

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO – RS 2011-2014

Sérgio Kapron¹

1 INTRODUÇÃO: O PROJETO APLS

O objetivo deste artigo é apresentar o Projeto de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (Projeto APLs) que, junto com o Projeto Extensão Produtiva e Inovação (Projeto EPI), formam o Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (Programa CAPLs), destacando sua concepção, estrutura e resultados alcançados até o momento. Para limitação de escopo, o foco de análise está na estrutura do programa, não avançando nas dinâmicas internas de cada Arranjo Produtivo Local (APL).

O objetivo maior deste programa público é fortalecer as cadeias e arranjos produtivos do Rio Grande do Sul (RS), capacitando os territórios – instituições e agentes – para elevar sua eficiência econômica sistêmica, refletindo em ganhos com externalidades para as pequenas e médias empresas e produtores, como meio para melhorar a economia e as condições sociais de sua população. Para isso se buscou construir uma *política pública de desenvolvimento territorializada e cooperada* com instrumentos de relação direta com os territórios e, principalmente, de fomento à participação, cooperação e coordenação local, definição de prioridades, gestão coletiva de projetos e qualificação direta a empresas e produtores. Além de propiciar capacidade de coordenação e gestão econômica no território, também desafiou uma integração e transversalidade entre políticas públicas, e destas com ações de instituições locais.

Objetivos que podem ser assim traduzidos nos níveis: *i*) estadual – territorializar prioridades econômicas e *integrar* instituições e atores econômicos locais, e estes com prioridades e ações estaduais e federais em ações coordenadas; *ii*) local – elevar a capacidade técnica e política dos territórios e regiões para definir estratégias coletivas, priorizar setores econômicos, fazer gestão e apoiar produtores e empresas com instrumentos, ações, projetos e serviços produtivos, de conhecimento e tecnologia; *iii*) empresa/produtor – aumentar ações e projetos de investimento e eficiência em nível interno a empresas e produtores, e sua cooperação com instituições locais.

1. Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico e diretor da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI).

Esses objetivos implicaram um grande e simultâneo esforço de estruturar a “máquina” de estado, criando institucionalidade, metodologia, instrumentos, capacitando servidores, alocando recursos e, principalmente, estabelecendo cooperação com instituições e setores econômicos relevantes de cada território. O Programa CAPLs se constituiu em um dos instrumentos mais territorializados da Política Industrial² do estado. São quarenta parcerias com instituições locais cobrindo todo o território do RS e promovendo o reconhecimento de arranjos produtivos no mapa do estado. O desafio da ampla abrangência exigiu muita energia na sua estrutura institucional, que permitiu a capilaridade da política de desenvolvimento estadual, pactuando e articulando ações ao nível local com dezenas de instituições, chegando até empresas e produtores.

O programa teve sua elaboração no ano de 2011 e integrou o Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, além de compor o financiamento contraído pelo governo estadual junto ao Banco Mundial para o Programa Proredes Bird, com vigência no período 2012-2016. Teve como base principal experiências anteriores do estado, como os projetos Sistemas Locais de Produção e Extensão Empresarial, iniciados em 1999 (descontinuados na sequência) e outras experiências similares.

O Programa CAPLs foi estruturado em dois projetos: *i*) Projeto de Fortalecimento dos APLs – Projeto APLs; e *ii*) Projeto Extensão Produtiva e Inovação – Projeto EPI. O Projeto APLs tem como lócus a coordenação do entorno territorial e institucional de empresas e produtores, enquanto o Projeto EPI tem como lócus as empresas e produtores e sua relação com instituições de seu território. Ambos buscam uma complementaridade para eficiência produtiva e sistêmica do território.

O Projeto EPI objetiva aumentar a eficiência das empresas e apoiar seus projetos de expansão, modernização e inovação por meio de metodologia própria aplicada por profissionais extensionistas. A meta foi atender todas as 28 regiões por intermédio de vinte Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação (Nepis) em parceria com universidades públicas e comunitárias, atendendo diretamente 3.564 empresas (até setembro de 2014), para capacitar e apoiar a elaboração de projetos de acesso a serviços financeiros, tecnológicos e de capacitação disponíveis nas respectivas regiões e territórios.

O Projeto APLs objetiva a auto-organização dos agentes econômicos e teve como meta priorizar e apoiar vinte arranjos, com os seguintes objetivos específicos – que expressam a metodologia: *i*) organizar a *governança* do arranjo; *ii*) instituir *uma entidade gestora*, provendo recursos e capacitando gestores e técnicos; *iii*) organizar e monitorar uma *agenda de ações transversais* em cada APL; *iv*) elaborar *planos de desenvolvimento e/ou marketing e comercialização*; *v*) Fundo APL para financiar projetos coletivos; e *vi*) capacitações, informações e estudos.

APLs enquadrados e reconhecidos habilitam-se, também, a priorizar recursos por meio do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), o mecanismo de participação direta da população na priorização do orçamento público estadual.

O Convênio com Entidade Gestora é o instrumento-base de cooperação governo-APL. Reconhecida na Lei 13.839/11, a entidade gestora assumiu, de um lado, a função de elo de relação legal para aporte de recurso pelo governo e, de outro, a função de gestão do APL.

2. A Política Industrial do RS foi lançada em 2012. Para mais detalhes, acessar: <www.sdpi.rs.gov.br>.

O governo, por meio da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI) pactua, com a entidade gestora indicada pelo arranjo, objetivos e metas para estruturação do APL e disponibiliza recursos financeiros para manutenção de, no mínimo: *i)* fórum de governança reunindo todas as instituições relevantes e representantes de empresas e produtores; *ii)* gestor técnico para executar as tarefas do APL; *iii)* agenda de ações transversal do APL, que mapeia e coordena as ações e projetos em execução mais relevantes para o APL; e *iv)* apoio para o Plano de Desenvolvimento e/ou Comercialização e *Marketing*, que propicia uma visão estratégica e participativa de prioridades do APL. A entidade gestora deve ser uma instituição associativa, sem fins lucrativos e com participação de empresas e Instituições de Ciências e Tecnologias (ICTs) locais, além de ter, entre seus objetivos, o desenvolvimento do APL e/ou do território, assim como estar apta a firmar convênio com o poder público.

Desde o princípio, compreendeu-se o desafio de tornar ágil o processo de elaboração e gestão do convênio, enquanto instrumento de pactuação de ações e repasse de recursos, de forma a liberar a capacidade técnica da equipe para o fomento às ações finalísticas de cada arranjo.

