

Os arranjos produtivos locais, extensão produtiva e inovação: (re)construindo a política pública de desenvolvimento

Sérgio Roberto Kapron

Os arranjos produtivos locais, extensão produtiva e inovação: (re)construindo a política pública de desenvolvimento*

SÉRGIO ROBERTO KAPRON

* Artigo finalizado em maio de 2014 – todos os dados e tabelas são referentes ao período.

RESUMO

Este texto se propõe a apresentar e fazer considerações sobre a elaboração e implantação do Programa de Apoio ao Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (CAPLs), instituído pela Lei 13.839, de 5 de dezembro de 2011, e regulamentado pelo Decreto 48.936, de 20 de março de 2012, que constitui um recorte de desenvolvimento local e regional da Política Industrial do governo do estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). São explicitadas prioridades orientadoras, a partir das quais são apresentadas a metodologia, os avanços e os primeiros resultados. São também traçadas considerações de caráter avaliativo do programa, sem, no entanto, avançar sobre os resultados de impactos desse.

ABSTRACT

This text seeks to present and take into account the design and implementation of the Support Program to Strengthen Local Production Systems and Arrangements (CAPLs), instituted by Act N°. 13,839, of December 5, 2011, and regulated by Decree N°. 48,936, of March 20, 2012, which reveals local and regional development in the Industrial Policy of the Rio Grande do Sul state government (2011-2014). Explanations are given on guiding priorities, which are used to show methodology, progress and the initial results. Also presented are assessments of the program; however, without venturing into the results of such impacts.

ACERCA DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento não é fruto do acaso. Requer organização e busca de objetivos por parte da sociedade e de suas instituições, sejam elas públicas ou privadas, formais ou informais. Mesmo porque desenvolvimento é uma noção datada historicamente, que pode variar não só no tempo, mas também entre sociedades ou territórios específicos. Corriqueiramente vinculado a aspectos meramente produtivos e quantitativos, o desenvolvimento se impõe cada vez mais indissociável das melhorias sociais, culturais e, sobretudo, ambientais. Também passa a ser

pautado sob o olhar das particularidades locais. Uma das possíveis simplificações de seu conceito seria entendê-lo como forma organizativa que conduz à melhoria da vida das pessoas e do local que habitam (no limite, o planeta), se relacionam e do qual provém sua subsistência.

Considerando o desenvolvimento em sua amplitude, pressupõe-se aqui que ele requer ação planejada e coordenada dos entes governamentais, de todas as esferas e áreas, além de cooperação entre agentes privados e desses com as instituições e diretamente com a sociedade. A apropriação social do conteúdo das relações econômicas é condição para participação democrática e protagonismo de toda a sociedade na promoção de seu desenvolvimento.

Um governo protagonista: Sistema de Desenvolvimento e Política Industrial

O governo do estado do Rio Grande do Sul (2011-2014) assumiu o desafio de protagonizar o desenvolvimento, mesmo diante de seus claros limites. Podem-se destacar nessa limitação a ausência de instrumentos macroeconômicos; a restrição orçamentária/financeira; o sucateamento da máquina pública por sucessivas gestões que desresponsabilizaram o setor público de protagonizar o desenvolvimento, de acordo com o ideário neoliberal. O desafio de protagonismo pode ser compreendido desde o Mapa Estratégico de Governo,¹ que abrange todas as ações e esferas de governo, até, especialmente, o Sistema de Desenvolvimento e sua Política Industrial,² que constituem os objetos específicos da presente análise, além de outras políticas.

A visão geral do Mapa Estratégico foi assim cunhada: "retomar o desenvolvimento sustentável com equidade e participação". Além de firmar compromisso com a sustentabilidade, em

¹ Ver <<http://ai.rme.rs.gov.br/>>.

² Ambos em <<http://www.sdpi.rs.gov.br/>>.

todas suas dimensões, vincula ao desenvolvimento a necessidade tanto de distribuir socialmente seus frutos quanto de incorporar a participação e, consequentemente, o protagonismo da sociedade. Na dimensão sociedade, o mapa destaca quatro objetivos:

1. econômico: alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda;
2. regional: promover o desenvolvimento regional;
3. social: elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e
4. democrático: aprimorar a cidadania e os valores republicanos.

Ao todo, são mais de sessenta projetos estratégicos de governo que materializam esses objetivos. A eles se somam toda a estrutura pública e a Participação Popular Cidadã (<www.participa.rs.gov.br>), que criou diversos mecanismos de participação direta da população nas definições e prioridades de governo, inclusive sobre o orçamento e o planejamento público.

Logo no início do governo, órgãos foram reestruturados e criados, como a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), a sua vinculada Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), além da Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES), entre outros. Ato contínuo foi a criação do Sistema de Desenvolvimento (SD). Na concepção desse sistema, definiu-se uma coordenação, vinculada ao gabinete do governador, das ações focadas na promoção das atividades econômicas, com atenção especial às indústrias. Assim, a SDPI passa a coordenar a ação dos seguintes órgãos: AGDI, Badesul (instituição financeira) e Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE – instituição financeira compartilhada entre os três estados da Região Sul). Compõem ainda o SD a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a Secretaria da Fazenda e seu vinculado, o Banrisul (banco comercial).

Um dos objetivos foi superar parte da fragmentação da máquina pública, promovendo a transversalidade, por meio de ações coordenadas entre os principais órgãos com atribuições de fomento com os setores econômicos privados.

Junta-se a esse cenário a criação da Política Industrial em 2012. Essa política consolidou áreas de secretarias de governo do Desenvolvimento Rural, Ciência e Tecnologia, Infraestrutura, Microempresa e Economia Solidária. Foi estruturada em cinco eixos:

Eixo I: Política Setorial;

Eixo II: Política da Economia da Cooperação;

Eixo III: Política da Firma;

Eixo IV: Instrumentos Transversais;

Eixo V: Infraestrutura para o Desenvolvimento.

Uma política industrial de âmbito estadual foi algo um tanto inusitado, portanto ousado, que buscou dar sequência à decisão do governo de protagonizar ações de desenvolvimento. Foi um esforço adicional para superar tanto a fragmentação dos órgãos e instrumentos públicos estaduais quanto a limitada capacidade de incidência individual de cada instrumento, quando comparadas à potência das políticas macroeconômicas ou mesmo de instituições federais como o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal ou a Petrobras.

A Política Setorial definiu 22 setores econômicos estratégicos com respectivas ações. A Economia da Cooperação organizou ações para o cooperativismo, economia solidária, redes de cooperação de empresas e arranjos produtivos locais (APLs), esta última ação a ser detalhada mais adiante. São ações que tratam de organização coletiva e cooperada de produtores, empresas e outras instituições. A Política da Firma trata de forma unificada todas as interfaces do governo para com os investidores privados, como a Sala do Investidor e o Projeto de Extensão Produtiva

e Inovação (também detalhadas adiante), ou seja, instrumentos com foco em firmas individualmente. Os Instrumentos Transversais são os disponibilizados para o conjunto dos empreendimentos, sejam os financiamentos via bancos, incentivos fiscais para investimentos e inovação, apoio a parques tecnológicos, sejam os incentivos à infraestrutura de áreas industriais municipais e estaduais. Por fim, a infraestrutura para o desenvolvimento coordena as ações de obras e investimento de transportes e logística dos diferentes modais, de geração e distribuição de energias e de comunicação.

