

A Política Industrial do RS 2012-14

Ensaio sob uma Perspectiva Desenvolvimentista e Estruturalista

Sérgio Kapron*

RESUMO

Este ensaio busca trazer para a discussão e melhor compreensão a “Política Industrial – Desenvolvimento Econômico do RS” (2012-14) a partir de abordagens desenvolvimentistas e estruturalistas. A política é analisada pelos conceitos de intencionalidade, esforços coletivos e sistemáticos, direção e coordenação, agregação de valor, sistema de inovação e pelos vínculos produtivos com bem estar e democratização da renda. Identifica maiores forças em direção, coordenação e esforços coletivos. Alguns limites verificados revelam potenciais de ampliação das capacidades enquanto uma política de desenvolvimento sub nacional.

Palavras-Chave: Desenvolvimento econômico; política industrial; economia regional
JEL:O; O25; R11

ABSTRACT

This essay seeks to bring to the discussion and better understanding of the "Industrial Policy - RS Economic Development" (2012-14) from developmentalist and structuralist approaches. It is analyzed from intentionality, collective and systematic efforts, direction and coordination concepts and from adding value, innovation system and links with welfare and democratization of income perspectives. Identify direction, coordination collective and systematic efforts capabilities. Some checked limits reveal potential expansion of capacity as a sub national development policy.

Apresentação

A “Política Industrial – Desenvolvimento Econômico do RS” (2012-2014), doravante PIRS, foi apresentada pelo governo do Rio Grande do Sul como um conjunto de ações para promoção do desenvolvimento econômico no âmbito do estado (unidade da federação). Expressou o protagonismo, pela própria iniciativa, do governo estadual em aplicar recursos públicos (financeiros e humanos), buscar sintonia com políticas federais e municipais, construir a concepção e execução com representantes dos setores privados, associações e organizações da sociedade civil, combinando diversos instrumentos públicos, inclusive em parcerias com outras instituições. É aqui compreendida como uma iniciativa de política pública de desenvolvimento, no âmbito de uma estrutura de governo estadual (sub nacional), decorrente de um programa de governo eleito (portanto legitimado por uma maioria

* Economista e doutorando em Economia do Desenvolvimento no PPGE-UFRGS. Foi diretor da AGDI no governo do estado do RS entre 2011 e 2014, com responsabilidades de formulação e execução no âmbito da Política Industrial do RS (objeto deste ensaio) especificamente, dos Projetos APLs e Extensão Produtiva e Inovação.

democrática) e colocada em uma dada realidade política, econômica e social do RS¹.

Como escopo geral, a PIRS trouxe em seu cerne a priorização de mais de vinte setores industriais e agroindustriais². Foi organizada em cinco eixos, contemplando, além dos Planos Setoriais³, instrumentos e políticas específicas para: a Economia da Cooperação, voltada para vínculos de entorno, externalidades e territorialidades (como Arranjos Produtivos Locais – APLs, Cooperativismo e Polos Tecnológicos); Política da Firma, focada na capacitação de empresas e promoção de investimentos (como projeto de Extensão Produtiva e Inovação e a Sala do Investidor); Instrumentos Transversais, com programas de incentivos fiscais, subvenções e financiamentos (inclui as três instituições do Sistema Financeiro Estadual); e, Infraestrutura para o desenvolvimento, uma interface com programas desde irrigação, rodovias, aeroportos, portos até geração de energias. A PIRS apresentou pelo menos 20 programas e projetos que tanto focavam ações nos planos setoriais e de infraestrutura, como ainda atendiam ações territorializadas. A título de ilustração sobre amplitude e abrangência, os documentos de apresentação destacaram que a elaboração dos Planos Setoriais ocorreu em cerca de 170 reuniões, envolvendo 516 participantes, dos quais 38% de governos, 11% de instituições de ensino, ciência e tecnologia e 51% de entidades empresariais, de trabalhadores e cooperativas. Os Planos Setoriais foram anunciados com 267 ações (mar/2012) e dois anos depois contavam com 329 ações, das quais 151 concluídas. O Projeto APLs abrangeu 20 arranjos cujos respectivos núcleos de governança envolveram 370 entidades e o de Extensão Produtiva chegou a também 20 núcleos, com 14 universidades parceiras atendendo mais de 3.500 empresas (até 2014), isto em todo o território gaúcho (AGDI, 2014 e Rio Grande do Sul, 2014a). A PIRS foi publicizada, juntamente com outras políticas de governo, através de documentos impressos, internet⁴, apresentações públicas e institucionalizada (atribuições à órgãos da Administração Pública, projetos e dotações orçamentárias).

A Política Industrial contou com o suporte do Sistema de Desenvolvimento do RS

-
- 1 O escopo deste ensaio foi limitado a PIRS 2012-14 em si, afastando-se de analisar seu contexto e trajetória precedente (estrutura pública, suas políticas e capacidades, programas de governos anteriores) bem como sua interrupção (enquanto totalidade e continuidade de alguns projetos) após a transição de governo em 2015. A concepção, a formatação e o escopo da PIRS, como desdobramento do programa de governo eleito em 2010, podem ser melhor compreendidos em Antunes Junior, De Pellegrin e Horn (2015).
 - 2 O número de setores variou no decorrer em função de desmembramentos.
 - 3 O Decreto 48.956/2012 instituiu a Política Setorial definindo diretrizes e critérios de seleção de setores estratégicos.
 - 4 Nesta data já não se encontrou sua íntegra, apenas partes como em <http://www.sct.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=784>, http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1402401817_REVISTA%20AGDI%20-%20FINAL.PDF (23/03/16).

(SDRS)⁵, subordinado diretamente ao governador do estado, composto inicialmente por um núcleo de 05 órgãos do estado e outros 10 convidados, além de interfaces externas ao governo estadual (governo federal, entidades e instituições locais)⁶. O SDRS e a PIRS ficaram sob responsabilidade de um Secretário de Estado⁷. Além de conformar um núcleo estratégico, formado pelos Secretários do Desenvolvimento e da Fazenda, em linha direta com o governador do Estado, o SDRS contou com o reforço operacional da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI). Sua constituição objetivou reforçar o setor público coma a formação de um quadro técnico próprio de Agentes de Desenvolvimento, com a função de apoiar e promover as políticas de desenvolvimento. No plano de interação com o conjunto dos órgãos de governo e demais projetos prioritários, os projetos considerados estratégicos da PIRS contaram com a coordenação da Sala de Gestão, instrumento conduzido diretamente pelo governador com a presença dos Secretários de Estado e dirigentes de Autarquias e empresas públicas, com ciclos periódicos de acompanhamento e gestão.

A PIRS, por evidência, é iniciativa de uma esfera de Estado sub nacional (estado unidade da federação), o que não invalida sua associação com o referencial desenvolvimentista. Ao contrário, inclusive pode ser exemplar de um possível segundo protagonismo do RS neste sentido. Foi considerada por alguns como a primeira inciativa de um estado em termos de Política Industrial⁸. Em contexto distinto, Fonseca (2014) identificou no governo Getúlio Vargas, à frente do RS entre 1928-30, elementos das políticas que viriam posteriormente a ser identificadas no âmbito nacional como desenvolvimentistas. Não obstante, não é comum políticas com este escopo entre os estados federados brasileiros. Afinal, são limitados os instrumentos legais e de política econômica, restringindo-se basicamente a alguns instrumentos fiscais.

Sob estes aspectos, entre limitações e certa ousadia, a PIRS pode ser considerada matéria-prima relevante para aqueles que compreendem que o desenvolvimento econômico não ocorre diante da passividade ou omissão das sociedades e seus governos, nacionais ou locais.

5 Institucionalizado pelo Decreto 48.396 de 26/09/2011. Variações no formato da composição aparecem em documentos posteriores.