A *governança* é o espaço de participação social e institucional no território do APL. Objetiva socializar as ações de cada instituição, definir, coordenar e planejar ações conjuntas. Sua composição é aberta à realidade do APL, sendo convidadas a participar todas as instituições que possuem alguma ação ou interface relevante ao APL, sejam públicas ou privadas, associativas ou representativas, de apoio à capacitação, com serviços, formação ou tecnologias.

A *agenda de ações transversal* identifica as ações e projetos executados no APL. Primeiro serve como orientadora de tudo o que acontece neste. Depois, serve para o arranjo priorizar ações, tanto pelas instituições como pela entidade gestora. É proposta como um instrumento de gestão e planejamento de todas as instituições da governança, de forma a atingir os objetivos propostos para o arranjo. Orienta-se a classificação das ações em grupos como: promoção comercial; financiamento; ações ambientais; e inovação e tecnologia. Necessariamente deve estar integrada ao Plano de Desenvolvimento do APL, seja para subsidiá-lo, seja para ser o seu instrumento de execução.

A abrangência do APL é um conceito que apresenta sua dimensão territorial (municípios) por setor econômico (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAEs). É proposta pelo próprio arranjo, avaliada pela equipe técnica do projeto e deliberada pelo Núcleo Estadual de Ações Transversais (NEAT). A orientação é definir o território em que há maior presença das empresas, produtores e instituições ligadas ao núcleo dos setores econômicos, preferencialmente entre municípios limítrofes. O setor econômico é o centro das atividades econômicas do APL e sugere-se definir as atividades principais e suas complementaridades na cadeia produtiva. A abrangência não significa que o APL tem ações com toda base abrangida (participar é voluntário), mas evidencia esta organização econômica para todos do território (a comunidade precisa reconhecer sua economia) e, principalmente, delimita a unidade territorial e econômica para análises, planejamento e ação das instituições voltadas para o desenvolvimento daquele público. Os dados de estabelecimentos e vínculos de trabalho foram a melhor aproximação conseguida das atividades econômicas do APL, dada a disponibilidade pela base da

Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Porém, expressam limites, especialmente para captar a informalidade ou a presença de agroindústrias familiares, relevantes para os respectivos APLs.

O Projeto APLs procurou combinar uma *metodologia de ação organizada e sistêmica*, que explicitasse para o arranjo e toda a sociedade a forma de ação, com uma ampla *flexibilidade* de organização de cada APL, valorizando suas características e potencialidades.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

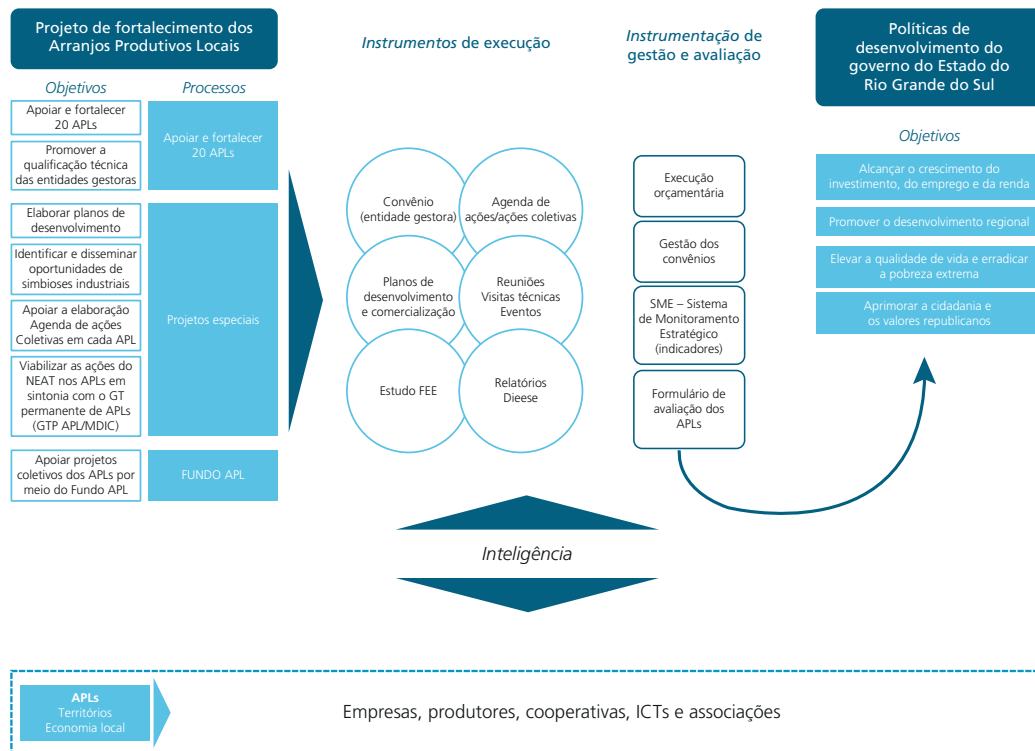
O planejamento desta política pública começou já no início de 2011, em paralelo à montagem da recém-criada AGDI, e materializou-se nos seguintes atos: proposição e aprovação das Leis 13.839/11 e 13.840/11, e dos Decretos 48.936/2012, 49.102/2012, 50.137/2013 e 50.562/2013, que definiram conceitos, objetivos e instrumentos; inclusão no PPA 2012-2015 e no programa de financiamento do estado junto ao Banco Mundial – Proredes BIRD 2012-2016; atribuição das responsabilidades de planejamento e execução à Diretoria de Produção e Inovação (DPI) da AGDI (Lei nº. 13.657, de 7 de janeiro de 2011); priorização como projeto estratégico de governo (ai.rme.rs.gov.br); parte da Política de Economia da Cooperação integrada a outros projetos de governo, como Apoio ao Cooperativismo, Economia Popular Solidária, Redes de Cooperação e Microcrédito; parte da Política Industrial do RS nos eixos Economia da Cooperação e Política da Firma (www.sdpi.rs.gov.br); orientado pelo Programa de Combate às Desigualdades Regionais; sintonia com o Plano Brasil Maior (PBM) e o Grupo de Trabalho Nacional de APLs (MDIC). Foi decisivo o enquadramento do programa no financiamento que o governo do estado buscou junto ao BIRD. Este permitiu um planejamento de aporte de recursos para um horizonte de quatro anos, garantindo tanto a não interrupção como a conclusão de um ciclo completo de planejamento-execução-avaliação.