Como o objetivo aqui proposto não é apresentar nem mesmo avaliar o conjunto das ações de desenvolvimento ou da Política Industrial do governo do Rio Grande do Sul, indica-se o acesso ao *site* <<http://www.sdpi.rs.gov.br>> para melhor visualização dessa política e do SD.

O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DAS CADEIAS E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: OS APLS NO MAPA DO RIO GRANDE DO SUL

A Política Industrial, além de ações horizontais para todo o Rio Grande do Sul e verticais para os setores econômicos priorizados, também contemplou o enfoque local e regional. A primeira decorrência é de natureza afirmativa da política pública: explicitar aos agentes e à sociedade as prioridades econômicas regionais, especialmente para as pequenas e médias empresas, em contraponto às distintas e heterogêneas realidades territoriais do estado. A estruturação do Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (Lei 13.839/11) ocorre em paralelo à formatação da Política Industrial, de março de 2012, e é assumida não com a tarefa de organizar uma política de desenvolvimento regional, mas sim a de estruturar instrumentos que incidissem nos vínculos industriais de algumas das territorialidades do estado.

O programa foi instituído pela Lei 13.839, de 5 de dezembro de 2011, e constituído de dois projetos, sob a gestão da recém-criada AGDI:

- a. Fortalecimento de APLs; e
- b. Extensão Produtiva e Inovação.

O primeiro tem como *locus* o entorno produtivo, a organização sistêmica territorial fornecedora de serviços produtivos, conhecimento e capacitações para o processo inovador sob a forma de externalidades para empresas e produtores. O segundo tem como *locus* a firma. O objetivo é qualificá-la diretamente, mas principalmente, provocar nelas a cultura pela busca constante de conhecimentos e inovações. Ambos têm em comum a constituição de parcerias com instituições locais e o objetivo de estreitar relações e vínculos territoriais entre estas e empresas.

O fomento aos APLs organizados é complementado com o fortalecimento dos setores e cadeias produtivas de todas as regiões. O Projeto Extensão atende a empresas tanto dos APLs quanto dos setores econômicos relevantes em cada região.

Após três anos, pode-se considerar o programa estruturado e implantado, com suas metas parciais alcançadas, com processo de gestão e monitoramento constituído, restando o aprimoramento de indicadores e de sua gestão. Tudo no contexto de planejamento, institucionalização, captação de recursos e estruturação técnico-administrativa-institucional própria da AGDI.

A formulação do Programa de CAPLs, bem como sua avaliação, segue orientada pelas seguintes referências e prioridades:

- » Programa de Governo – além do compromisso de pôr o Estado como promotor do desenvolvimento e da recuperação da estrutura do setor público, o programa do governo eleito em 2010 se compromete a promover redes

de desenvolvimento regional e microrregional e redes de cadeias produtivas locais.

- » Referências – a experiência do anterior governo do estado (Governo Olívio, 1999-2002) de inovação em ações de apoio aos então chamados Sistemas Locais de Produção, bem como aos projetos de apoio a pequenas e médias empresas, como o Extensão Empresarial, redes de cooperação e Economia Popular Solidária; acúmulo teórico e de estudos da Redesist.
- » Institucionalização de uma política pública de desenvolvimento local estruturada, que, por um lado, explicita as prioridades e instrumentos à sociedade e aos beneficiários em particular, com coordenação, metas, objetivos, prazos, planejamento e avaliação, e por outro, seja flexível às demandas e particularidades de cada arranjo local.
- » Prioridade às iniciativas locais e regionais coletivas, cooperadas e participativas, a partir de mobilização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), associações, agências de desenvolvimento, empresas, produtores, cooperativas ou de outras organizações comprometidas com o desenvolvimento local.
- » Valorização dos setores produtivos econômicos relevantes, consolidados ou com potencial de ampliação, com relevância para o estado como um todo ou, particularmente, para cada região de abrangência territorial local.
- » Reforço das institucionalidades locais voltadas para o desenvolvimento – cooperação com instituições e organizações associativas, em especial a rede de universidades comunitárias e públicas, laboratórios, centros tecnológicos e Sistema S.
- » Transversalidade e alinhamento de ações com órgãos públicos estaduais, com políticas federais e municipais e com

demais instituições, públicas ou privadas, com ações e instrumentos de apoio ao desenvolvimento de APLs.

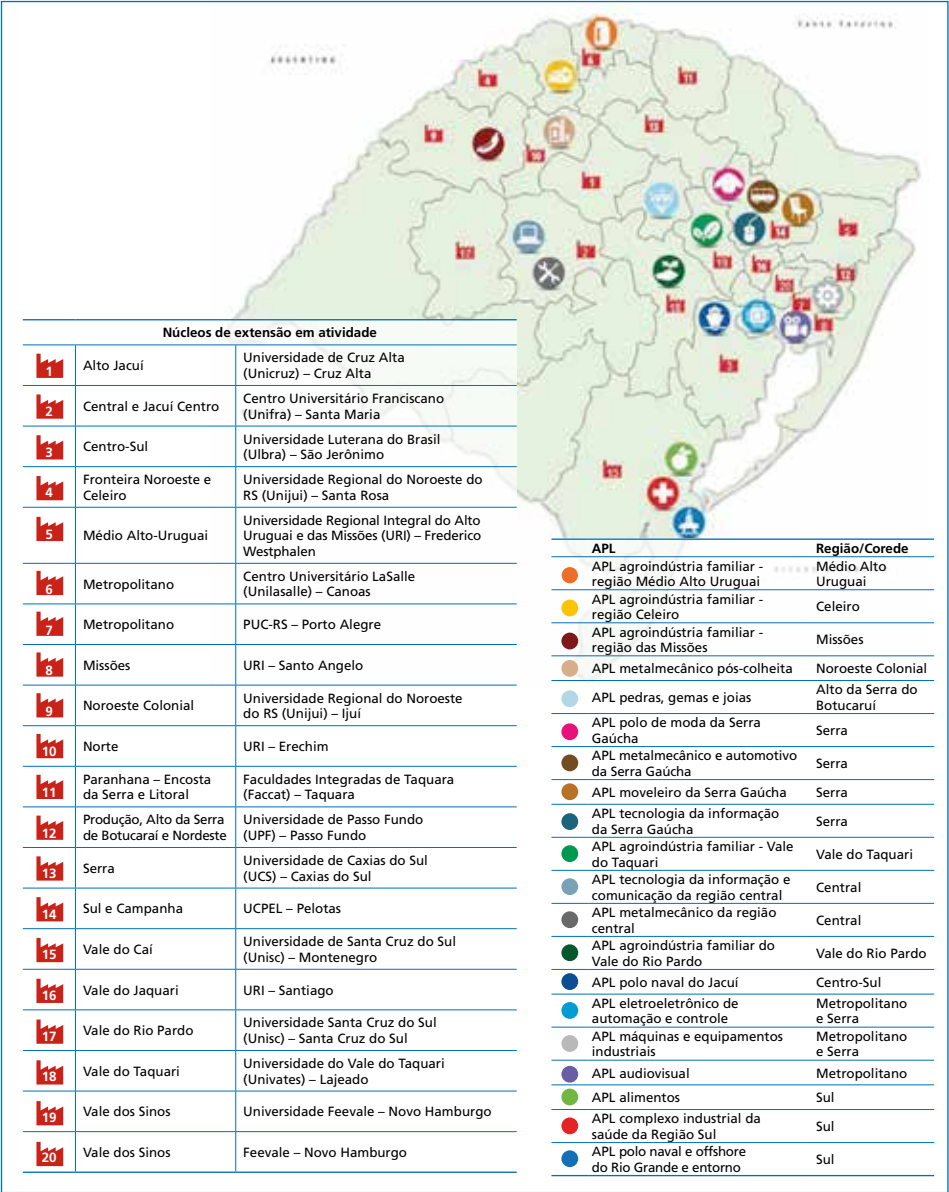
- » Fortalecimento e aumento da eficiência produtiva das pequenas e médias empresas e cooperativas por meio de sua interação com sistemas locais e regionais de apoio e inovação.
- » Alinhamento com prioridades do governo federal – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL).