6 Os documentos da PIRS citam como “Atores” do governo do estado um núcleo de 8 órgãos, incluído o Gabinete do Governador, outras 09 Secretarias “ligadas como atividades-fim e atividades-meio”, e ainda “Atores do governo Federal”, “Empresas, cooperativas e trabalhadores” e “Outras instituições” (Rio Grande do Sul, 2013).

7 Da então Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, SDPI.

8 Observado em conversas e debates, por isso sujeito a contestação.

Tampouco seja fruto do acaso, de obra divina ou de livres forças convergindo naturalmente para algum equilíbrio ótimo.

Este ensaio é uma proposta de melhor compreender a Política Industrial do RS diante dos desafios de uma política de desenvolvimento, sub nacional, dentro dos limites do subdesenvolvimento. Seu objetivo primeiro é trazer ao debate os esforços recentes que mobilizaram significativos (e escassos) recursos públicos e que marcaram uma forma de enfrentar os desafios de um governo estadual (papel do Estado, estrutura e gestão) e sua postura diante da atividade econômica, mais precisamente, do desenvolvimento econômico. Também objetiva ensaiar uma abordagem a partir de alguns fundamentos selecionados do debate contemporâneo de superação do subdesenvolvimento, com o propósito de contribuir no aprimoramento do instrumental de análise e formulação de políticas de desenvolvimento. Em uma primeira seção a PIRS será confrontada com alguns elementos das abordagens desenvolvimentistas. Especificamente, se responde às idéias de intencionalidade e industrialização, se orienta esforços coletivos e sistemáticos e se cumpre funções de direção e coordenação. Todos estes, requisitos para a promoção do desenvolvimento. Em uma segunda seção, procurar-se-á compreender se a PIRS objetiva mudanças estruturais consideradas fundamentais para superar o subdesenvolvimento, quais sejam: elevação do valor agregado na produção, endogeneidade no processo de geração tecnológica e inovação e democratização da renda e do bem estar como condição do desenvolvimento. Os elementos de análise serão relacionados ao conjunto da PIRS e a seus projetos específicos, podendo estes, conter mais de um elemento, e, ainda, ao contexto do programa do governo em que a PIRS esteve inserida. Cabe ressaltar que o referencial teórico adotado advém de abordagens a partir de políticas dos Estados nacionais, sendo aqui, aplicado à política sub nacional. As abordagens de referencial desenvolvimentista e (novo) estruturalistas foram escolhidas por: refletir parte do debate atual acerca da economia do desenvolvimento; incorporarem abordagens recentes e relevantes como as evolucionistas, neoschumpeterianas, institucionalistas, novo e social desenvolvimentistas; serem em grande medida complementares; e, conferirem uma delimitação abrangente ao escopo 'desenvolvimento'. Uma complementaridade identificada e, por opção, ressaltada neste ensaio, reside na ênfase em aspectos de processo e institucionalidades na aqui referida abordagem desenvolvimentistas. Ao passo que, na referida abordagem estruturalista, são enfatizados aspectos, por óbvio, de estrutura (produtiva, de conhecimento e distributiva).

I - A Busca do Desenvolvimento

Intencionalidade e industrialização

A formatação, mobilização, implementação e publicização da PIRS e de suas ações, (Rio Grande do Sul, 2012, 2013 e 2014a) permitem depreender a intencionalidade governamental de assumir a promoção e coordenação de esforços para o desenvolvimento. “O SDRS deve ser entendido, sobretudo, a partir de sua intenção básica de coordenar esforços em prol do desenvolvimento econômico do RS” (Rio Grande do Sul, 2013, p. 14). 'Intencionalidade' para promover o desenvolvimento é atributo característico das políticas chamadas 'desenvolvimentistas', que forçaram o curso da industrialização nos países da América Latina, ao longo do século XX, através de projetos nacionais deliberados e sob determinação do Estado. Assim como o explícito objetivo industrializante (Fonseca, 2015)⁹.

As justificativas constantes da PIRS são assertivas no sentido de que “o desenvolvimento econômico, nesta gestão [2011-14], encontra-se no centro da política pública do RS”, pois seriam iniciativas no “intuito de modificar as taxas de crescimento do produto a fim de aumentar a participação do Rio Grande no PIB brasileiro”. Também afirma objetivos de “fomentar o adensamento de cadeias produtivas (...) fortalecimento de grupos empresariais e do sistema cooperativista gaúcho e promover investimentos em regiões de menor renda relativa” e o foco em “resultados econômicos e, ao mesmo tempo, baseada em práticas de sustentabilidade social e ambiental” (Rio Grande do Sul, 2013, p. 10). No mesmo sentido em que afirma a 'Política Industrial' como de 'desenvolvimento econômico', reconhece a importância dos demais setores e a relação da produtividade da indústria com a de setores não-industriais. Assim, postula “a tese de que uma indústria competitiva com base em elevada produtividade deve ser erigida como prioridade absolutamente central” (idem, p. 12). Depreende-se que a intencionalidade de orientar uma política de desenvolvimento é encontrada para além de um mero discurso governamental. Verifica-se que foi materializada e organizada em corpo comum (a PIRS), com responsabilidades definidas para sua condução (SDRS e equipe executiva), e, ainda, em políticas e instrumentos, com estrutura de pessoal e orçamentos próprios, alocados em diferentes órgãos.

9 Fonseca (2015) aponta como núcleo do conceito de desenvolvimentismo: a) projeto deliberado ou estratégia, b) intervenção consciente e deliberada do Estado, e c) industrialização.

Esforços cooperados e sistemáticos

Uma segunda característica identificada nas políticas desenvolvimentistas reside nos “esforços coletivos e sistemáticos” (Chang, 2011) e na ideia de relação pactuada de cooperação entre Estado e responsáveis diretos pela produção (Fonseca, 2004). Duas dimensões que se complementam. Referem a continuidade, sistematicidade e esforços que transcendem um agente. São relevantes pela complexidade do processo de desenvolvimento, seja em seus aspectos de múltiplas relações, de desdobramento no tempo e de combinação de esforços de forma sistemática. Outra dimensão trata das pactuações necessárias. De um lado a coesão dentro da própria estrutura de Estado. Pelo menos no caso brasileiro, é patente sua complexidade com, não raras vezes, setores e instituições dotados de certa autonomia (mesmo que sempre relativa). A imagem de 'caixinhas' de poder é ilustrativa. Políticas públicas não raro 'não se conversam', isto dentro de um mesmo ente federado, quanto mais entre diferentes. Mesmo que aparentemente uma não dependa de outra, é possível supor que sua interação gere ganhos sistêmicos e economias externas. Portanto há sempre um desafio de coordenação entre órgãos e instituições e suas respectivas políticas. De outro lado destaca-se a relação da estrutura de Estado e da política de desenvolvimento, em particular, com os produtores diretos, ou seja, com o universo de firmas e decisores de investimentos produtivos. Somem-se a estes todas as organizações da sociedade que direta ou indiretamente contribuem com fatores para a produção ou com a qualificação destes. A exemplo, instituições de tecnologias, pesquisas, informações, formação, agências de desenvolvimento territoriais, universidades e similares. Estas características pressupõem que quando o governo se coloca como proponente de uma política de desenvolvimento é fundamental que as estruturas do próprio governo e, fundamentalmente, os demais agentes econômicos e sociais a compreendam, respondam e legitimem.

