

Textos para Discussão PPGE/UFRGS

Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL

José Antonio Valle Antunes Junior
Ivan De Pellegrin
Carlos Henrique Horn

Nº 2015/18

(<http://www.ufrgs.br/ppge/textos-para-discussao.asp>)
Porto Alegre/RS/Brasil

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL

José Antonio Valle Antunes Junior
Ivan De Pellegrin
Carlos Henrique Horn

1. A estratégia precede a estrutura: o Programa de Governo e as origens da Política Industrial

Em sua já consagrada abordagem metodológica do planejamento estratégico-situacional, Matus (1993; 1997) chama atenção para a importância do triângulo de Governo constituído por um tripé de programa de Governo, capacidade de Governo e governabilidade. Portanto, quem quer que busque compreender a Política Industrial levada a cabo no Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2011 e 2014 (PI/RS) deve começar por conhecer a estratégia exposta no Programa de Governo. É esta estratégia que informa o processo de elaboração da PI/RS e, conforme a noção de que a estratégia deve preceder a estrutura (CHANDLER, 1962), também a arquitetura institucional erigida para sua execução.

Em 2010, a coligação partidária denominada Unidade Popular pelo Rio Grande venceu as eleições para o Governo do Estado, tendo sido eleito o advogado Tarso Genro como governador ao amparo de um programa com forte ênfase no desenvolvimento econômico com inclusão social e cujo lema era fazer o Rio Grande crescer no ritmo do Brasil (GENRO, 2010, p. 1). De maneira geral, o Programa de Governo acatou como pressuposto a noção de que “... o Estado do RS **possui uma base econômica diversificada**, que se constitui em um **patrimônio sociocultural dos gaúchos**, pois ali se expressa não somente a riqueza da economia, mas também a história, a cultura local e as tradições” (GENRO, 2010, p. 26; grifo nosso). No que tange ao desenvolvimento econômico, oito objetivos considerados principais foram enunciados da seguinte maneira:

- a) incrementar a arrecadação do Estado através do crescimento econômico, do aumento do valor agregado e da competitividade dos produtos;
- b) ampliar os investimentos agrícolas, nos agronegócios e nas empresas industriais com apoio do sistema financeiro estadual (BANRISUL, Caixa/RS – Agência de Fomento¹ e BRDE);
- c) simplificar e reduzir a carga tributária para micro e pequenas empresas;
- d) adotar programas de incentivos fiscais e criar um novo FUNDOPEM²;
- e) formatar programa de acesso ao seguro cambial para proteger os setores produtivos gaúchos voltados para a exportação da variação cambial;

¹ A Caixa/RS – Agência de Fomento passou a denominar-se BADESUL Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS no ano de 2011.

² O Fundo Operação Empresa do Rio Grande do Sul (FUNDOPEM/RS) é um instrumento de cunho fiscal, adotado no âmbito regional, que visa a promover e sustentar o desempenho econômico do Estado.

- f) proteger o Estado da crise econômica global, promovendo programas para o fomento da economia local;
- g) visualizar o papel do Estado como indutor da formação de estruturas produtivas voltadas para a adoção de novas tecnologias; e
- h) criar a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, tendo como objetivo a execução das políticas públicas de desenvolvimento produtivo e regional do Estado do Rio Grande do Sul.

Com base nestes objetivos programáticos, propunha-se uma “Política de Desenvolvimento Produtivo do Rio Grande do Sul” formada por oito macroprogramas, a saber:

- a) Programa Competir, com o objetivo de elevar o patamar dos complexos produtivos estratégicos do Estado, visando ampliar sua inserção nos mercados nacional e internacional;
- b) Programa Regionalizar, com foco na redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais;
- c) Programa Exportar/RS;
- d) Programa Nova Economia Gaúcha, orientado para o desenvolvimento de novos setores produtivos considerados estratégicos para o Estado à luz do novo ciclo de desenvolvimento da economia brasileira;
- e) Programa Inovo no RS, para desenvolver a cultura da inovação nas cadeias produtivas gaúchas;
- f) Programa Invisto no RS, para estimular o investimento em setores estratégicos para o Estado;
- g) Programa Municipalizar, com o intuito de desenvolver projetos de apoio aos municípios; e
- h) Programa Alicerce Econômico, voltado exclusivamente para as micro, pequenas e médias empresas.