Projeto de Fortalecimento dos APLs

O Projeto de Fortalecimento dos APLs priorizou o enquadramento e o reconhecimento institucional de arranjos para foco e estruturação como política pública permanente. Do enquadramento decorreu o apoio direto à estruturação de fóruns de governança e equipe técnica gestora, à formação de Agendas de Ações Transversais e à constituição de um fundo para financiar ações coletivas dos APLs (denominado Fundo APL). Até o momento, todos os instrumentos foram constituídos, exceto a operacionalização do Fundo APL.

Os APLs foram priorizados para enquadramento no programa, dos quais cinco são escolhidos como pilotos e outros 15 selecionados em dois editais públicos subsequentes. O mecanismo de seleção por edital permitiu reforçar as prioridades das políticas públicas (notadamente: industrial, de combate às desigualdades regionais e de agroindústrias familiares), reforçando a noção de transversalidade das ações de governo. Também exigiu auto-organização de instituições e empresas locais para demonstrar seus arranjos e buscar o apoio público. Ou seja, de protagonismo e organização local. Além da mobilização local, o resultado imediato foram os APLs aparecerem no mapa do Rio Grande do Sul com a chancela do governo estadual (Figura 1).

FIGURA 1 Os APLs no mapa do Rio Grande do Sul – APLs enquadrados e os Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação



Fonte: AGDI.

PRIORIZAÇÃO DE APLS

A priorização de um APL depende de sua importância para o setor econômico ou região, de sua articulação com outras políticas de desenvolvimento e, fundamentalmente, da mobilização de atores que se propõem a coordenar e liderar o processo de arranjo.

São adotadas duas perspectivas de APLs:

- » arranjos de regiões que precisam se fortalecer economicamente;
- » arranjos setoriais, relevantes para o respectivo setor econômico da região e do estado.

O apoio público aos APLs pressupõe que a organização parta do próprio arranjo. Neste sentido, não basta haver uma aglomeração de empresas/produtores. É imprescindível a existência de coordenação e cooperação, configurando tanto uma instância de *governança* quanto a interação de instituições para gerar externalidades e ganhos sistêmicos a serem disponibilizados para o conjunto de empresas/produtores.

O programa atua, prioritariamente, focando seus recursos nos APLs “enquadrados”. Porém, também “reconhece” APLs que se auto-organizam, recomendando às instituições apoiadoras de APLs sua prioridade e destinando recursos de projetos com maior disponibilidade (como o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – Fundopem/RS), embora não faça repasses diretos a eles. Tanto o enquadramento no programa quanto o mero reconhecimento do APL sinalizam prioridade para todos os órgãos públicos e demais instituições com ações de apoio a arranjos produtivos.

São 27 as instituições públicas e privadas que compõem o Núcleo Estadual de Ações Transversais (NEAT) nos APLs, que, além de definirem as principais estratégias do programa, são desafiadas a compartilhar e interagir suas ações com focos comuns. As instituições são desafiadas a internalizar em seus planejamentos, orçamentos e prioridades o foco nos APLs. Buscam-se a maior sinergia de ações e sua correspondente otimização.

O apoio à governança é o principal foco deste momento inicial do projeto. O instrumento de apoio público que formaliza o apoio ao APL é um convênio de repasse de recursos a uma entidade gestora (EG) definida pelo próprio APL. A contrapartida é a manutenção do funcionamento da governança, a alocação de técnicos gestores dedicados ao APL e a manutenção de uma Agenda de Ações do APL que englobe todas as ações disponibilizadas pelas instituições locais, mas principalmente aquelas definidas como prioritárias e estratégicas.

O último instrumento do projeto é o Fundo APL que objetiva apoiar com recursos financeiros projetos estratégicos de caráter coletivo que gerem externalidades positivas para o conjunto dos produtores e empresas de cada APL. Uma vez vencidos os obstáculos institucionais para operar o fundo, vai se entrar no processo de chamada pública para os APLs apresentarem seus projetos e para a captação de recursos com empresas de APL, mediante incentivo fiscal via Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O Fundo exigirá contrapartida privada que deverá ser aportada para reforçar a entidade gestora do APL.

Completa-se o projeto com ações estratégicas para os APLs como planos de desenvolvimento, de *marketing* e comercialização e de simbiose industrial, além de estudos e levantamento de indicadores.

Busca-se aprofundar o olhar técnico e estratégico sobre cada APL para subsidiar sua própria ação e a das políticas públicas. A capacitação dos técnicos da AGDI que acompanham os APLs é reforçada por estudos específicos realizados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

Dessa forma, a estrutura do projeto permitiu propostas organizativas e prioridades, emanadas de cada APL, com base em suas especificidades territoriais e setoriais, sintonizadas com as prioridades das principais políticas estaduais de desenvolvimento.

Projeto Extensão Produtiva e Inovação

O programa também conta com o Projeto Extensão Produtiva e Inovação, que, por meio de núcleos regionais em parcerias com universidades e Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs), capacita empresas e as prepara para projetos de expansão, modernização e inovação. Além de capacitar empresas, esse projeto objetiva fomentar a cultura pela busca permanente de inovação e conhecimento e, de parte das ICTs, maior oferta e interação de soluções em conhecimento aplicadas às necessidades das empresas.

O projeto objetiva maior cooperação entre instituições tecnológicas e empresas para agregação de valor aos produtos. São constituídos núcleos regionais, em parceria com universidades, formados por extensionistas: profissionais de engenharias, administração, contabilidade, economia e outras formações para o atendimento direto a empresas.

Além de preparar empresas para permanentemente projetar expansão e agregação de valor, o projeto estreita a relação destas com as instituições que podem auxiliá-las em pesquisas, certificações, capacitação e financiamento.

Os 17 núcleos já implementados atendem a empresas, preferencialmente indústrias de pequeno e médio portes, participantes de APLs, dos setores estratégicos da Política Industrial do estado, ou ainda de setores econômicos priorizados pelas comunidades regionais e pelos planos dos Coredes. Foram 2.296 empresas beneficiadas até o momento pelo projeto, que deve abranger todas as regiões ainda em maio de 2014. Benefícios para as empresas:

- » geração de novos conhecimentos por meio do assessoramento direto;
- » ganhos de qualidade e produtividade;
- » assessoramento na elaboração de projetos de investimento e contato com instituições de crédito e fomento;

- » oportunidades de interação com o governo, as empresas, as universidades e outras instituições;
- » acesso facilitado à Sala do Investidor;
- » desenvolvimento da cultura da inovação.

A contrapartida das empresas é a aplicação de recursos na própria empresa para implantação de ações, indicadas pelo projeto, com foco em inovação ou atualização. O valor mínimo é estipulado considerando o faturamento e outras características da empresa.