O objetivo de esforços cooperados sistemáticos aparece na PIRS tanto em seu escopo geral quanto em projetos e ações. A apresentação da PIRS enfatiza as “diretrizes da governança e do planejamento” e ainda explicita que o “sucesso do processo de desenvolvimento depende de um esforço de concertação com todos os atores envolvidos” (Rio Grande do Sul, 2013, pp. 10-11). 'Governança' e 'concertação' indicam uma estrutura de gestão compartilhada e o envolvimento comum de diversos atores (protagonistas públicos e privados) e se materializam nos fóruns de condução da PIRS e seus respectivos projetos. A diretriz de 'planejamento' pode ser compreendida junto com a intenção de que a PIRS seja

“Propriedade dos gaúchos, para além das alternâncias e suscetibilidades políticas. Uma política de Estado e não somente de governo” (idem, p.11). Foi concebida para um período de quatro anos (ciclo de um governo) e constituiu metodologia e institucionalidade que se propuseram perenes, em condições de transitar de um governo para outro. Além dos métodos de gestão e acompanhamento, a alocação de quadro de pessoal próprio e estável (Agentes de Desenvolvimento da AGDI) é indicação de perenidade. No mesmo sentido seguiu a institucionalização de programas como o de APLs e Extensão Produtiva e Inovação (Lei 13.839/2011 e equipes próprias). Estes, também integraram um programa de financiamento junto ao Banco Mundial, o que conferiu uma fonte recursos e monitoramento por pelo menos quatro anos.

O esforço sistemático, entendido para além de um momento pontual, pode ser reconhecido na efetivação do planejamento com metodologia que levou à constantes revisões e atualizações, com respectiva publicização, das ações da PIRS nos dois primeiros anos que se seguiram ao seu lançamento¹⁰. Esforço coletivo e sistematicidade também podem ser reconhecidos na vinculação da PIRS às estratégias do governo federal. Foi explicitada a referência nas ações federais em curso, notadamente o Plano Brasil Maior (de 2011), e os vínculos aos esforços de promoção da indústria, inovação, competitividade e do comércio exterior. A sintonia entre setores econômicos priorizados, especialmente da referida 'Nova Economia' (Ind. Oceânica e Polo Naval, Energia Eólica, Semicondutores, Saúde Avançada e Medicamentos) explicitam o sentido de concertação como um esforço coletivo e sistemático do RS com seu Estado nacional.

A busca por pactuação e cooperação é um desafio de legitimação e reconhecimento pela sociedade e pelos agentes econômicos abrangidos pela política de desenvolvimento. Tornam-se mais relevantes quando não se tratam de instrumentos impositivos, mas de fomento. A interação e a participação dos agentes privados e das demais instituições pode consistir em condição determinante, tanto para que compreendam a política, mas principalmente para que suas necessidades sejam reconhecidas pela política pública. O envolvimento de mais de 500 participantes na elaboração de planos setoriais e a manutenção de fóruns para seu monitoramento, são indicações tanto do esforço para dentro da máquina pública como para com os produtores privados e demais instituições. A presença no núcleo do SDRS da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)¹¹ e a PIRS como

¹⁰ A relevante questão da descontinuidade decorrente da troca de governo será tratada adiante.

¹¹ O CDES constituiu-se em espaço de diálogo e assessoramento do governo com representantes da sociedade.

pauta do Conselho, indicam uma relação com o espaço institucional de mais alto nível de relação do governo com a sociedade.

Instâncias de cooperação e de governança entre instituições públicas, privadas e produtores também são encontradas em projetos específicos. O Eixo da Economia da Cooperação, de certa forma, fala por si. Projetos do Cooperativismo e das Redes de Cooperação são a institucionalidade pública apoiando a cooperação produtiva entre produtores. Já o Projeto APLs institucionalizou o Núcleo de Ações Transversais nos APLs, uma instância de caráter estadual, de caráter deliberativo e de integração, que reúne sistematicamente representantes dos principais órgãos públicos, bancos, Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, universidades e entidades empresariais, todas instituições com alguma interface de apoio aos APLs. Extensivamente, cada APL deve manter seu fórum de governança, como condição para participar da política pública. Além de convergir as instituições de apoio locais, pressupõem que busque o envolvimento de produtores e empresários na deliberação e condução de ações do APL. No período analisado, duas conferências estaduais de APLs foram realizadas, como espaços de debate e participação direta de produtores na elaboração de diretrizes da respectiva política estadual (AGDI, 2014 e Kapron, 2014). Os já referidos grupos que elaboraram os Planos Setoriais também constituíram-se em espaços de governança e interação governo-agentes privados.

Coordenação e direção

A terceira característica aqui associada ao referencial desenvolvimentista refere-se aos papéis de 'direção e coordenação' da política de desenvolvimento. De certa forma, o recorrido sobre a PIRS já tratou de identificar que ela se propôs a dar sentido e direção para um estágio maior em termos de produto e renda ('alterar taxas de crescimento') e alteração estrutural ('adensamento de cadeias produtivas'). Algo, aqui entendido, como ao encontro da "função necessária", para o desenvolvimento, de "provisão de visão de futuro", apontada por Chang (1999). Esta função designa o Estado como "o" agente responsável por construir e

“Durante o período de funcionamento, foram geradas mais de 30 recomendações e 30 Relatórios de Concertação. Funcionaram 19 Câmaras Temáticas, totalizando 247 reuniões com mais de 3.705 participantes. Também foram realizados 70 Diálogos Temáticos e Regionais, somando 9.240 participantes, além de seminários nacionais e internacionais que tratam do diálogo social e a atuação destes conselhos na gestão pública. Todos os documentos e recomendações produzidas pelo colegiado estão disponíveis no site www.cdes.rs.gov.br”. Acessado em 03/04/2016 em http://www.rs.gov.br/conteudo/208659/secretario-do-cdes-rs-entrega-relatorio-de-atividades-ao-conselhao-da-presidencia-da-republica/termosbusca=*. Porém o site citado não está mais disponível nesta data.

expor uma visão sobre o futuro desejado¹². Também se relaciona com a função de “dirigir o mercado” para os objetivos do desenvolvimento, nos termos identificados por Wade (1999). A “coordenação para a mudança” é uma outra função apontada por Chang (1999), invocando sua importância para complementaridades e busca de externalidades, principalmente para os investimentos privados, diante da incerteza. Esta função pode até ser compreendida como condição para a “visão de futuro”, compreendendo o desenvolvimento como uma visão coordenada de onde se quer chegar. Direção e coordenação não são uma única função. Até por que a complexidade do desenvolvimento exige muitas coordenações. No entanto, aparecem de forma muito associada como atribuição do Estado nas políticas desenvolvimentistas.

A PIRS traz elementos de direção com prioridades a serem apoiadas e os instrumentos, com respectivos critérios, disponíveis. A mesmo tempo, o SDRS, enquanto estrutura operacional, cumpre funções de gestão e de coordenação da política de desenvolvimento no âmbito do governo e com relações externas a este. Ao mesmo tempo, direção e coordenação são partilhadas e descentralizadas com outras instituições, especialmente a segunda, ao ser desdobrada em diversos níveis setoriais e de organização. A abertura (um chamamento) a representantes dos setores privados para construir as ações dos Planos Setoriais pode ser entendida tanto como uma aproximação da visão destes para melhor qualificar tais ações, como também para constituir uma direção da PIRS, automaticamente legitimada. O formato do Projeto Arranjos Produtivos Locais induziu a formação de 'fóruns de governança' locais, onde o governo se colocou apenas como 'mais um' agente (mas fortemente indutor), a ponto de, inclusive, estimulá-los a se autonomizarem. No mesmo sentido, a política pública de APLs forneceu elementos materiais e metodológicos para que cada arranjo elaborasse, com grande autonomia, seu próprio Plano de Desenvolvimento. Ou seja, para que constituíssem além de uma esfera de coordenação própria (empresas, instituições locais e governo), também a sua visão de futuro¹³, de forma descentralizada e territorializada. Os Parques Tecnológicos combinam certa direção do PGTEC com autonomia de suas organizações mantenedoras, constituindo-se em instituições dotadas de direção e coordenação próprias, também descentralizadas institucional e territorialmente.