Além da institucionalização e do planejamento do programa, foram alocados recursos técnicos e financeiros para o aprimoramento da sua *gestão*. Ciclos de planejamento, execução e avaliação, e permanente processo de aperfeiçoamento de procedimentos e instrumentos, além da crítica e incorporação de aprendizados, são fundamentais para um cumulativo aperfeiçoamento técnico da estrutura pública.

A AGDI constituiu estrutura interna com quadro de pessoal dedicado à promoção dos APLs. A equipe, que contou com servidores com experiências de políticas anteriores, foi sendo reforçada por agentes de desenvolvimento e auxiliares técnicos do novo quadro de concursados da agência. A equipe técnica assumiu a gestão de cada APL em diálogo direto com os gestores locais da entidade gestora e suas governanças. De outro lado, buscou-se estabelecer relação com as principais instituições que ofertam serviços e políticas aos APLs, por meio do NEAT.

A figura 1 procura evidenciar a estrutura do projeto por meio das relações entre seus objetivos, processos, instrumentos, interação com os APLs – empresas, produtores, cooperativas, ICTs, associações – e a relação com os grandes objetivos da política de desenvolvimento estadual.

FIGURA 1
Projeto APLs: objetivos, instrumentos e processos

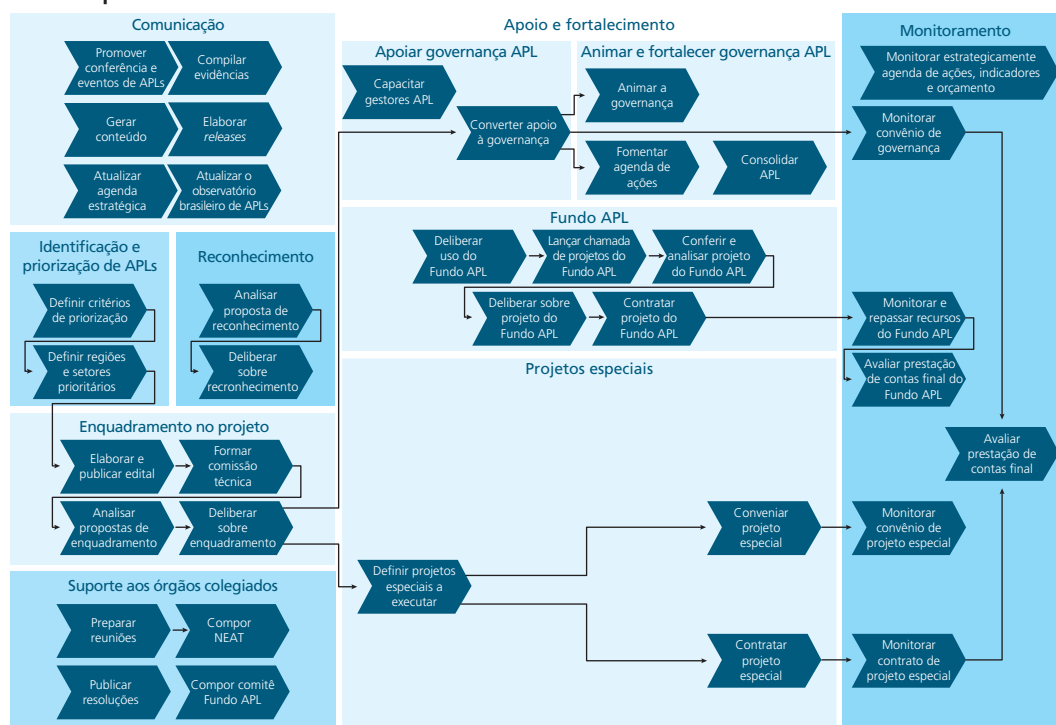


Fonte: AGDI.
Elaboração DPI/AGDI.

A equipe técnica faz a gestão de todo o projeto e, em específico, dedica-se à manutenção do instrumento de pactuação e repasse de recursos a cada APL (convênio), a acompanhar os trabalhos da entidade gestora e da governança e a propor ações mobilizadoras e fortalecedoras dos arranjos.

Adicionalmente, por meio de parceria com o Grupo de Pesquisa em Modelagem para Aprendizagem (GMAP Unisinos) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foram mapeados e manualizados os processos de gestão do Projeto APLs e da Metodologia de Extensão Produtiva e Inovação. A descrição passo a passo, com fluxos e responsabilidades, objetiva tanto a qualificação técnica da estrutura pública, quanto um método para seu aperfeiçoamento contínuo, criando as condições técnicas para sua perenidade (as condições políticas dependem da participação e do controle social, bem como do compromisso do governo). São apresentadas, na figura 2, o fluxograma que resume as respectivas *Cadeias de Agregação de Valor* (VAC) de cada projeto. Os respectivos manuais abrem cada etapa do VAC, indicando procedimentos e responsabilidades. Trata-se de uma tecnologia inovadora para a estrutura de estado, pelo menos em nosso âmbito.

FIGURA 2
Mapa VAC



Elaboração GMAP/UFRGS/AGDI.

3 TRANSVERSALIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A construção de uma política pública pressupõe o envolvimento de toda 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, o escopo institucional do Projeto APLs criou mecanismos para orientar e comprometer as mais variadas instituições a convergir e transversalizar suas ações, tendo como lócus comum os APLs e suas empresas.

As governanças são o espaço local de participação e interação das principais instituições relevantes ao APL. Quanto mais fortalecida e legitimada, espera-se que maior seja a efetividade na promoção econômica das empresas e produtores. Cabe à governança alimentar a agenda de ação transversal de cada APL, induzindo a convergência e complementaridade de ações.

Além da inerente mobilização das governanças do APL, o governo apoiou a realização de duas conferências estaduais de APLs. Foram mobilizados diretamente atores dos APLs participantes do programa e outros interessados. Enquanto a I Conferência, de 2012, teve um caráter mais de seminários e debates, a II Conferência, de 2013, priorizou a elaboração de prioridades de forma participativa entre seus 221 participantes. As proposições são orientações para tomadores de decisões, sejam de instituições públicas, sejam de privadas, com ações para os APLs. Além dos espaços no âmbito do projeto, seus sujeitos também organizam e pautam prioridades no processo da Participação Popular e Cidadã (PPC) que, em 2014, envolveu 1.313.583 pessoas em todo o RS na definição das prioridades do orçamento público estadual.