A parceria com universidades foi uma decisão estratégica de operação desse projeto. A rede de universidades públicas e comunitárias espalhadas por todo o estado é um patrimônio do Rio Grande do Sul, sobretudo, pelos seus vínculos com regiões específicas e, em especial, o compromisso com o desenvolvimento. Essas parcerias objetivam fortalecer o vínculo das universidades com as empresas e a economia local. Afinal, mesmo localmente enraizadas, ainda se verifica um distanciamento entre empresas e universidades. O projeto procura estreitar essa aproximação, tanto ampliando a atividade extensionista – e assim incitando a universidade a melhor compreender as necessidades das empresas e aproximar estas últimas do ensino e da pesquisa – quanto levando as empresas para dentro de onde é gerado o conhecimento e a pesquisa, criando entre elas uma sinergia geradora de inovação.

Prefeituras, associações comerciais e industriais e outras instituições locais são chamadas ao projeto. Primeiro, para ajudar a priorizar setores econômicos a serem atendidos. Segundo, para divulgar o projeto e captar empresas. E terceiro, para avaliar as ações, propor e mobilizar soluções (ofertas) locais para as necessidades identificadas pelas empresas. Esse processo é organizado em fóruns participativos locais, abertos à participação das comunidades.

Entre os 17 núcleos em funcionamento e três em formalização, nenhum se efetivou em parceira com universidade pública, apesar da prioridade e insistência do projeto. A dificuldade se deve, em grande medida, na opinião deste autor, à falta de

aparato institucional por parte das universidades públicas para a modalidade de cooperação do projeto. Como cabe à universidade disponibilizar o técnico extensionista, de um lado elas têm a restrição entre seus quadros de pessoal e, de outro, percebe-se a ausência de um alinhamento institucional entre as universidades e respectivas fundações de apoio (senão a ausência destas), que seria outro caminho para o repasse de recurso do programa e contratação de pessoal.

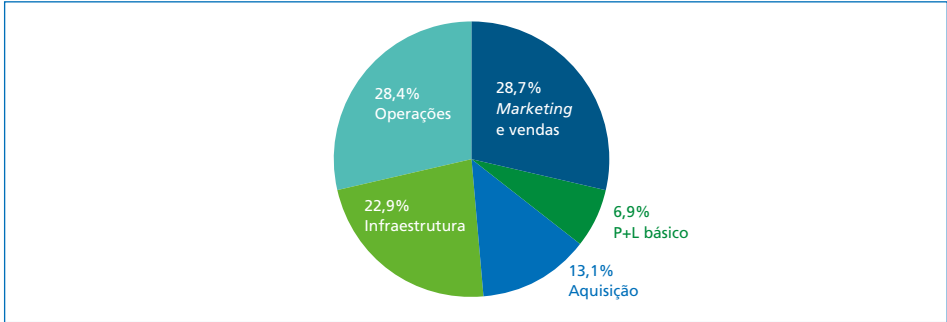
Outro limite verificado nessas parcerias pode ser atribuído à baixa valorização da extensão dentro da estrutura universitária brasileira e à maior atenção desta ao ensino e à pesquisa, pois estes rendem publicações e pontuações, essenciais na avaliação dos cursos e das carreiras.

QUADRO 1 Projeto Extensão Produtiva e Inovação

Cenário em abril de 2014
20 núcleos em operação no estado
Cooperação com 14 universidades
28 regiões
113 extensionistas + 20 coordenadores = 133 profissionais
2.749 empresas atendidas/em atendimento
Projeção para dezembro de 2014: 4.000 empresas atendidas/em atendimento

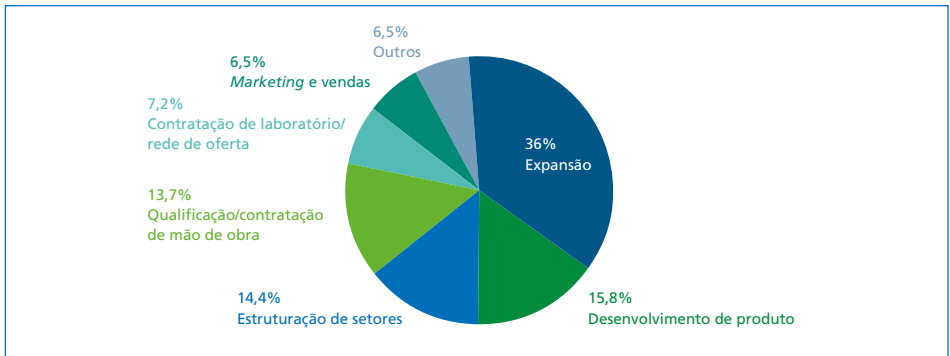
Fonte: AGDI.

GRÁFICO 1 Projeto Extensão Produtiva e Inovação – principais áreas trabalhadas no módulo básico



Fonte: AGDI.

GRÁFICO 2 Distribuição das principais demandas trabalhadas no Módulo Produtivo e Inovação



Fonte: AGDI.

NOVA METODOLOGIA RETOMANDO EXPERIÊNCIA

O projeto partiu da metodologia do Projeto Extensão Empresarial, iniciado no ano 2000, que foi o precursor do gênero, mas desativado no último governo (2007-2010). Outro originado deste foi o programa de extensão exportadora da Apex (Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEx). A metodologia precursora foi criticamente modificada, redefinindo todo o mapa de procedimentos e ampliando seu escopo. Resultou no aumento do tempo de atendimento por empresa, que passou de seis meses para um ano, dividido em dois módulos de atendimento. Os primeiros seis meses, que constituem o módulo básico, são de capacitações em níveis gerenciais, de custos, de gestão e produção. Os seis meses seguintes, que constituem o módulo Produtividade e Inovação, focam o apoio no planejamento, podendo resultar em projetos de expansão, modernização ou inovação. Dessa forma, findo o projeto, espera-se que a empresa esteja preparada para dirigir-se a bancos financiadores, à Sala do Investidor e a instituições locais como laboratórios ou instituições de pesquisa.

A nova metodologia, já implementada, segue em processo de melhoria constante, visto que ela própria prevê seu processo de

revisão. Nesse sentido, está sendo aprimorada com indicadores e mapeamento dos projetos em andamento no âmbito das empresas, em especial os de investimentos. Já neste ano, deve-se ter uma primeira amostra das intenções de investimento das indústrias atendidas pelo projeto, em todas as regiões do estado. Outra melhoria, ainda em fase de elaboração, é a inclusão de um módulo de produção mais limpa.

APL como instrumento de desenvolvimento local

O Programa de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais parte do princípio de que quanto maiores forem a cooperação e a governança, o acesso a serviços pelos produtores e a interação com instituições de tecnologia, pesquisa e capacitação, maiores serão as **externalidades positivas** e maior será a **eficiência coletiva e competitiva** de empresas e produtores. Além destas, devem ser buscadas a maior capacidade de agregação de valor e a apropriação local da renda, fundamentais à melhoria de vida local.

Nesse conceito, **APLs são instrumentos de desenvolvimento local** nos quais cada território, ou seja, as comunidades que ali habitam e suas instituições, com suas relações econômicas sociais e culturais, e seu meio ambiente, é singular e pode potencializar seus fatores produtivos na busca de **seu desenvolvimento**.

Fortalecer instâncias locais de **coordenação, planejamento e gestão** de projetos é criar condições para o protagonismo local do desenvolvimento. Quanto maiores a participação, a coordenação e a sintonia destas com políticas estaduais e federais de desenvolvimento, maior a capacidade de as regiões se inserirem ativamente nas relações globais de comércio.