Mas alguns dos elementos mais destacados de direção e coordenação encontrados na PIRS

12 Chang (2009) também aponta a necessidade de o Estado ter o potencial de empreender e representar o interesse nacional na formulação e implementação do 'conjunto de escolhas' necessárias para promover o desenvolvimento.

13 Em fins de 2014 10 APLs já haviam elaborado seus Planos de Desenvolvimento, 04 estavam em andamento e 05 estavam em contratação (incluídos uma variação para Planos de Marketing) (AGDI, 2014).

estão em sua institucionalização no Sistema de Desenvolvimento. Em particular, destacam-se os espaços de coordenação dos fatores de fomento aos investimentos. A convergência das três instituições financeiras sob a gestão do governo estadual – Badesul (total), BRDE (compartilhada com SC e PR) e Banrisul (compartilhada com 41% sob controle de acionistas privados) – e dos principais instrumentos estaduais de incentivos fiscais – Fundopem, fundos similares e alterações diretas no ICMS - sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento e da Secretaria da Fazenda, são exemplares. Este tratamento 'de sistema' dado aos investimentos privados julgados relevantes, não só buscou aumentar a eficiência no trâmite para sua definição (decisão do investidor) como ofereceu ganhos sistêmicos e de escopo aos incentivos ao alcance do governo. A Sala do Investidor foi o projeto que aprofundou a coordenação estadual através de uma 'porta de entrada e trâmite' dos investimentos produtivos. Com um conceito de gestão operacional, trouxe para a mesma mesa (literalmente) todos os órgãos estaduais e, quando necessário, municipais e federais, para avaliar e encaminhar as ações que viabilizassem a decisão e realização de dado investimento¹⁴ (Rio Grande do Sul, 2014a).

Mas é na coordenação do Sistema de Desenvolvimento que pode ser encontrado o núcleo diretor e coordenador do apoio aos investimentos, assim como de toda a PIRS. Em particular a unidade Secretaria do Desenvolvimento e Secretaria da Fazenda (expressa pelos respectivos Secretários de Estado) é que parece conferir maior força de direção e coordenação. No caso dos investimentos, direção para atrair (incluindo ações de prospecções no exterior) e levá-los à materialização. E coordenação por reunir e potencializar todos instrumentos ao alcance do governo. No caso, imediatamente avaliados e respaldados tanto pelos tomadores de decisão sobre o 'cofre' do estado (incentivos e potencial de receita) quanto pelos pautados por novos investimentos para a fortalecer a economia do Estado¹⁵. A coordenação do financiamento pode ser verificada em projetos onde convergiram mais de um banco estadual (operação conjunta) e incentivos fiscais e financeiros do estado. Além dos financiamentos via bancos, dos incentivos fiscais (ICMS) e subsídios, o SDRS também buscava coordenar outras ações

14 Em 2014, com 03 anos de funcionamento, a Sala do Investidor contabilizava 418 projetos acompanhados, sendo 63 já em operação e 109 já com obras em andamento. Só estes 172 projetos correspondiam a R\$ 19,7 bilhões investidos e 31,8 mil empregos diretos (AGDI, 2014a).

15 A rigor, é possível identificar um certo antagonismo entre os objetivos das Secretarias do Desenvolvimento e da Fazenda, na medida em que esta última é pressionada por conferir incentivos fiscais, quando seu objetivo é aumentar a arrecadação. Este conflito se exacerba no contexto de 'guerra fiscal' entre unidades da federação, através da qual investidores privados tiram proveito pressionando pelo maior volume de benefícios.

públicas diretas - relativas a licenciamento ambiental, disponibilidade de infraestrutura e até assistência técnica rural - e indiretas, via políticas de parceria com universidades, centros de pesquisa, parques tecnológicos e entidades de governança local.

Ligado diretamente ao núcleo do SDRS, assumiu função relevante de coordenação em âmbito operacional, o chamado “GEx”, abreviatura de Grupo Executivo para Avaliação de Aspectos Econômico-Tributários de Projetos de Investimentos ¹⁶. Um grupo pequeno, com reuniões sistemáticas, envolvendo dirigentes da Secretaria e da Agência de Desenvolvimento e da Secretaria da Fazenda. Este grupo tratou de materializar um alinhamento estratégico operacional, dotado de razoável poder de encaminhamento, na medida em que respondia diretamente aos respectivos Secretários de Estado. Sua leitura, avaliação do impacto de um projeto de investimento sobre a arrecadação fiscal do Estado – tanto em termos de renúncia por incentivos, quanto de potencial incremento futuro – assumia caráter decisivo, inclusive para o apoio dos demais agentes públicos.

Os setores agroindustriais têm forte presença nos Planos Setoriais. Seus principais órgãos responsáveis, a Secretaria da Agricultura Pecuária e Agronegócio – SEAPA e a Secretaria do Desenvolvimento Rural – SDR, não compunham o núcleo do SDRS, bem como nem todos seus projetos e ações constam na PIRS. Em alguma medida certa distância também pode ser verificada em relação a outros órgãos como a Secretaria da Economia Solidária e Micro e Pequena Empresa, da Ciência e Tecnologia ou ainda da Saúde e Educação, que dispõem de recursos e responsabilidades que, em alguma medida, se relacionam com os objetivos de desenvolvimento da PIRS. Alguns limites de abrangência da coordenação podem aqui ser identificados, com repercussão sobre os esforços coletivos e cooperados.

Em âmbito mais geral de governo, além da figura do governador do estado, os instrumentos 'Sala de Gestão' e 'Sistema de Monitoramento Estratégico' (SME), materializaram funções de coordenação geral entre os diversos órgãos e políticas públicas estaduais. O SME comportou um sistema eletrônico, metodologia e equipes próprias que realizaram ciclos contínuos de acompanhamento dos projetos estratégicos do governo. A Sala de Gestão foi o espaço físico onde a cada ciclo (cerca de 40-50 dias), sob coordenação do governador, junto com Secretários/as de estado, todos os projetos eram monitorados e debatidos. O destaque fica na capacidade de visão geral e, principalmente, de interfaces complementares entre projetos. Relações sistêmicas de interdependência, especialmente

¹⁶ Institucionalizado pelo Decreto 51.871/2014.

'gargalos', 'pontos de atenção e de risco', puderam prontamente ser identificados e ter soluções encaminhadas no mais alto nível de tomadores de decisão, cumprindo uma importante função de coordenação, muito embora, já restritas ao nível de gestão operacional.

Ao sinalizar para a sociedade os setores econômicos prioritários, convergindo para estes os esforços públicos diretos e em parcerias institucionais, a PIRS se propôs a dar uma direção para investimentos privados, ao mesmo tempo que, ao coordenar a convergência de financiamentos, subsídios, infraestrutura, pesquisa, serviços tecnológicos e governança, promoveu a coordenação do investimento, com a aproximação e qualificação de fornecedores, serviços produtivos e complementaridades de adensamento de cadeias produtivas. Um setor que pode ser ilustrativo é o do Polo Naval e Indústria Oceânica. Primeiro pelo alinhamento com as políticas federais (PIRS coordenada com a Política Industrial federal), tanto de compras da Petrobras como de Arranjos Produtivos Locais do Ministério do Desenvolvimento (MDIC). A PIRS o priorizou com diversos projetos e ações: apoio ao polo de Rio Grande e constituição de um novo polo no Rio Jacuí; mapeamento da cadeia produtiva e prospecção técnica de potenciais fornecedores no RS; Extensão Produtiva e Inovação para fornecedores; apoio à governança e Plano de Desenvolvimento dos APLs Polo Naval de Rio Grande e do Jacuí; apoio ao Oceantec - Parque Tecnológico de Rio Grande; diversos financiamentos e incentivos às empresas fornecedoras diretas da Petrobras.