Já o NEAT, institucionalizado pela Lei 13.839/11, constituiu-se na instância estadual de integração das principais instituições de apoio aos APLs. São 27 as instituições, distribuídas entre públicas e privadas, que o compõe. Além de definir as principais estratégias do

programa, essas instituições são desafiadas a compartilhar e interagir suas ações com foco comum, e a internalizarem em seus planejamentos, orçamentos e prioridades o foco nos APLs. Busca-se uma maior sinergia de ações e correspondente otimização destas.

Ainda em âmbito local, cada rede de oferta do Projeto EPI é um mecanismo para mostrar às empresas toda disponibilidade de serviços e, também, mostrar para as instituições a realidade e a necessidade das empresas.

4 EXECUÇÃO DO PROJETO: VINTE APLS APOIADOS

A seleção dos vinte APLs para serem apoiados considerou, principalmente, as prioridades da Política Industrial e do Programa de Combate às Desigualdades Regionais. Inicialmente, em 2011, cinco APLs foram apoiados para uma fase-piloto, sendo priorizados aqueles já com um histórico de organização e por demandas regionais. Seguiram-se dois Editais Públicos de Seleção Pública de projetos de APLs – 05/2012 e 01/2013 – priorizados pelos seguintes critérios: *i)* importância econômica para a região e o estado; *ii)* importância histórica, social e cultural para a região; *iii)* vínculo, existente ou potencial, com outros programas públicos e de apoio das instituições – o NEAT; *iv)* cooperação entre empresas, empreendimentos e produtores; *v)* existência e coordenação de entidades associativas, universidades, centros de pesquisa/tecnologia e instituições de ensino/formação/capacitação e entidades de fomento/desenvolvimento, entre outros; *vi)* relação com a sustentabilidade da região e planos de preservação; *vii)* ações inovadoras ou com potencial de inovação e tecnológico; e *viii)* transversalidade entre desenvolvimento regional e a Política Industrial.

A seleção via edital valorizou a auto-organização local e a vontade expressa dos produtores e instituições locais para esta forma de organização econômica. A seleção e o respectivo *enquadramento* do APL no projeto o habilitou a acessar recursos diretos deste.

Os primeiros cinco APLs foram priorizados na etapa-piloto, para contribuírem na estruturação do projeto, sendo três de setores industriais tradicionais, priorizados pela sua região junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ainda em 2011 – APLs Moveleiro, Polo de Moda e Metalmeccânico e Automotivo MMeA. O APL Pós-Colheita é de um segmento menor, mas com forte vínculo na cadeia metalmeccânica e com base agrícola. Todos estes têm alguma experiência pretérita de organização. O quinto APL – Pedras Gemas e Joias – foi incorporado pelo desafio de compreender melhor o método de ação para uma região deprimida economicamente e de baixa organização institucional.

No edital de 2012 foram priorizadas a apresentar projetos algumas regiões integrantes do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, sendo selecionados os APLs Agroindústria Familiar, da região do Médio Alto Uruguai, e Alimentos, da região Sul. Outros foram priorizados pela sua importância entre os 22 Setores da Política Industrial: Audiovisual (indústria criativa); Eletroeletrônico de Automação e Controle; e Máquinas e Equipamentos Industriais. Pelo critério de APLs de Agroindústria Familiar foram selecionados os da região Missões e da região Celeiro.

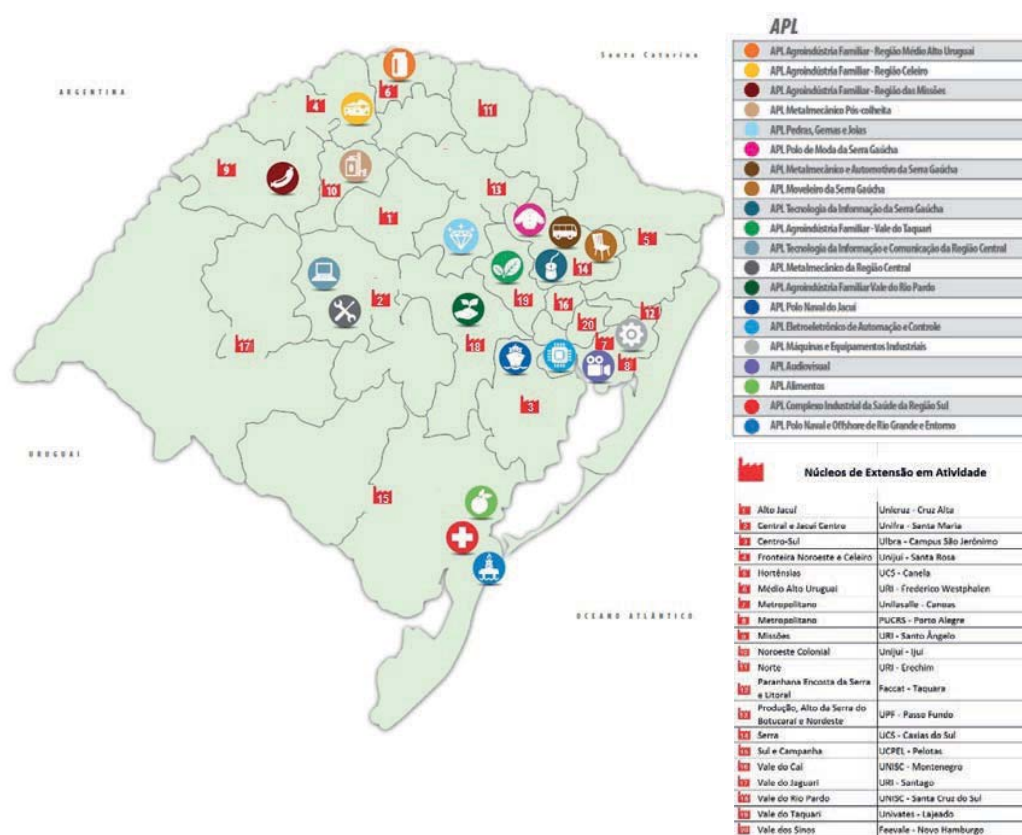
No edital de 2013 foram priorizadas três categorias: Nova Economia, Economia Tradicional e Relevância Regional, sendo atribuídas pontuações diferenciadas às regiões menos desenvolvidas, entre outros critérios. Foram selecionados três APLs da Nova Economia (para o RS) – Polo Naval de Rio Grande, Polo Naval do Jacuí e Equipamentos Médico-hospitalares da região Sul –, e dois de Tecnologia da Informação – regiões Central e Serra, tendo sido selecionado, ainda, o APL Metalmeccânico da região Central e dois de Alimentos e Agroindústrias Familiares, do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari.