Além da cooperação e capacidade de governança, destaca-se a **capacidade local de se apropriar e gerar conhecimentos e inovação**. Esses fatores são decisivos para gerar valor e para a apropriação de renda em face das relações de mercado.

Não basta agregar valor localmente, a **apropriação local da renda** é fundamental para melhorar a qualidade de vida da população local. Para isto, o posicionamento das empresas e do APL na cadeia de valor é decisiva. As relações de comércio entre empresas são assimétricas, ou seja, na cadeia de fornecedores (de matérias-primas até o varejo), empresas se apropriam de diferentes proporções de valor (renda). Algumas se configuram como altamente rentáveis, podendo até pagar melhores salários. Outras operam com baixa margem. Essa posição de apropriação depende das relações de poder de mercado advindas do tamanho da empresa, fontes de financiamento, do controle de matérias-primas, da logística, da detenção de marcas, tecnologias e/ou capacidade de inovação. Ou seja, é decisivo que o APL e suas empresas compreendam e se apropriem dos fatores que lhes garantam melhor posicionamento na cadeia de valor, para uma distribuição mais justa e equitativa da renda.

A **cooperação** é entendida como forma de aumentar a eficiência e os ganhos de pequenas empresas/produtores. Os ganhos da cooperação podem resultar do aumento de escala (produção, compras de matérias-primas etc.), acesso a informações e tecnologias, logística comum, marcas por denominação de origem, entre outros. O APL pressupõe cooperação, como, aliás, é o princípio de toda produção econômica. Diante das assimetrias do mercado (diferenças de tamanho e poder), a cooperação é uma forma de integrar a produção para aumentar a capacidade produtiva e apropriação de valor de cada produtor/empresa.

No mesmo sentido, é desejável que **fatores ambientais e culturais** se convertam em ativos locais específicos, agregadores de valor e renda. Para isso, precisam ser preservados e fortalecidos, de forma a reforçar o sentimento de pertencimento de suas comunidades. Essas relações se traduzem nos exemplos de denominação de origem, como o Vale dos Vinhedos: marca coletiva, criada com base na cooperação e que agrega valor aos vinhos

lá produzidos, traduzindo-se em renda para seus produtores e para toda a comunidade.

A capacidade de um APL ser de fato um instrumento do desenvolvimento para o território reside em sua capacidade de se organizar e mobilizar o conjunto, ou a maioria dos sujeitos e fatores acima elencados, de forma a gerar ganhos econômicos advindos da **eficiência sistêmica**. O apoio do setor governamental, sobretudo com alinhamento das esferas municipais, estadual e federal e com demais instituições privadas, é decisivo para o êxito dos APLs.

Planejamento, monitoramento e avaliação

O planejamento do programa foi realizado com a alocação de recursos para o período compreendido entre os anos 2012-2015. A busca de financiamento externo pelo governo foi a estratégia para retomar ações públicas, especificamente as de infraestrutura e desenvolvimento. Esse cenário permitiu um planejamento e envolvimento de parcerias com um horizonte de atuação de quatro anos, superando uma das fragilidades dos projetos antecessores: a descontinuidade (Tabela 1).

TABELA 1 Programa CAPLs – recursos aplicados e previstos (valores monetários em R\$ mil)

Projeto	Valores aplicados	Valores previstos		Total
	2011-2013	2014	2015-jun. 2016	
APL	6.339	8.559	8.484	23.382
EPI	9.044	13.511	19.554	42.109
Total	15.383	22.070	28.038	65.491

Fonte: AGDI.

O programa segue um processo de planejamento, avaliação e ajustes permanentes. Metas e indicadores foram previamente definidos, sendo amadurecidos e ajustados em seus conceitos e com as possibilidades de aferição. Em ambos os projetos – APLs e Extensão – foram dedicadas ações para sistematizar informa-

ções que permitam eficiência na gestão e constante monitoramento e avaliação das ações.

Na busca de indicadores socioeconômicos dos APLs, tomam-se inicialmente os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), como uma aproximação da dimensão do arranjo (Tabela 2). Reconhecem-se suas limitações no mercado formal que distorce, por exemplo, os APLs de Agroindústrias Familiares, que geralmente não têm vínculos empregatícios.

TABELA 2 APLs – Dados de emprego

	Indicadores econômicos			
	Massa salarial (ano) R\$	Média salarial (mês) R\$	Nº de trabalhadores na delimitação	Número de empresas na delimitação
AF Região Celeiro	3.330.523,26	1.109,07	3.003	644
AF Região Missões	1.188.081,07	1.034,91	1.148	390
AF Região Médio Alto Uruguai	2.053.630,03	988,27	2.078	225
AF Vale do Rio Pardo	2.839.767,41	1.129,58	2.514	435
AF Vale do Taquari	3.873.534,10	1.226,19	3.159	210
Alimentos – Região Sul	4.254.725,42	970,07	4.386	511
Audiovisual	9.742.067,80	2.083,42	4.676	357
Complexo Industrial da Saúde	9.779.176,16	1.781,92	5.488	725
EE de Automação e Controle	141.793.930,70	2.126,90	66.667	2.908
Máquinas e Equip. Industriais	149.771.820,43	2.458,38	60.923	1.951
Metal da Região Central	1.798.637,50	1.316,72	1.366	107
Metal e Auto da Serra Gaúcha	190.683.270,65	2.206,11	86.434	3.347
Metalmecânico Pós-Colheita	12.782.755,29	1.797,35	7.112	170
Moveleiro da Serra Gaúcha	69.443.395,06	1.690,15	41.087	1.998
Pedras, Gemas e Joias	5.944.162,06	1.029,65	5.773	974
Polo de Moda da Serra Gaúcha	9.156.767,00	1.162,76	7.875	890
Polo Naval do Jacuí	2.607.537,10	1.848,01	1.411	73
Polo Naval de Rio Grande	33.204.454,31	2.527,55	13.137	914
Téc. da Inf. da Região Central	1.993.928,34	1.196,12	1.667	260
Téc. da Inf. da Serra Gaúcha	4.634.650,86	2.104,75	2.202	348
Total	660.876.814,55	1.589,39	322.106	17.437

Fonte: Rais 2012.

Essa tabela dá uma dimensão da abrangência do APL (do mercado formal de trabalho e estabelecimentos) de todos os setores

econômicos e municípios (territorialidade) definida pelos próprios APLs, o que geralmente extrapola o núcleo do arranjo. Se, por um lado, superdimensiona o arranjo por abranger um número de empreendimentos superior à sua efetiva capacidade de organização e participação, por outro, sinaliza o potencial de cadeia produtiva local e de interações e impactos do APL na localidade.

O projeto APLs definiu como meta apoiar a organização de vinte arranjos, seus respectivos gestores e suas respectivas agendas de ações. Buscou-se monitorar, com indicadores de avaliação, o número de ações coletivas em cada APL e o respectivo número de empresas e produtores beneficiados. Além de definir indicadores do trabalho da governança e de gestores, devem explicitar ações que atendam e beneficiem os produtores (Tabela 3).