Há que se destacar que uma política de desenvolvimento, no âmbito aqui discutido, não é impositiva, com caráter obrigatório para o setor privado. Salvo ações que possam sê-lo por força de lei ou aquelas que tenham caráter de comando econômico, como em alguma medida, as políticas macroeconômicas (ao definirem taxas de câmbio e juro, por ex.), mas que não estão no alcance de estados federados. Mesmo estas, podem se impor aos agentes econômicos, mas não, necessariamente, estarem em função do desenvolvimento ou fazer com que os agentes ajam em função deste. Em tratando-se de economia de mercado, livre iniciativa e propriedade privada de recursos, a decisão do investidor assume caráter privado (alheio ao controle público) e está subordinada ao seu interesse, notadamente, ao alcance de lucro remuneratório do seu capital. Resta pois, expectativa de que estes respondam ao comando ou intencionalidade, de uma política pública em favor do desenvolvimento. O que pressupõe que esta vá, em alguma medida, ao encontro daqueles interesses privados, assim como, que estes tenham alguma convergência com os objetivos de desenvolvimento, enquanto objetivo público, coletivo. É relevante que a política de desenvolvimento traga este esforço de

convencimento e articulação, de busca de legitimidade, para obter a conjunção de mais esforços e interesses comuns, seja do setor privado (firmas produtoras), seja das demais instituições que contribuem para as finalidades do desenvolvimento.

Os aspectos até agora destacados da PIRS indicam sua unidade com o SDRS na coordenação e direção de esforços coletivos, dentro e fora do governo, revelando intencionalidade e busca de sistematicidade para a política de desenvolvimento baseada na industrialização. Com este olhar mais de processo e institucional, a seção seguinte será voltada para compreender a relação da PIRS com a estrutura econômica (produção e distribuição) do RS, sob desafios típicos de uma região sob o subdesenvolvimento.

II - Superar o Subdesenvolvimento

Uma política de desenvolvimento se justifica para superar as mazelas do subdesenvolvimento que ainda persiste em muitos países e regiões. A persistência deste enquanto parte (e não estágio) do sistema capitalista mundial, expressa em relações de dependência, demonstra uma insuficiência das políticas industrializantes na América Latina das décadas 1930-70, interrompidas pela supremacia de políticas neoliberais e o aprofundamento da oligopolização financeirizada. Após um período de negações da importância de políticas nacionais industrializantes, a América Latina (AL) retomou em alguma medida esta perspectiva. Além da realidade de baixo crescimento e deterioração social durante a vigência das políticas neoliberais, pode-se reportar como estímulos, o relativo êxito dos países do leste asiático, que perseveraram no caminho desenvolvimentista, e a nova perspectiva social exigida dos governos eleitos na AL no período recente. Diante da convivência entre um núcleo macroeconômico inibidor do crescimento industrial, com juros altos e câmbio sobre valorizado, algumas iniciativas industrializantes¹⁷, de distribuição de renda e de ampliação do mercado interno tiveram espaço recentemente no Brasil. Ao mesmo tempo, novas abordagens nas formulações estruturalista e desenvolvimentista podem ser relacionadas ao avanço nas abordagens de caráter evolucionistas, neoschumpeterianos e institucionalistas. Na sequência procurar-se-á compreender a PIRS em suas ênfases na estrutura produtiva em termos de agregação de valor, ambiente de inovação e vínculos da estrutura produtiva com bem estar social e democratização da renda.

17 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004; Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008; e, Plano Brasil Maior (PBM) de 2011;

Agregação de valor

O estruturalismo parte da premissa de que a estrutura da economia importa para definir sua trajetória. Rodrik (2010) demonstra a persistência no século XXI da relação entre o conteúdo agregado dos produtos exportados por um país e seu nível médio de renda. Quanto mais concentrados na exportação de produtos de maior valor agregado, maior tende a ser a renda média. E o inverso também vale. Ao mesmo tempo aponta que na medida em que aumenta a renda média dos países, suas estruturas produtivas tendem a se diversificar e depois novamente a se especializar, mas em produtos de alto valor agregado. O autor aponta que a tendência para diversificar/especializar em valor agregado, é de certa forma freada pelo 'livre mercado', que inibe os capitais a se arriscarem em atividades novas e não tradicionais. Tais limitações podem ser compreendidas pela existência de externalidades de coordenação e informação. O sucesso de um novo investimento depende de outros na cadeia de suprimento, comercialização, logística, tecnologias, infraestrutura. Sem tal coordenação, amplia-se o risco de sua ineficiência (lucrativa). No mesmo sentido, um investidor arrojado carece de informações de descobrimento de custos. O precursor descobrirá custos a posteriori, arcando sozinho, enquanto os seguidores perceberão os atalhos. Se imediatamente rentável, será automaticamente seguido. Decorrem questões de 'em que' e 'como' diversificar/especializar.

A PIRS se orientou para o adensamento da cadeia produtiva com foco em agregação de valor, tanto em setores novos (como indústria oceânica e semicondutores) como permeando cadeias tradicionais (eletroeletrônica e automação). Também explicitou orientação pela produtividade e competitividade industrial e para o comércio exterior. Importa destacar, que sob a perspectiva de um estado subnacional, o componente exportação aplica-se às vendas nacionais, para outros estados. O RS estruturalmente é um estado exportador, para o exterior e para os demais estados brasileiros.

O Eixo da Política Setorial foi desdobrado em 'setores tradicionais' e 'nova economia,' em relação a estrutura produtiva existente. Os novos setores, em particular, seriam alinhados com as prioridades federais e os 'portadores de futuro' (alto valor agregado e demanda crescente). Para os setores tradicionais foi priorizada a “inovação ao longo da cadeia de valor e em setores correlatos” (Rio Grande do Sul, 2013, p. 17)¹⁸. A metodologia utilizada para definir diagnóstico e ações necessárias para cada setor referenciou-se na construção de 'matrizes de

18 VER detalhamento dos Programas Setoriais em Rio Grande do Sul, 2013, pp. 22-39 e 54-236.

competitividade'¹⁹. Neste eixo, o Programa de Ações Internacionais foi estruturado com focos na promoção comercial e internacionalização de empresas gaúchas e na atração de novas empresas²⁰. O Projeto APLs selecionou os arranjos a serem apoiados priorizando critérios de inovação, agregação de valor e da nova economia²¹ (além do combate às desigualdades regionais e sustentabilidade entre outros). O Projeto Extensão Produtiva e Inovação voltou-se para a qualificação de empresas dos setores priorizados, priorizando a relação destas com os conhecimentos, pesquisas e produção tecnológicas com as universidades. O projeto de Polos Tecnológicos foi alinhado para estimular pesquisas voltadas à agregação de valor para a produção de cada região. Parques Tecnológicos foram financiados para constituir ambiente físico e de serviços em diversas regiões para abrigar e fomentar empresas de alta tecnologia. Um Programa de Captação de Recursos à Empresas Inovadoras foi criado em parceria (precursora no país) com a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos)²². Os programas Fundopem e Pró-Inovação foram modificados a fim de subsidiar (via ICMS) centros de P&D em empresas e atividades inovativas, respectivamente.

A definição de setores econômicos e projetos implantados indicaram prioridade em agregação de valor e competitividade (referenciada na busca de mercados externos). Não se verifica uma exclusividade ou especialização nesta prioridade, seja em termos de setores ou mesmo no apoio direto a cada empresa, mas uma combinação entre 'novos' setores de alto valor agregado e ações de elevação de valor agregado nas empresas, inclusive de setores tradicionais, justificado pela ênfase em fortalecer a estrutura produtiva existente.