Desses vinte APLs, treze estão em regiões com Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) de renda inferior à média estadual, sendo seis (Saúde, Polo Naval Rio Grande, Alimentos, Jacuí, MAU e Pedras) em regiões prioritárias no combate às desigualdades regionais, seis diretamente focados na agricultura familiar e produção de alimentos e um em pequenos produtores de artefatos de pedras e joias – públicos estes em condições socioeconômica e produtivas desfavoráveis.

Além dos vinte APLs enquadrados, que recebem aporte financeiro do governo, o Projeto APLs também *reconhece* arranjos que cumpram alguns critérios básicos. O objetivo é estimular esta forma organizativa, integrá-los aos demais arranjos e, principalmente, sinalizar às demais instituições prioridade para alocação de seus recursos.

O mapa 1 demonstra a abrangência territorial dos vinte APLs enquadrados e dos vinte Nepis no estado do RS.

MAPA 1
APLs e Nepis



Fonte: AGDI.
Elaboração DPI/AGDI.
Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelo autor para publicação (nota do Editorial).

A tabela 1 apresenta os APLs por ordem de ingresso no programa (pilotos e editais), regiões, quantidade de municípios e população da abrangência territorial, principais setores econômicos que formam o APL e número de estabelecimentos e trabalhadores (vínculos formais) do APL, conforme dados da Rais.

TABELA 1
Abrangência dos APLs enquadrados

APLs	Regiões/Corede	Municípios abrangidos e população total		Principais setores econômicos	Número de estabelecimentos	
		abrangidos	total		Rais/2013	Rais/2013
Pilotos – 2011						
Metalmecânico e automotivo da Serra Gaúcha	Serra	19	722.285	Empresas do ramo metalmecânico, eletroeletrônico, plástico e vidros diretamente vinculadas ao setor automotivo da Serra Gaúcha.	5.959	86.515
Metalmecânico pós-colheita	Noroeste Colonial	3	56.135	Equipamentos para limpeza, secagem, movimentação, descarga e armazenagem de grãos (silos).	322	8.660
Moveleiro da Serra Gaúcha	Serra	32	948.609	Mobiliário predominantemente de madeira maciça para setores residenciais e comerciais.	3.201	41.016
Pedras, gemas e jóias	Alto da Serra do Botucaraí	17	508.888	Extração de pedras preciosas, indústria de artefatos e joalheria.	2.232	5.894
Polo de moda da Serra Gaúcha	Serra	24	880.156	Empresas de confecção, malharia, acessórios e máquinas.	1.827	8.959
Edital 1/2012						
Alimentos – região Sul	Sul	22	875.669	Hortaliças, frutas, condimentos e mel.	1.366	3.901
Audiovisual	Metropolitano Delta do Jacuí e parcialmente Coredes Vale do Rio dos Sinos, Serra, Sul e Central	10	4.083.421	Produção de filmes; produção de áudio; distribuição e exibição de filmes; produção e programação de conteúdo para televisão; produção de eventos.	1.409	4.655
Agroindústria familiar – região Celeiro	Celeiro	21	144.830	Agroindústria.	1.273	3.132
Eletroeletrônico de automação e controle	Metropolitano Delta do Jacuí e parcialmente Coredes Vale do Rio dos Sinos, Serra e Paranhana – Encosta da Serra	10	3.422.589	Produtos eletrônicos de automação, incluindo sistemas e softwares de controle e supervisão de processos, controladores lógicos programáveis, sensores medidos de grandezas elétricas, integradores de sistemas, gerenciadores de energia elétrica, correção de fator de potência e inversores, controles e módulos eletrônicos diversos	4.989	60.777

(Continua)

(Continuação)

APLs	Regiões/Corede	Municípios abrangidos e população total		Principais setores econômicos	Número de estabelecimentos		Número de vínculos ativos	
		abrangidos	total		Rais/2013	Rais/2013	Rais/2013	Rais/2013
Máquinas e equipamentos industriais	Metropolitano Delta do Jacuí e parcialmente Coredes Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí, Serra e Paranhana –Encosta da Serra	19	4.236.245	Atuadores elétricos e redutores; conectores para redes industriais; aeromóvel, balanças industriais, agrícolas e comerciais; bombas submersíveis, conjuntos hidráulicos, motores submersos, caldeiras de vapor, geradores de água quente e serviços de caldeiraria, componentes de máquinas, equipamento de movimentação de cargas, equipamentos e sistemas para tratamento de efluentes, equipamentos enxaguadores, envasadores, tampadores e engarrafadores de bebidas e embalagens, ventiladores industriais, transformadores de força, sistemas e dispositivos de segurança de máquinas.	3.305	63.576		
Agroindústria familiar – região Médio Alto Uruguai	Médio Alto Uruguai	22	152.058	Agroindústria.	563	1.999		
Agroindústria familiar – região Missões	Missões	25	253.859	Agroindústria.	481	1.190		
Edital 2/2013								
Complexo industrial da saúde	Sul	22	572.597	Aparelhos auditivos, tecnologia para diagnóstico, cadeiras de rodas.	1.815	5.429		
Metalmecânico da região Central	Centro	3	292.503	Fabricação de máquinas e peças metálicas; fabricação e montagem de estruturas metálicas; fabricação de peças e equipamentos industriais diversos; fabricação de motores, rolamentos, transformadores, luminárias e outros equipamentos.	168	1.402		
Polo naval do Jacuí	Centro Sul	10	191.793	Fabricação e fornecimento de módulos para plataformas (fornecimento para Polo naval em Rio Grande).	241	1.704		
Polo naval e offshore do Rio Grande e entorno	Sul	5	602.175	Montagem de plataformas offshore e navios.	1.038	11.859		
Ti da Serra Gaúcha	Serra	32	886.837	Software, hardware, outsourcing, sites, redes e segurança, consultoria em TI.	1.006	2.332		
TIC da região Central	Centro	4	327.179	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador, suporte técnico, manutenção e outros serviços de tecnologia de informação e comunicação.	663	1.820		
Agroindústria familiar – região Vale do Rio Pardo	Vale do Rio Pardo	23	436.774	Agroindústria.	439	2.658		
Agroindústria familiar – região Vale do Taquari	Vale do Taquari	13	77.219	Agroindústria.	220	3.271		
Total					32.517	320.749		

Fonte: AGDI e Rais/MTE.
Elaboração DPI/AGDI

Os vinte APLs respondem aproximadamente por 32.517 estabelecimentos, 320.749 trabalhadores ativos, que por sua vez correspondem a uma massa salarial de R\$ 724 milhões (ano). Estes são dados de vínculos formais captados pela Rais, não captando informais, microempreendimentos informais e agroindústrias familiares. Para dar uma dimensão dos APLs, o somatório de massa salarial equivale a 11,22% de toda massa do RS e 47,01% da massa salarial da indústria.