Os indicadores de governança e Agenda de Ações estão em processo de construção com os gestores, especialmente a rotina de aferição, que depende desses. Essa aferição se dá sobre a “delimitação” (municípios e setores) do APL, indicada pelo próprio e validada pela AGDI e pelo NEAT. A delimitação é relevante apenas para definir o espaço de ação e avaliação. A fonte das informações é o próprio APL e suas instituições. Com esses indicadores, impulsionam-se os APLs a introduzir a cultura de gestão, mas principalmente a aprofundar e explicitar seu autorreconhecimento como elemento afirmador de sua existência perante a sociedade.

Com base em sua *expertise* em observatórios locais do trabalho, está sendo construído um mapa de indicadores socioeconômicos (secundários) da delimitação de cada APL e seu território. Uma parceria com a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul abriu uma linha de pesquisa focada em aglomerações regionais e nos APLs organizados. Seu foco são estudos que abranjam a estrutura e a dinâmica de conduta, tanto em arranjos já enquadrados/reconhecidos, quanto em aglomerações potenciais das cadeias produtivas. Em ambas as parcerias, há o componente de verificação *in loco*, da percepção dos próprios agentes do APL.

TABELA 3 Projeto APLs – Quadro parcial indicadores de governança e da Agenda de Ações, 2013

	Governança						Agenda de ações transversais			
	Municípios de abrangência	Entidades	Empresários / produtores na governança	Gestores profissionalizados	Aux. profissionalizados	Grupos de trabalho permanente	Projetos ativos abertos	Recursos aplicados (R\$) – executados no último ano (2013)	Empresas / produtores do APL	Ações coletivas executadas pela governança (Bird) e nº de empresas beneficiadas
AF Região Celeiro	21	18		1	1	0			208	0 0
AF Região Missões	25	14		3	0	0			93	3 170
AF Região Médio Alto Uruguai	22	47		1	1	0			50	5 74
AF Vale do Rio Pardo	23	34	4	1	1	6	9	4.323.500,00	167	1 81
AF Vale do Taquari	13	32	4	1	1	5	13	2.882.570,00	55	5 30
Alimentos – Região Sul	22	9		1	1	0			63	10 55
Audiovisual	10	14		1	1	0			47	7 42
Complexo Industrial da Saúde	22	6		1	1	10			7	4 8
EE de Automação e Controle	10	18		1	2	0			55	3 12
Máquinas e Equip. Industriais	19	17	2	1	2	0			441	6 26
Metalmecânico da Região Central	3	23	9	1	1	2	12	298.000,00	25	3 32
Metalm. e Autom. da Serra Gaúcha	19	11	1	1	1	7		105.390,00	3.775	5 235
Metalmecânico Pós-Colheita	2	12		1	1	0			58	6 101
Moveleiro da Serra Gaúcha	32	12	5	1		0			1.541	
Pedras, Gemas e Joias	17	13		1	1	0			185	15 185
Polo de Moda da Serra Gaúcha	34	11		1	1	4			2.555	12 173
Polo Naval do Jacuí	10	31		1	2	4			33	NI NI
Polo Naval de Rio Grande	5	17		1	4	5			NI	1 114
Tec. da Inf. da Região Central	4	24	14	1	1	4	17	5.000.000,00	39	7 11
Tec. da Inf. da Serra Gaúcha	32	13		1	1	6			86	13 469
	376									106

Fonte: AGDI.

O projeto Extensão teve como primeira meta implantar vinte núcleos e atender às 28 regiões do estado. Dela decorre a meta de número de empresas atendidas, definida em 4 mil até 2014.

Como indicadores de avaliação, o projeto definiu o número de empresas que implantam projetos de modernização, inovação e ampliação, com respectivos valores aplicados (Tabela 4).

TABELA 4 Projeto Extensão Produtiva e Inovação – dados econômicos

Corede	Número de empresas captadas	Total de trabalhadores	Média de trabalhadores por empresa	Total de faturamento	Média de faturamento por empresa	Faturamento por trabalhadores
Alto da Serra do Botucaraí	29	372	13	R\$ 24.739.007,55	R\$ 853.069,23	R\$ 66.502,71
Alto Jacuí	134	1.374	10	R\$ 122.355.456,31	R\$ 913.100,42	R\$ 89.050,55
Campanha	1	36	36	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.000.000,00	R\$ 83.333,33
Campos de Cima da Serra	0	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Celeiro	49	691	14	R\$ 67.373.000,00	R\$ 1.374.959,18	R\$ 97.500,72
Central	56	966	17	R\$ 61.942.832,43	R\$ 1.106.122,01	R\$ 64.123,01
Centro Sul	102	1.224	12	R\$ 128.883.206,72	R\$ 1.263.560,85	R\$ 105.296,74
Fronteira Noroeste	146	2.740	19	R\$ 302.407.506,09	R\$ 2.071.284,29	R\$ 110.367,70
Fronteira Oeste	0	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Hortênsias	0	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Jacuí Centro	3	31	10	R\$ 4.350.000,00	R\$ 1.450.000,00	R\$ 140.322,58
Litoral	1	6	6	R\$ 360.000,00	R\$ 360.000,00	R\$ 60.000,00
Médio Alto Uruguai	108	1.121	10	R\$ 195.826.392,98	R\$ 1.813.207,34	R\$ 174.689,02
Metropolitano Delta do Jacuí	53	1.176	22	R\$ 137.893.029,38	R\$ 2.601.755,27	R\$ 117.255,98
Missões	112	1.811	16	R\$ 290.457.164,94	R\$ 2.593.367,54	R\$ 160.384,96
Nordeste	24	666	28	R\$ 88.241.019,66	R\$ 3.676.709,15	R\$ 132.494,02
Noroeste Colonial	101	2.187	22	R\$ 652.877.174,03	R\$ 6.464.130,44	R\$ 298.526,37
Norte	164	2.452	15	R\$ 259.012.132,79	R\$ 1.579.342,27	R\$ 105.633,01
Paranhana Encosta da Serra	180	5.560	31	R\$ 492.854.892,06	R\$ 2.738.082,73	R\$ 88.642,97
Produção	80	730	9	R\$ 48.360.298,60	R\$ 604.503,73	R\$ 66.246,98
Rio da Várzea	17	236	14	R\$ 10.107.377,72	R\$ 594.551,63	R\$ 42.827,87
Serra	100	2.328	23	R\$ 360.213.070,91	R\$ 3.602.130,71	R\$ 154.730,70
Sul	0	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

continua

continuação

Corede	Número de empresas captadas	Total de trabalhadores	Média de trabalhadores por empresa	Total de faturamento	Média de faturamento por empresa	Faturamento por trabalhadores
Vale do Caí	97	1.094	11	R\$ 54.622.822,58	R\$ 563.121,88	R\$ 49.929,45
Vale do Jaguari	0	0	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Vale do Rio dos Sinos	125	4.610	37	R\$ 603.119.472,32	R\$ 4.824.955,78	R\$ 130.828,52
Vale do Rio Pardo	94	289	3	R\$ 343.400,00	R\$ 3.653,19	R\$ 1.188,24
Vale do Taquari	119	1.807	15	R\$ 116.851.628,12	R\$ 981.946,45	R\$ 64.666,09
Total	1.895	33.507	18	R\$ 4.026.190.885,19	R\$ 2.124.638,99	R\$ 120.159,69

Fonte: AGDI (fevereiro de 2014).

A metodologia do projeto Extensão foi aprimorada para ampliar informações disponíveis para além das ações originadas diretamente do projeto. Está em finalização o Radar de Investimentos, que captará e acompanhará as ações e projetos deflagrados em cada empresa, especialmente os de investimentos e inovações. Parcerias técnicas com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) possibilitaram o aprimoramento tanto da metodologia de atendimento a empresas quanto de acompanhamento de indicadores.