Sistema de inovação

Em uma perspectiva novo estruturalista a assimetria entre países e regiões, quanto ao valor agregado em suas produções, pode ser apenas manifestação final da desigualdade e dependência. Valor agregado em competição de mercado está associado, entre outros fatores, ao acesso a tecnologias e a geração de inovações. Estas, por sua vez, se associam a capacidade, não apenas de obtê-las, mas de produzi-las. Trata-se de uma contribuição de

19 Foi indicada uma referência no 'modelo do diamante' de Michael Porter (Rio Grande do Sul, 2013, p. 25)

20 O Balanço de Ações em 2014 apontava o apoio a participação de 715 empresas em 29 feiras internacionais no Brasil e 19 no exterior. Nove Missões Internacionais comandadas pelo Governador e outras 54 com participação da equipe de governo (AGDI, 2014a).

21 Foram enquadrados 03 APLs da Nova Economia e 02 de Tecnologia na Informação. Os demais, agroindústrias e setores tradicionais, foram pautados com ações de agregação de valor. (AGDI, 2014).

22 Empresa Pública Federal ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

abordagens evolucionistas neoschumpeterianas ao estruturalismo (Peres e Primi, 2009) que reforça a ênfase das assimetrias estruturais em tecnologias entre países (Cimoli e Porcile, 2013). A capacidade local de geração, difusão e apropriação de tecnologias e inovações é relacionada ao ambiente (local, regional, nacional) em que as empresas estão inseridas, suas respectivas trajetórias e capacidade de apropriação, mas também pelas relações e processos estabelecidos, tanto entre empresas, como entre organizações públicas e privadas e as relações sociais e culturais. Este conceito de ambiente foi melhor explicitado nas abordagens de sistemas de inovação (local, regional e nacional) que relacionam o progresso técnico às condições que as firmas podem dispor para interagir com outras firmas, com centros tecnológicos, de pesquisa, universidades, sistemas de incentivos, e o próprio meio social, ou seja, com um ambiente institucional e organizacional que lhes permita, não apenas acessar, mas também, desenvolver capacidades tecnológicas e de inovação (Johnson e Lundvall, 2005; Dinis, 2001). Fica posta a relevância de tornar endógena à economia a capacidade de gerar e absorver tecnologias e inovações.

Uma perspectiva de promover ambientes para criar capacidades locais de geração e difusão de tecnologias e inovações, pode ser encontrado na PIRS como uma ideia geral (um pouco difusa), especificamente materializada apenas em ações, como no Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos (PGTEc), no Projeto Extensão Produtiva e Inovação e no Projeto APLs. O PGTEc²³ fomenta ambientes (literalmente) propícios à empresas inovadoras. Sua estratégia focou em aportar recursos para infraestrutura junto a universidades, condicionados ao aporte (como contra-partida) e interação com pesquisadores, laboratórios e demais profissionais, estudantes e estruturas, disponibilizados para as empresas que nos parques se instalem. Os primeiros Parques a se consolidarem foram junto às maiores universidades do Estado (PUCRS, UNISINOS e FEVALE) e próximos à região metropolitana, mais adensada, e de maior demanda pelas empresas, sobretudo de grande porte²⁴. Não obstante, o programa enfrentou o desafio de fomentar iniciativas de universidades do interior do estado para constituírem parques²⁵. Com um conceito próximo, mas sem ênfase

23 Considerado a principal ação do 'RS Tecnópole', consolidação da política de Ciência e Tecnologia durante o período de governo aqui analisado. Em seu conjunto esta política não 'integrava' a PIRS, mas atuava conjuntamente sob a mesma coordenação geral de governo. Uma apresentação pode ser encontrada em http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1384964171_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20SCIT%20-%20Programa%20Tecnopole.pdf em 04/04/2016.

24 Os primeiros Parques são impulsionados por políticas anteriores a PIRS, as quais esta retoma e amplia significativamente em recursos, abrangência territorial e articulação entre universidades.

25 O programa priorizou relações diretas com universidades, mas também comportou iniciativas locais em formas associativas destas com outras instituições. Em 2014 o Programa contava com 03 parques

em infraestrutura física, o Projeto Extensão Produtiva e Inovação implantou 20 núcleos de profissionais extensionistas, todos em parceria com universidades e atendendo toda a extensão territorial do RS. Como já referido anteriormente, seu foco foi capacitar empresas e aproximá-las da produção científica e tecnológica, especialmente das universidades de sua própria região. Em duas mãos: as empresas se aproximarem do ambiente científico e tecnológico e as universidades se aproximarem da realidade e necessidades das empresas que as cercam²⁶. O Projeto APLs, conforme já destacado no seu aspecto de coordenação, também buscou a aproximação das empresas de cada região e setor envolvido com o conjunto de instituições que localmente dispõem de algum tipo de projeto ou recurso relevante para as empresas, como universidades, centros tecnológicos e organizações de assistência técnica. O 'fórum de governança' de cada APL constitui-se em um ambiente que busca tanto coordenar e interagir as ações locais em prol das necessidades das empresas e produtores, como também aproximar tais instituições e empresas, 'adensando' relações no ambiente local (mútuo conhecimento, problemas e potenciais comuns). Os projetos Extensão Produtiva e APLs possuem grande proximidade, tanto por comporem um mesmo Programa, estarem sob mesma coordenação (mesmo órgão governamental - AGDI)²⁷, construírem ações descentralizadas e localizadas territorialmente, como por terem algumas interseções tanto em termos de empreendedores e produtores quanto de universidades parceiras.²⁸ Estes projetos orientados para construir/fortalecer ambientes favoráveis à inovação devem ser compreendidos junto a outros projetos já referidos, especialmente os de crédito e incentivos para inovação, como os Planos Setoriais e a Sala do Investidor. Esta, protagonizou reuniões presenciais entre empresas com projetos de investimentos e instituições tecnológicas, de capacitação e financiamento. Diversos projetos (Polos e Parques Tecnológicos, APLs e Extensão Produtiva) estabeleceram parcerias operacionais com as universidades espalhadas pelo território, em sua absoluta maioria de caráter comunitário e confessional. Portanto, uma estratégia de fortalecer instituições locais, sobretudo em ações de pesquisa, tecnologia e extensionismo para atividades econômicas de produtores locais.

consolidados (264 empresas e cerca de 14 mil empregos) e outros 12 em consolidação.

26 Os 20 núcleos contaram com 113 profissionais extensionistas e chegaram a 3.500 empresas atendidas em 2014. As ações dentro das empresas decorrentes do projeto em uma alocação de recursos que foram estimados na seguinte proporção: 62% expansão/adaptação; 22% atualização, 12% inovação (AGDI, 2014a).

27 Uma visão mais abrangente destes dois projetos pode ser encontrada em AGDI (2014) e Kapron (2014).

28 Conceituações apresentadas por Dinis (2001) permitem compreender melhor as semelhanças e diferenças entre os projetos referidos neste parágrafo. Pode-se apontar os APLs e o Extensão Produtiva como de caráter 'endógeno' e os Parques Tecnológicos como de caráter 'exógeno', no que se referem a relações de maior ou menor fortalecimento das relações sistêmicas locais.

Os elementos destacados relacionam o Sistema de Desenvolvimento do RS e a PIRS, mas mais especificamente alguns de seus projetos, com a potencialidade de construção de um ambiente institucional que atue no sentido de tornar endógena as capacitações tecnológicas, ao encontro do conceito de sistema de inovação. Muito embora tal finalidade não resida no núcleo da PIRS.