Conforme as metas e objetivos do projeto dos APLs:

- foram enquadrados;
- tiveram convênios firmados com suas entidades gestoras;
- constituíram pelo menos um gestor(a) profissionalizado;
- estruturaram as governanças; e
- passaram a gerir a agenda de ações transversais.

A tabela 2 identifica a entidade gestora de cada APL (provisória e definitiva), o período de início dos convênios de repasses de recursos, a quantidade de instituições que compõem os fóruns de governança, o número de gestores e auxiliares profissionalizados, e o número de ações coletivas realizadas e de empresas diretamente beneficiadas. Em alguns arranjos, as instituições já existentes assumiram o papel de gestora. Em outros, o projeto serviu para criação de novas instituições com o papel de fomento ao desenvolvimento local.

As ações coletivas, extraídas da agenda de ações, foram tomadas como um indicador de resultado das instituições da governança em benefício das empresas e produtores. A expectativa é que quanto maior a sinergia do arranjo, mais ações coletivas e empresas serão beneficiadas por estas. Os valores zero, “NI” e “1” revelam as diferenças de funcionamento de cada APL. De uma parte, as distintas prioridades de organizar ações específicas, de outra, a dificuldade verificada em fazer gestão da agenda, respectivos projetos e ações.

TABELA 2
APLs e dados de governança

APLs	Entidade gestora	Data do primeiro convênio de governança	Número de entidades na governança	Número de gestores e auxiliares profissionalizados	Número de ações coletivas executadas	Número de empresas beneficiadas
Agroindústria familiar – região Ceieiro	Associação Gaúcha dos Empreendimentos Lácteos (Agel)	Dez./12	18	2	0	0
Agroindústria familiar região Médio Alto Uruguai	Fundação Regional Integrada (Furi)/ Agência de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (ADMAU)	Dez./12	47	2	5	74
Agroindústria familiar – região Missões	Fundação Regional Integrada (FURI)/Rede Missioneira da Agricultura Familiar (REMAF)	Dez./12	14	3	3	170
Agroindústria familiar – região Vale do Rio Pardo	Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra)	Ago./13	34	2	1	81

(Continua)

(Continuação)

APLs	Entidade gestora	Data do primeiro convênio de governança	Número de entidades na governança	Número de gestores e auxiliares profissionalizados	Número de ações coletivas executadas	Número de empresas beneficiadas
Agroindústria familiar – região Vale do Taquari	Fundação Alto Taquari de Educação Rural e Cooperativismo (Faterco)	Ago./13	32	2	5	30
Alimentos – região Sul	Fundação de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário Edmundo Gastal (FAPEG)	Dez./12	9	2	10	55
Audiovisual	Fundação de Cinema RS (Fundacine)	Dez./12	14	2	7	42
Complexo industrial da saúde	Fundação Delfim Mendes Silveira (FDMS)	Ago./13	6	2	4	8
Eletroeletrônico de automação e controle	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)	Jun./13	18	3	3	12
Máquinas e equipamentos industriais	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)	Mai./13	17	3	6	26
Metalmecânico da região Central	Câmara de Comércio e Indústria de Santa Maria (CACISM)	Ago./13	23	2	3	32
Metalmecânico e automotivo da Serra Gaúcha	Universidade Passo Fundo (UPF)/ Associação Arranjo Produtivo Metalmeccânico e Automotivo	Dez./12	10	2	5	235
Metalmecânico Pós-Colheita	Associação Centro de Inovação Tecnológica (ACITEC)	Dez./11	12	2	6	101
Moveleiro	Centro Gestor de Inovação Moveleiro (CGI)	Dez./11	12	1	NI	NI
Pedras, Gemas e Joias	Associação dos Pequenos Pedristas de Soledade –(Appesol)	Dez./11	13	2	15	185
Polo de Moda da Serra Gaúcha	Associação Polo de Moda da Serra Gaúcha	Dez./11	11	2	12	173
Polo Naval do Jacuí	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada (Ciga)	Ago./13	31	3	NI	NI
Polo Naval e Offshore de Rio Grande e Entorno	Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	Ago./13	17	5	1	114
TI da Serra Gaúcha	Polo de Informática de Caxias do Sul (Trino Polo)	Ago./13	13	2	13	469
TIC da Região Central	Associação Parque Tecnológico de Santa Maria	Ago./13	24	2	7	11
Total			375	46	106	1818

Fonte: AGDI.

Elaboração DPI/AGDI.

Obs.: dados de outubro de 2014.

A tabela 3 apresenta os valores repassados pelo governo aos APLs exclusivamente para gestão da governança e elaboração de planos de desenvolvimento e/ou de comercialização, bem como a previsão para o próximo período. A estes recursos são somadas as contrapartidas locais (mínimo de 10%) e devem cobrir, no mínimo, a equipe gestora básica, o custeio das ações, a realização de reuniões de governança, as visitas a empresas e capacitações técnicas, a elaboração de projetos e relatórios, a divulgação das ações (internet), além da possibilidade de missões técnicas ou participação de empresas de APLs em feiras e eventos.

TABELA 3
Recursos disponibilizados para gestão da governança por APL e planos de desenvolvimento e *marketing*
 (Em R\$)