Para uma permanência de monitoramento e avaliação, está em estruturação um sistema de avaliação e monitoramento, com a compilação de outros indicadores econômicos e sociais que captem a diversidade dos arranjos, por meio de parceria com o Dieese. A elaboração de indicadores e estudos permanentes dos APLs tem como objetivo não apenas o subsídio aos formuladores de políticas, mas também aos próprios agentes do APL e suas comunidades, a fim de que aumentem seu autoconhecimento de forma a reforçar a noção de pertencimento.

Política pública e reconstrução do Estado

As sucessivas orientações neoliberais (como Estado Mínimo e Déficit Zero), mais do que esvaziar as funções públicas, trouxe-

ram o desestímulo e o conseqüente despreparo dos servidores. Além de recompor os quadros próprios e estáveis das instituições, por meio de concursos, e recuperar o poder aquisitivo de suas remunerações, ainda é preciso um processo contínuo de formação e qualificação: seja em métodos de trabalho, planejamento, domínio dos processos e procedimentos legais, seja na compreensão das possibilidades de ação e incidência do setor público no desenvolvimento local. Isso é realizado em paralelo à estruturação da AGDI, à construção do programa CAPLs, ao aprimoramento de metodologias, à seleção de APLs e à institucionalização dos instrumentos de parceria e apoio do governo.

Pior do que uma estrutura pública sucateada, porém, é uma estrutura voltada para o “não fazer”. Falta de qualificação, inexperiência, insegurança de procedimentos legais, receio de erros e apontamentos, falta de compromisso com ações finalísticas das políticas públicas, ausência de padronização de procedimentos, diferentes interpretações das normas, normas específicas aplicadas a casos gerais. Todos eles são fatores que aparecem de forma desigual, mas entremeada na estrutura burocrática. Some-se a esse quadro a resiliência da política de que “o Estado não deve fazer” e o crescente rigor dos órgãos de controle e fiscalização, e então, encontra-se uma enorme dificuldade de ação da máquina pública. Esse cenário, nada casuístico, tem servido de justificativa para uma suposta “inerente” ineficiência, base do velho discurso de que o Estado não deve mesmo fazer.

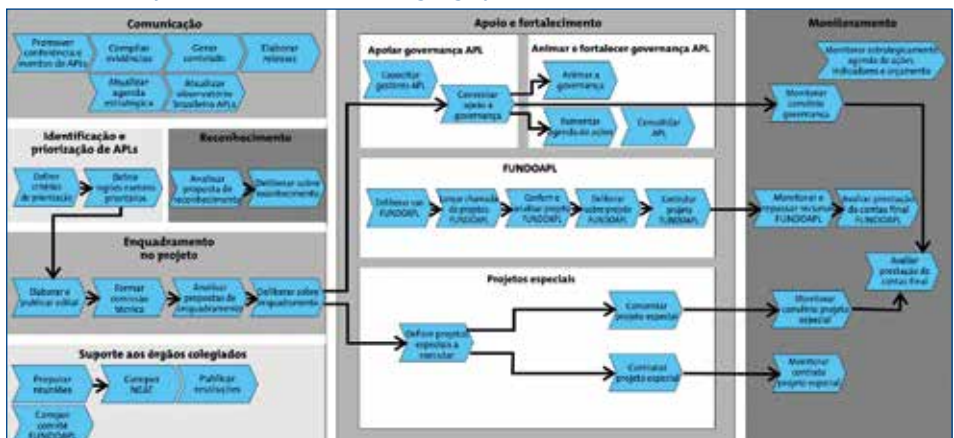
Para enfrentar esse quadro, o processo de formatação e implantação do programa exigiu um esforço paralelo de todos os servidores, inclusive de áreas-meio (como jurídico, financeiro e contábil), a fim de definir procedimentos e adequar os dispositivos institucionais para atingir os objetivos e metas com a sociedade. O avanço é absolutamente notável uma vez que os primeiros ciclos dos instrumentos de apoio, que em sua maioria são convênios, já se completaram, sem problemas de “aponta-

mentos” pelos controles e, principalmente, com aumento de eficiência interna na sua condução.

No planejamento da AGDI foi definida uma capacitação contínua dos seus servidores (agentes de desenvolvimento e técnicos cedidos), na qual um curso de especialização, com programa especificamente construído para a Agência em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), se inicia no segundo semestre de 2014. Em paralelo, já se avançou com os agentes de desenvolvimento na formatação do primeiro plano de carreira da categoria, com nítida orientação de progressão vinculada à capacitação.

Com apoio de assessoria externa (UFRGS e do Grupo de Pesquisa em Modelagem para Aprendizagem da Unisinos – Unisinos/Gmap), foram desenhados os fluxos, procedimentos e o mapeamento de processos dos dois projetos do Programa e da Diretoria de Produção e Inovação (DPI), responsável na AGDI. Uma vez detalhadas as responsabilidades e os procedimentos, rompe-se com improvisos, indefinições e retrabalhos, com o consequente aumento de eficiência. Permite ainda críticas e revisões periódicas (Figura 2).

FIGURA 2 Projeto APLs – Cadeia de agregação de valor



Fonte: Adaptado de AGDI-GMAP-UFRGS.

Programa: unidade no método e flexibilidade na ação

A formatação do programa com instrumentos definidos em lei, respaldo na Lei Orçamentária e financiamento do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (ProRedes/Bird), metas e prazos, permitiu dialogar com os APLs de forma estruturada e com horizonte ampliado. Dessa forma, afastou uma política de ações pontuais isoladas e casuísticas com base em demandas parciais e desarticuladas de um ou outro agente do arranjo. Ao mesmo tempo, o que se ofereceu aos APLs foi, sobretudo, uma metodologia de auto-organização e ação, flexível às suas iniciativas e necessidades.

Depende da iniciativa de atores locais, de forma associativa ou cooperada, mesmo que informal, o processo de formação de fóruns de governança que promovam a concertação local. Trata-se de fomentar espaços públicos e participativos, nos quais os agentes interessados (representantes de empresários e produtores, instituições, poder público e comunidade em geral) passam a compreender, definir prioridades e estratégias comuns para o desenvolvimento do setor produtivo local priorizado.

Também compete aos mobilizadores do arranjo a proposição de sua delimitação, seja territorial (municípios), seja setorial (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE). A exigência é que haja um núcleo, um segmento principal, sem prejuízo dos segmentos adjacentes, de forma a focar ações e a busca de ganhos de escala e escopo. A delimitação é relevante para o foco e a identidade, mas não deve engessar a organização, por isso fica aberta para atualizações.

A apresentação pelo APL de uma entidade gestora é requisito do programa. Sua principal função é assumir perante o governo a responsabilidade de gestão dos recursos repassados com respectiva manutenção da governança e das ações do APL. Assim, também assume a responsabilidade executiva perante o

arranjo. A principal funcionalidade da entidade gestora foi garantir um marco legal de aporte de recursos públicos para subsidiar as ações de coordenação e gestão. Prevista em lei e conveniada com a AGDI, a entidade gestora recebe recursos públicos e assume a responsabilidade integral de prestação de contas. Os requisitos básicos da entidade gestora são: ser associativa e sem fins lucrativos; ter como objetivo institucional o desenvolvimento do APL e/ou da sua região; e, ter participação de empresários/produtores e instituições de tecnologia locais. Também se adotou como prioridade seu vínculo local, em detrimento de entidades externas ao arranjo.