Democratização da renda e do bem estar social

Um terceiro e último aspecto a ser cotejado com a PIRS sob uma perspectiva estrutural, concerne à mudança baseada na democratização da renda e na ampliação do bem estar social.²⁹ Uma formulação para integrar um sistema de inovação voltado para o emparelhamento tecnológico (com outros países), áreas de conhecimento e pesquisa de instituições tecnológicas e universitárias, integração com setores produtivos, especialmente industriais, e para as necessidades (ou déficits) sociais de amplos segmentos da população (saúde, educação, habitação), pode ser encontrado em Albuquerque (2009). Uma política de aumento da empregabilidade e da distribuição de renda com aumento da demanda via consumo de massas deve propiciar mudanças estruturais na escala produtiva, nos encadeamentos produtivos e no progresso técnico. Com esta perspectiva, Mollo (2015), encontra no objetivo de redução da pobreza e desconcentração da renda uma dinâmica para o crescimento, contrapondo o pensamento dominante de focar neste para obter os demais como consequência. Semelhantes objetivos são destacados por Bielschowsky (2012) ao propor frentes motoras potenciais para uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. A produção industrial e seus efeitos dinamizadores são estimulados por tais frentes, seja pela demanda de massas, pelo potencial agregador de valor (com tecnologias) aos recursos naturais ou pelos encadeamentos produtivos do conjunto das frentes. Em comum estas abordagens têm prioridade imediata na equidade e bem estar social como 'meio', que, em articulação com transformações produtivas, tecnológicas e de infraestrutura, alcançariam o desenvolvimento democratizado como fim.

A PIRS tem como premissa a 'sustentabilidade' em sua dimensão 'social', além da econômica e ambiental e é orientada também para “promover investimentos em regiões de

²⁹ Os autores citados não necessariamente se colocam como estruturalistas. Enfoques de políticas de desenvolvimento com equidade, justiça social e democracia podem ser encontrados em diversas abordagens, desde 'social-desenvolvimentistas', 'novo-desenvolvimentistas' e marxistas (Mollo, 2015; Herrlein Jr., 2014; Bielschowsky, 2013).

menor renda relativa” (Rio Grande do Sul, 2012). Tais elementos não permitem compreender que esteja focada em uma mudança estrutural baseada na distribuição de renda e no avanço do bem estar social. Estes objetivos podem ser encontrados em algumas ações e projetos pontuais da PIRS. Mas só ficam evidentes quando se observa o conjunto da política de governo ao qual a PIRS está vinculada. Pontualmente, no âmbito da PIRS, pode-se encontrar nos APLs (ou iniciativas de) protagonizados por produtores fora de mercados dinâmicos ou sem capacidade de acumulação. Como o APL de Pedras, Gemas e Jóias, cujo foco organizativo gira em torno de 'pedristas', trabalhadores autônomos e microempreendedores em busca de formalidade e sustentabilidade econômica. Os APLs de Agricultura Familiar e Alimentos (Missões, Celeiro, Médio Alto Uruguai, Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo e Sul), cujo foco, em geral, é de agregação de valor na produção rural e de agroindústrias familiares. São APLs que se orientam pelo combate às desigualdades regionais e fortalecimento econômico de segmentos de baixas condições sociais e de produção de subsistência. Em sentido próximo está o Programa do Cooperativismo Gaúcho, que fortalece economicamente as organizações empresariais cooperativas, muitas delas de produtores, individualmente, de baixa escala produtiva e tecnológica. O Programa do Microcrédito Gaúcho priorizou crédito orientado a microempreendedores³⁰. Ainda num escopo próximo, mas não no corpo da PIRS, pode-se acrescentar o projeto “Fornecer – compras públicas para micro e pequenas empresas”, que priorizou as compras de gêneros de suprimento de órgãos governamentais (presídios, FASE) de forma descentralizada em diversas regiões, permitindo o acesso de pequenas empresas locais, e os projetos de Economia Popular Solidária e de Agroindústrias Familiares.³¹

Estes últimos já fazem parte do conjunto da política de governo, onde insere-se a PIRS. Uma compreensão daquela pode-se dar pelo 'Mapa Estratégico de governo' que reuniu os cerca de 60 projetos estratégicos monitorados de forma integrada diretamente pelo governador do estado, através do sistema 'Sala de Gestão'. A visão geral do Mapa foi apresentada como “retomar o desenvolvimento sustentável com equidade e participação” e em sua dimensão 'sociedade' contava com quatro objetivos: 1) econômico: investimento, emprego e renda; 2) 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. Apenas

30 Foi significativo pela sua capilaridade, chegando a 37,9 mil tomadores em 423 municípios, em apenas três anos.

31 No que se refere aos recursos naturais, destacados de Bielschowsky (2012), retoma-se a observação da forte presença dos setores agroindustriais na PIRS, assim como, do relativo distanciamento dos órgãos executivos com maiores instrumentos acerca daqueles, do núcleo da PIRS.

a título de referência, dado que foge ao escopo deste ensaio analisar os projetos externos à PIRS, entre os projetos de governo que assumiram o foco na inclusão social estão o “RS Mais Igual” e o “Pacto Gaúcho Pela Educação”³². Também apenas a título de menção, o governo instituiu um conjunto de instrumentos de participação social para definir determinadas prioridades de governo, através do denominado Sistema Estadual de Participação Popular Cidadã³³. Se, de um lado, tais menções evidenciam a existência de um foco em políticas redistributivas, de inclusão social e participação democrática, também permitem compreender que foram concebidas e executadas em paralelo e de forma complementar a Política Industrial. Tomada esta, como a principal política pública de desenvolvimento do governo em questão, percebe-se que ela não incorporou como núcleo articulador ou como um foco emulador do crescimento, as políticas distributivas, democratizadoras da renda ou promotoras do bem estar social. Muito embora, o conjunto das políticas de governo estivessem integradas e sob mesma coordenação³⁴. Desta forma, para compreender este último aspecto analisado (democratização da renda e bem estar social), sugere-se mais adequado tomar o conjunto das políticas de governo como potenciais políticas de desenvolvimento.

Este último argumento, associado com a preliminar de que uma política industrial de um estado sub nacional já traz em si a limitação de instrumentos e potência, associando ainda, que as próprias formulações acadêmicas de políticas desenvolvimentistas e estruturalistas, anteriormente arroladas, são esforços típicos a partir do Estado nacional, sugere-se relevante ampliar o foco da política de desenvolvimento para além da política industrial. Assim como, maior integração com a política tecnológica fica em evidência, também é passível de sugestão a importância de maior coordenação com políticas rurais, ambientais, habitacionais, de educação, saúde, entre outras. O que por sua vez, tanto remete a um conceito bem abrangente de política de desenvolvimento, como amplia o universo de instrumentos já existentes que podem atuar em sua finalidade. No mesmo sentido, cabe explorar outras potenciais sinergias com instrumentos e recursos fora da gestão direta governamental. O que exigiria, por sua vez, maior capacidade de coordenação bem como de legitimidade da política de desenvolvimento.

32 Dados gerais podem ser encontrados em <http://pt.slideshare.net/GovernoRs/revista-de-investimento-para-flip> acessado em 02/04/2016. Os sítios que abrigaram a Sala de Gestão e o Mapa Estratégico, publicizados durante o período aqui analisado de 2011-14, nesta data não foram encontrados.

33 Maiores referências podem ser encontradas em <http://www.consultapopular.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/EJ-0007-Livreto-Portugues-1.pdf> acessado em 05/04/2016.

34 O que pode ser verificado nos formatos já referidos do Sistema de Monitoramento Estratégico e da Sala de Gestão. A perspectiva integradora é explicitada também na 'Carta do Governador' que apresenta a PIRS (Rio Grande do Sul, 2012, pp. 04-05).

Considerações Finais

A constituição da Política Industrial do RS - explicitando prioridades e instrumentos - apoiada em um sistema de gestão e coordenação - Sistema de Desenvolvimento do RS - deu materialidade à intenção e ao compromisso público do governo de promover o desenvolvimento. Ao explicitar prioridades (setores e investimentos) sinalizou uma direção ao setor privado investidor e às demais organizações capazes de prover fatores como conhecimento e tecnologias. Ao convergir instrumentos e recursos disponíveis em distintas esferas do setor público e mesmo em outras organizações, orientou uma combinação de esforços que tendem a reforçar relações sistêmicas e o aproveitamento de externalidades.