APLs	Governança		Planos de desenvolvimento e <i>marketing</i>	
	Aplicados	A aplicar	Aplicados	A aplicar
	2011-set./2014	Out. (2014-2016)	2011- set./2014	Out. (2014-2016)
Agroindústria familiar – Celeiro	305.000,00	296.000,00	100.000,00 ¹	215.000,00 ¹
Agroindústria familiar – Médio Alto Uruguai	305.000,00	296.000,00	100.000,00 ¹	215.000,00 ¹
Agroindústria familiar – Missões	301.000,00	229.332,40	100.000,00 ¹	215.000,00 ¹
Agroindústria familiar – Vale do Rio Pardo	101.000,00	365.000,00		325.000,00 ²
Agroindústria familiar – Vale do Taquari	101.000,00	365.000,00		325.000,00 ²
Alimentos – região Sul	299.000,00	298.000,00	100.000,00 ¹	215.000,00 ¹
Audiovisual	241.000,00	210.000,00	100.000,00 ³	
Complexo industrial da saúde	101.000,00	265.000,00		150.000,00 ³
Eletroeletrônico de automação e controle	100.940,00	272.000,00		294.868,80 ²
Máquinas e equipamentos industriais	100.880,00	280.000,00	108.785,00 ²	180.000,00 ²
Metalmecânico da região Central	101.000,00	365.000,00		330.000,00 ²
Metalmecânico e automotivo da Serra Gaúcha	225.790,00	199.270,00	83.300,00 ³	
Metalmecânico pós-colheita	292.360,00	210.000,00	100.000,00 ³	
Moveleiro	208.000,00	175.000,00	101.060,00 ³	
Pedras, gemas e joias	253.000,00	384.000,00	99.999,66 ¹	250.000,00 ¹
Polo de moda da Serra Gaúcha	301.600,00	218.600,00	83.300,00 ¹	250.000,00 ¹
Polo naval do Jacuí	101.000,00	265.000,00		150.000,00 ³
Polo naval e offshore de Rio Grande e entorno	100.701,98	265.000,00	149.680,00 ³	
TI da Serra Gaúcha	101.000,00	265.000,00		325.000,00 ²
TIC da região Central	101.000,00	365.000,00		325.000,00 ²
Total	3.741.271,98	5.588.202,40	1.226.124,66	3.764.868,80

Fonte: AGDI.

Elaboração DPI/AGDI.

Notas: ¹ Plano de Desenvolvimento e *Marketing*.

² Plano de Desenvolvimento + *Marketing*.

³ Plano de Desenvolvimento.

Foram R\$ 4,9 milhões já aplicados na gestão dos APLs e em seus planos de desenvolvimento e outros R\$ 9,3 milhões assegurados até 2016 (financiamento Proredes BIRD)

Sete APLs já concluíram seus planos de desenvolvimento, quatro estão em elaboração e outros sete estão em fase de contratação, incluindo planos de comercialização e *marketing*. Estes últimos foram objeto de licitação de consultorias especializadas e os demais foram objeto de convênio com as respectivas universidades com maior vínculo com cada APL.

Outras ações para os APLs foram viabilizadas pela *articulação transversal* com outras políticas públicas e institucionais, como por exemplo: extensão rural pela Empresa de

Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); financiamento de agroindústrias pela Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR); licenciamento ambiental pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam); financiamento pelos bancos; microcrédito pela Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sesampe); capacitação profissional pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e escolas técnicas; capacitações, apoio a participação em feiras, rodadas de negócio e outras pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); serviços tecnológicos por unidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e outras ICTs; compras públicas pela Central de Licitações e Coordenadorias da Secretaria de Educação (SEDUC); participação em feiras internacionais pela Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI); e legalização de agroindústrias e implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agroindustrial (SUSAF). Esta lista é incompleta, tanto por ações quanto pela sua mensuração. Se, de um lado, revela ainda uma limitação em as respectivas instituições sistematizar e disponibilizar todas as ações por APL, de outro, também revela o potencial de avanço na integração das políticas públicas e institucionais e seu potencial. Na medida que os APLs são priorizados pelas distintas instituições, acessam não apenas mais recursos, mas ampliam a sinergia e as externalidades locais.

O Projeto Simbiose Industrial e o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos para APLs consiste na identificação dos principais resíduos gerados nos processos produtivos das empresas dos arranjos produtivos, visando encontrar a destinação mais adequada para estes resíduos. Além disso, a Simbiose Industrial promove a troca de materiais (serviços, energia, conhecimento e/ou subprodutos) entre as empresas, facilitando a colaboração na utilização de ativos, logística reversa e troca de capacidade e conhecimento técnico. A Simbiose Industrial pressupõe que os materiais não utilizados por uma empresa podem se tornar materiais de valor para outras, propiciando redução de custos e ganhos ambientais. Para sua execução foi contratado o Centro Nacional de Tecnologias (CNTL) do Senai. Cinco APLs já foram trabalhados com 230 empresas diagnosticadas, cerca de dois mil resíduos mapeados e oitocentas oportunidades de negócio. No momento está em finalização o sítio com respectivo banco de dados, que também será alimentado pelo Projeto EPI, por meio do seu módulo avançado “Produção Mais Limpa” e pelas empresas mapeadas no Balanço de Serviços Ambientais (uma parceria AGDI-BRDE-UFRGS que identificou cerca de cem empresas especializadas na prestação de serviços ambientais para indústrias e processamento de resíduos). A segunda etapa da Simbiose deverá cobrir os demais APLs e entrar em execução em 2015.

Após um longo percurso para criar um instrumento novo de financiamento, em julho de 2014 foi publicada a primeira Chamada de Projetos do Fundo APL. Dirigida aos APLs enquadrados no programa, a chamada visa a projetos que contribuam para a agregação de valor a um conjunto de empresas/produtores de cada APL, que deve apresentar o seu projeto de acordo com suas necessidades e estágio. Esta chamada vai utilizar recursos exclusivamente de contribuições das empresas do APL ao fundo. As contribuições poderão ser integralmente abatidas do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) a pagar (incentivo fiscal) no limite de R\$ 900 mil/ano por APL. A contrapartida das empresas deverá ser equivalente a 20% do valor contribuído, a ser alocado diretamente na entidade gestora do APL, buscando criar compromisso das empresas com a sustentabilidade institucional e econômica dos APLs.

O fundo, além de uma fonte alternativa de financiamento para projetos coletivos, busca também o auto financiamento da entidade gestora pelas empresas do APL. E, do ponto de vista de gestão da AGDI, busca reduzir o tempo técnico na operação do instrumento de repasse de recursos ao APL, na medida que o recurso do fundo é gerido por um banco público (BRDE).

Para aumentar o conhecimento acerca dos APLs, gerar e sistematizar informações que sirvam de tomada de decisões por suas governanças, demais instituições e setor público, a AGDI firmou parcerias com instituições com estas competências.

A Fundação de Economia e Estatística (FEE) foi contratada para a elaboração de estudos sobre o desenvolvimento dos APLs e demais aglomerações do estado. Seus principais produtos são:

- atualização do referencial teórico dos APLs;
- aglomerações industriais do Rio Grande do Sul: identificação e seleção para análise;
- aglomerações agroindustriais do Rio Grande do Sul: identificação e seleção segundo a base local de produção agropecuária;
- estudo detalhado de doze aglomerações escolhidas.