Cada APL definiu uma entidade gestora a partir de suas particularidades. Em alguns casos, a necessidade serviu de estímulo para formalizar organizações que já eram gestadas (por exemplo, Rede Missioneira de Agroindústrias Familiares – Remaf), em outros suscitou um passo maior na direção uma agência de desenvolvimento local (exemplo: Agência de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai – ADMAU). Outros, apenas deram essa atribuição a uma entidade existente. Ainda há casos em que a entidade existente, que se propõe a ser entidade gestora, não atende aos requisitos exigidos, impondo um desafio de ajuste. Em diversas situações, universidades locais assumiram a condição de entidade provisória, permitida pelo programa para o primeiro ano. O maior desafio tem sido o APL reconhecer e legitimar sua entidade gestora para suas funções executivas como mais uma articuladora, sem remeter a ela a totalidade das funções de governança ou mesmo substituir o papel de outras instituições locais.

Cabe à entidade gestora escolher manter pelo menos um(a) gestor(a) dedicado ao arranjo, responsável pelos encaminhamentos, atualização e manutenção da Agenda de Ações, do sítio do APL, prestar informações e tomar iniciativas por novas ações e projetos. Além de capacidade técnica, requer habilidade de diálogo

e articulação, imprescindível ao arranjo. Esse profissional, cujo perfil não é facilmente encontrado, ainda mais com tempo e disponibilidade para dedicar-se ao APL, tem se revelado chave para o funcionamento do arranjo. O projeto tem realizado uma sequência de cursos de capacitação em dois módulos para os gestores. Na primeira edição, buscou-se a parceria de profissionais de uma universidade, a Unisinos. Na sequência, optou-se por realizar com a própria equipe e convidados externos. Isso foi positivamente avaliado, pois, de um lado, aproximou gestores e técnicos da AGDI e outras instituições e, de outro, permitiu a formação da própria equipe do programa e seu melhor conhecimento do perfil e demandas dos gestores.

A Agenda de Ações Transversais do APL constitui-se no principal instrumento de gestão do APL. É uma exigência do programa sua manutenção. Porém, seu conteúdo é de responsabilidade do APL e de suas instituições. Trata-se, primeiramente, de organizar todas as ações relevantes disponibilizadas ao APL pelas instituições locais, assim como as iniciativas do APL. Secundariamente, adota-se um método simplificado de gestão e monitoramento de projetos. Dessa forma, o APL é induzido a mapear tudo o que lhe é relevante, de modo a possibilitar uma visão de conjunto das ações existentes. Isso tem permitido tanto descobertas e ausências de ações, além do diálogo entre instituições com ações às vezes complementares, às vezes sobrepostas. Com a gestão (metas, prazos, responsáveis, recursos), torna-se possível à governança avaliar a efetividade das ações, bem como sua pertinência. Também se permite às próprias instituições compreender melhor as necessidades das empresas.

A dificuldade consiste em reunir e manter atualizada essas informações, uma vez que cada instituição é autônoma e não necessariamente se submete ao fórum de governança, além de ter planejamento e prioridades próprias. Aqui, o arranjo se defronta com a necessidade de confiança e cooperação entre insti-

tuições e com o desafio de construir a cultura do planejamento. O positivo é que esse exercício possibilita amadurecer a visão de conjunto dos atores do APL e provocar as instituições a se abrirem a novas prioridades e, também, a críticas. Em mais de uma oportunidade ouviu-se, diante da apresentação pelo APL de sua Agenda de Ações, que foi a primeira vez que aqueles atores se reuniam e compartilhavam tais informações.

Percebem-se muitas diferenças entre as governanças instituídas, revelando a diversidade dos APLs, tanto econômica, social e cultural quanto institucional. As governanças também sofrem ciclos de alta e baixa. Essa percepção impõe ao projeto o desafio de atuar articulando a estabilidade e animação das governanças.

GIRO DO QUARTO ANO

O balanço do período 2011-2013 das ações do Programa de APLs verificou a constituição de praticamente todos os instrumentos previstos, com a exceção do Fundo APL, atingimento das principais metas pactuadas, bem como a consolidação tanto do quadro da equipe técnica, quanto dos procedimentos burocráticos que constituem a atividade-meio para apoiar os APLs e suas empresas. Esse quadro permitiu focar, em 2014, em um giro técnico para consolidar as governanças e amplificar as ações e resultados nas necessidades dos APLs e das empresas. A título figurativo, o desafio foi o de girar um aproximado 90% de tempo técnico nas atividades-meio e metodológicas para, pelo menos, 50% no foco em ações finalísticas. Tanto os novos projetos coletivos e o aumento de produção/vendas, os problemas e potencialidades dos APLs quanto as deficiências e os casos exitosos de empresas atendidas pelo projeto de Extensão devem ser subsídio para novas ações decorrentes do projeto.

No mesmo sentido, o conteúdo resultante do atendimento das empresas pelo Projeto Extensão Produtiva e Inovação precisa servir de insumo para novas ações do Sistema de Desenvolvi-

to. Além do Radar de Investimentos, que permitirá um acompanhamento dos investimentos das pequenas e médias indústrias em todo o estado, também deve ser aprofundada a relação com os Bancos de Desenvolvimento e a Sala do Investidor, para que eles tenham nas empresas atendidas potenciais clientes, com projetos qualificadamente estruturados, em especial, de inovação, prioridade das novas linhas da Finep – Inovação e Pesquisa.

Desenvolvimento e participação democrática

A construção de uma política pública pressupõe o envolvimento de toda a sociedade, em particular dos sujeitos envolvidos, assim como a ação para o desenvolvimento local requer o entendimento das dinâmicas de produção, de inserção nos mercados e de apropriação local da renda. Além da inerente mobilização das governanças do APL, dos Fóruns Consultivos do Projeto Extensão Produtiva e Inovação e do Núcleo Estadual de Ações Transversais nos APLs, o governo organizou duas conferências estaduais de APLs. Foram mobilizados diretamente atores dos APLs participantes do programa e outros interessados. Enquanto a primeira conferência, em 2012, teve um caráter mais de seminários e debates, a segunda, em 2013, tratou da elaboração de prioridades de forma participativa entre seus 221 participantes. As proposições são orientações para tomadores de decisões, ou de instituições públicas, ou de instituições privadas com ações para os APLs.

O Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais se pretende uma política pública estruturada, asentada em base legal e institucional, planejamento, metas e gestão. Para além de contribuir com a reconstrução do Estado e de políticas públicas de desenvolvimento, como programa de governo, esse programa assume o desafio de avançar em mecanismos de auto-organização econômica da sociedade, na esfera local. A cooperação entre empresas, produtores, instituições lo-

cais e poder público e constituição de governança participativa são buscados como meio de fortalecer empresas por intermédio de seu entorno produtivo. E também como forma de mostrar para a sociedade a importância de seus arranjos econômicos para uma inserção não subordinada diante de mercados globais tão assimétricos na distribuição da riqueza. Assim, desafia todos os setores sociais – e não apenas o poder econômico tradicional – a se apropriar e protagonizar a construção de arranjos locais que elevem a capacidade de produção e, principalmente, de apropriação local da renda, com equidade e sustentabilidade, construindo um desenvolvimento justo e democrático.