É na conjugação da PIRS, como direção intencional, com o SDRS, como coordenação de esforços, que parece residir a maior força desta política pública, à luz do referencial desenvolvimentista utilizado. A direção e a coordenação aproximaram e potencializaram esforços e recursos públicos, sinalizando e oferecendo estímulos (recursos, informações, parcerias) indutores de investimentos produtivos em novos setores e no adensamento de cadeias existentes. Os aspectos destacados em alguns projetos também indicam potenciais de cooperação com organizações sociais, inclusive para descentralizar coordenações (setorial ou territorialmente). Isto significa mobilizar recursos já existentes e disponíveis, mas de certa maneira subutilizados e dispersos, sob o ponto de vista do desenvolvimento do estado.

A PIRS e o SDRS, enquanto direção e coordenação de um processo de desenvolvimento, procuraram institucionalizar uma forma de relação com a estrutura produtiva para maior agregação de valor, através de investimentos, capacitações e introdução de tecnologias para adensamento de cadeias produtivas e formação de novos setores. O núcleo do SDRS revelou força na coordenação de esforços no fomento a investimentos. Mas não se verificou a mesma ênfase na formação de um sistema estadual de inovação, pelo menos como central na PIRS. Nesta perspectiva, teve ações pontuais e relação com outra política de governo (Tecnopole RS). Projetos no âmbito da PIRS tiveram ações voltadas para segmentos produtivos cujo fortalecimento econômico implica em democratização da renda. Porém, outros projetos neste sentido, com ênfase no bem estar social, também estiveram distantes e menos articulados com o núcleo de direção e coordenação da PIRS. Estas distâncias e menores ênfases de coordenação e envolvimento de esforços e recursos (dentro e fora do governo) podem ser

entendidas, por sua vez, como potenciais de ampliação de esforços coletivos coordenados.

A ausência no núcleo coordenador (ou presença de elementos difusos) de um foco para ampliar sinergias e tornar endógenas as capacidades de geração e difusão tecnologias e inovações, contrasta com a capacidade de direção e coordenação revelados pela PIRS e o SDRS. No mesmo sentido, o potencial de maior articulação do núcleo de uma política produtiva (industrial) com órgãos e projetos responsáveis por políticas com recursos naturais, agropecuários, ou mesmo saúde e educação, pode guardar ganhos sistêmicos que se revelem tanto em viabilidade de investimentos privados, como na democratização social da renda e do bem estar. O que, por sua vez, ampliaria suas capacidades enquanto política de desenvolvimento e poderia induzir a um maior reconhecimento e legitimidade da política de desenvolvimento, dando-lhe mais capacidade de direção e sistematicidade.

Construir uma dinâmica sustentada de maior agregação de valor e avanços tecnológicos com mudança estrutural na produção e distribuição da renda, talvez esteja muito distante das possibilidades autônomas de um estado sub nacional. Mas coordenar o conjunto dos instrumentos de governo – econômicos ou não - e estes com as demais instituições locais e nacionais comprometidas com o desenvolvimento, parece ser um caminho promissor.

BIBLIOGRAFIA

AGDI. **4 Anos de Política Pública de APLs e Extensão Produtiva e Inovação.** (Revista Eletrônica). Porto Alegre: AGDI, 2014. Disponibilizado em www.agdi.rs.gov.br, acesso em 23 de dezembro de 2014.

AGDI. **Sistema de Desenvolvimento Política Industrial 2011-14,**(Apresentação em slides). Porto Alegre: AGDI, 2014a.

ALBUQUERQUE, Eduardo. Catching up no século XXI: construção combinada de sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SICSÚ, João; MIRANDA, Pedro (Orgs.). Crescimento Econômico: estratégias e instituições. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

ANTUNES JUNIOR, José A. V.; DE PELLERGRIN, Ivan; HORN, Carlos H. **O Processo de Formulação e a Arquitetura Institucional da Política Industrial do Rio Grande do Sul.** Texto para Discussão, PPGE-UFRGS, Porto Alegre, 2015. Acessado em 02/04/16 em http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2015_18.pdf

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

CHANG, Ha-Joon. **The economic theory of the developmental state.** In: WOO-CUMINGS. The developmental state. Ithaca, New York: CornellUniversity Press, 1999.

CHANG, Ha-Joon. **Hamlet without the Prince of Denmark: how developmente has disappered from today's "development" discourse**. In KHAN, S. R.; CHRISTIANSEN, J. (Eds.). **Towards new developmentalism: market as means rather than master**. Abingdon, Routlege, 2011.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. **Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: un caja de herramientas estructuralista**. Cepal, Serie Desarrollo Productivo N° 194. Set. 2013.

DINIS, Celio Campolina. **Globalização, Escalas Territoriais e Política Tecnológica Regionalizada no Brasil**. Texto para Discussão, 168. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001.

FONSECA, Pedro C. D. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Pesquisa & Debate. São Paulo, PUCSP, v. 15, n. 2(26), jul./dez. 2004.

FONSECA, Pedro. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. In: DATHEIN, R. (Org.) **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HERRLEIN Jr., Ronaldo. **A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI**. Texto Para Discussão 1935. RJ: IPEA, 2014.

KAPRON, Sérgio. **Os Arranjos Produtivos Locais, Extensão Produtiva e Inovação: (Re)Construindo a Política Pública de Desenvolvimento**. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5324/1/Os%20arranjos%20produtivos%20locais_17_P.pdf (acessado em 23/03/16)

JOHNSON, Björn e LUNDVALL, Bengt-Ake. **Promovendo sistemas de inovação como respostas à economia do aprendizado crescentemente globalizada**. IN: LASTRES, Helena; CASSIOLATO, Jose; ARROIO, Ana (Orgs). **Crescimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. RJ: Ed. UFRJ/Contraponto, 2005.

LUNDVALL, Bengt-Åke. **Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation** (1988). In: *Revista Brasileira de Inovação*, RJ: V. 8, n° 1, pp. 09-34, jan-jun/2009.

MOLLO, Maria de Lourdes R.. **O debate desenvolvimentista: reflexões sobre alternativas desenvolvimentistas marxistas**. *Revista de Economia Política*, vol. 35, no 4 (141), pp. 745-762, outubro-dezembro/2015

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. **Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience**. Serie Desarrollo Productivo, n. 187. Santiago de Chile: Cepal, February 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.396**. Institui o Sistema de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – SDRS e cria a Sala do Investidor. Diário Oficial do Estado, 2011 (alterado em 2014).

_____. **Decreto nº 48.956**. Institui a Política Setorial como elemento necessário ao desenvolvimento industrial do Estado do Rio Grande do Sul e fixa diretrizes para sua formatação e critérios de seleção de setores estratégicos. Diário Oficial do Estado, 2012.

_____. **Decreto nº 51.871**. Altera o Decreto nº 48.396, de 26 de setembro de 2011, que institui o Sistema de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - SDRS, e cria a Sala

do Investidor. Diário Oficial do Estado, 2014.

_____. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Plano de implantação da política industrial**: desenvolvimento econômico do RS. Porto Alegre: 2012. Disponível em http://www.sdpi.rs.gov.br/upload/20120810175142politica_industrial__plano_de_implantacao.pdf acessado em 02/04/2016.

_____. **Plano de implantação da política industrial**: desenvolvimento econômico do RS: revisão 2013. Porto Alegre: 2013.

_____. Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Dois anos de política industrial**: balanço executivo. Porto Alegre: 2014a

_____. **Relatório de Transição AGDI**: 2014. Porto Alegre: 2014b.

RODRIK, Dani. Políticas de Diversificação Econômica. Revista da Cepal – N° Especial em Português – Maio, 2010.

WADE, Robert. **El mercado dirigido: la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.