Já o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas (Dieese), pela sua experiência em observatórios do trabalho e do desenvolvimento local, foi contratado para apoiar a implantação de um sistema de indicadores socioeconômicos e realizar pesquisa qualitativa de percepção dos atores e apoio ao diálogo participativo acerca das políticas públicas voltadas aos APLs do estado. Além de relatórios com a evolução de indicadores socioeconômicos e da percepção dos atores dos APLs, também são produzidos audiovisuais com fins formação e disseminação de conceitos.

Um dos produtos mais abrangentes é o *Observatório*,³ que disponibiliza, na *web*, um conjunto de informações sociais e econômicas dos APLs e seus territórios, formado por 25 fontes de informação, oito temáticas, 195 indicadores e 3.900 planilhas.

Outra frente desta política pública está no acúmulo de aprendizados e sua disseminação entre a equipe da AGDI, do governo e dos APLs. Além dos trabalhos de estudos e indicadores, estão sendo realizados cursos de para gestores. Para a Primeira Edição do Curso de Gestores de APL – abril e maio de 2012 –, a AGDI contratou a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) para realizar dois módulos para os cinco APLs-piloto, para sua equipe técnica e alguns convidados das instituições do NEAT. Foram capacitados nove gestores de APLs.

A Segunda Edição do Curso de Gestores de APLs – abril e junho de 2013 – foi ministrada pela própria equipe da AGDI, com convidados do governo estadual e federal. Foram convocados os gestores e auxiliares técnicos dos quinze APLs enquadrados no Edital 05/2012, dos APLs-piloto e dos APLs reconhecidos. Foram capacitados 29 gestores.

A Terceira Edição do Curso de Gestores de APLs – outubro de 2013 e abril de 2014 – também foi ministrada pela equipe da AGDI com convidados das instituições do NEAT. Foram convocados os gestores e auxiliares dos APLs enquadrados no Edital 01/2013 e os APLs que haviam substituído suas equipes. Foram capacitados 27 gestores de quatorze APLs.

3. Para mais detalhes, acessar: <<http://www.agdi.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=975#pagdi>>.

Nas três edições foram capacitados 65 gestores de APLs. Uma próxima edição está prevista para o final de 2014.

5 CONCLUSÃO: DESAFIOS PARA CONSOLIDAÇÃO DE APLS COMO ATORES DO DESENVOLVIMENTO

São pouco mais de três anos e meio desde o início de planejamento do projeto, com a entrada gradual dos vinte APLs enquadrados. Este cenário já nos permite afirmar que: *i)* o projeto está implantado; *ii)* as metas iniciais foram alcançadas; *iii)* os APLs foram compreendidos como organizações econômicas dos territórios; *iv)* cada APL, a partir da metodologia organizativa desta política pública, organiza sua própria forma organizacional e prioridades; e *v)* particularidades de cada arranjo condicionam seu estágio organizativo, mobilização e agenda de ações.

Nessa fase de construção da política de APLs foram destacados alguns desafios:

- simplificar os procedimentos formais de repasse de recursos aos APLs e pactuação de ações;⁴
- aprofundar a identificação de ações promotoras de externalidades locais;
- estabilizar e fortalecer governanças, entidades gestoras e seu corpo técnico;
- ampliar o compromisso das diversas instituições na convergência e transversalidade de prioridade aos APLs no aporte de recursos e projetos.

No âmbito interno da estrutura pública, o desafio de (re)constituir capacidade técnica para promover o desenvolvimento em cooperação com o setor privado exigiu a superação de muitos desafios, além dos recursos financeiros. A constante capacitação da equipe técnica, os novos conhecimentos e as metodologias, o maior conhecimento das atividades econômicas e das geradoras de externalidades nos APLs e o desenvolvimento de métodos que fortaleçam as governanças e os trabalhos das entidades gestoras, são desafios constantes para a qualificação desta política pública.

No âmbito dos APLs, são muito distintos seus patamares organizativos. São diferentes realidades e graus de maturidade. Mudanças políticas ou de gestores nas instituições locais tendem a afetar o funcionamento do arranjo, tanto no sentido de sua fragilização como no fortalecimento. O envolvimento e a liderança de empreendedores e produtores tendem a legitimar as demandas e ações do arranjo. A percepção e sistematização das diferentes formas organizativas dos arranjos têm servido para difundir “boas” práticas organizativas. Os próprios arranjos estão criticando e buscando o melhor formato e forma de relação com sua entidade gestora. Capacidade técnica de gestão, legitimidade dos fóruns de governança e ações geradoras de ganhos econômicos são seus temas centrais.

A cooperação e o diálogo do governo com instituições e setores produtivos locais organizados em “arranjos econômicos” foram um passo para recuperar a capacidade de planejamento e promoção do desenvolvimento em nível local. Mas, sobretudo, permitiram um melhor (auto)conhecimento das realidades e possibilidades pela ótica de cada território, que revelam particularidades e potenciais muito distintos. A efetiva consolidação

4. No período desta redação estava em avaliação os impactos da Lei Federal 13.019/14, cuja vigência altera a relação do setor público com as instituições sem fins lucrativos. A priori, a depender do entendimento de sua extensão, poderá retirar a discricionariedade do poder público em definir uma entidade local para gerir o APL, bem como de fomentar a criação de novas.

de cada APL enquanto ente econômico-territorial e como espaço de gestão e cooperação entre setores público, privado e instituições das comunidades locais, dependerá do efetivo comprometimento das diferentes esferas e instituições governamentais.

Por fim, identificar as formas mais efetivas de governança e as ações ao alcance local geradoras de ganhos econômicos, tendem a ser desafios contínuos, de acordo com cada realidade local e alterações tecnológicas, de concorrência e projetos nacionais de desenvolvimento. Demonstrar ganhos de eficiência econômica coletiva e sua tradução na melhoria das condições de vida da população local são os desafios para que as populações locais fortaleçam seus sentimentos de pertencimento e apropriação de seus arranjos produtivos.

REFERÊNCIAS

AGDI – AGÊNCIA GAÚCHA DE DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO. **Diretoria de Produção e Inovação (DPI)**. Disponível em: <<http://www.agdi.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº. 13.839**, de 5 de dezembro de 2011. Publicada no DOE nº. 233, de 6 de dezembro de 2011. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação, cria o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular e Solidária, o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa Gaúcho de Microcrédito e o Programa de Redes de Cooperação, e dá outras providências. Estado do Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa, 2011.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Observatório dos APLs**. Disponível em: <<http://www.agdi.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1003>>.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais (Rais)**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

SDPI – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO. **Política Industrial – Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul/SDPI/AGDI. Disponível em: <<http://www.sdpi.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=784>>. Acesso em: 10 nov. 2014.