Complementarmente, o Programa de Governo explicitou, ainda, três tópicos específicos considerados relevantes para a estratégia de desenvolvimento. São eles: (i) foco no processo de **desenvolvimento endógeno**, tendo como base as cadeias produtivas locais; (ii) qualificação do **cooperativismo** gaúcho; e (iii) instituição do **Programa Gaúcho de Petróleo, Gás Natural e Indústria Naval** (GENRO, 2010, grifo nosso).

Com efeito, o Governo eleito para o período 2011 a 2014 propôs-se, intencional e formalmente, a exercer um papel que pode ser classificado como de ativismo de Estado em relação ao desenvolvimento industrial (CHANG, 2004). Isto ficou explícito na formulação do Programa de Governo e, especialmente, na construção da Política Industrial. Essa construção foi cumulativamente realizada ao longo do ano de 2011 e do

primeiro semestre de 2012. É da visão geral do seu processo de formulação e de sua arquitetura institucional que nos ocupamos neste capítulo.

2. O Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: construindo o arranjo institucional da Política Industrial

O conceito-chave para a implantação da PI/RS foi o do **Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul** (SDRS). Esse sistema identifica os atores que se entendia relevante envolver na elaboração da Política Industrial a partir da estratégia traçada no Programa de Governo, bem como em sua posterior execução. Assim, o SDRS foi pensado a partir de três subsistemas distintos e inter-relacionados, a saber:

- a) um subsistema interno (subsistema S0) composto pelas instituições sob a coordenação direta da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), acrescido da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL). As instituições sob controle da SDPI eram a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), o BADESUL Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS e a agência gaúcha do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Esse subsistema estava diretamente vinculado ao Gabinete do Governador através da chamada Governadoria e, ainda, mantinha estrita relação com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES);
- b) um subsistema composto por outros órgãos de Governo associados ao tema do desenvolvimento econômico (subsistema S1). As inter-relações entre esse subsistema e o subsistema interno (S0) deveriam propiciar um alinhamento das ações de diferentes instâncias governamentais em torno dos objetivos da PI/RS. Tratava-se, conforme a linguagem adotada no Governo, de assegurar a necessária **transversalidade** interna; e
- c) um subsistema composto de entes externos ao Governo (subsistema S2), envolvendo a União e os municípios, as instituições que representam os setores produtivos (federações, associações e sindicatos empresariais e de trabalhadores) e as cooperativas. Essa construção fazia transparecer a importância não apenas das relações diretas entre entes singulares do subsistema S0, esses atores e organizações de ensino, pesquisa, desenvolvimento e inovação, dentre outros, mas, sobretudo, a necessidade de se elaborarem, passo a passo, ações de **concertação** entre o Governo estadual e os vários atores associados ao desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul.

O Quadro 1 sistematiza o desenho institucional do SDRS, onde aparecem as instituições componentes de cada um desses subsistemas.

Quadro 1: O desenho institucional do Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

GOVERNO DO ESTADO	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gabinete do Governador <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES/RS) ▪ Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) ▪ Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsistema Financeiro Gaúcho: BANRISUL, BADESUL e BRDE ▪ Secretaria da Fazenda (SEFAZ) 	
Secretarias de Estado ligadas a atividades-fim do desenvolvimento econômico: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA) ▪ Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) ▪ Infraestrutura e Logística (SEINFRA) ▪ Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE) ▪ Turismo (SETUR) 	Secretarias de Estado ligadas a atividades-meio (suporte) do desenvolvimento econômico: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) ▪ Meio Ambiente (SEMA) ▪ Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCIT) ▪ Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas
GOVERNO FEDERAL	
Empresas e instituições diretamente ligadas ao desenvolvimento econômico: PETROBRAS, ELETROBRAS, ELETROSUL, CGTEE, ABDI, APEX, BNDES, FINEP, Banco do Brasil, SEBRAE, CEF e ministérios afins	
ATORES REGIONAIS E LOCAIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prefeituras e as secretarias municipais de desenvolvimento econômico local e regional ▪ Atores da governança de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e de polos de modernização tecnológica 	
EMPRESAS, COOPERATIVAS E TRABALHADORES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas privadas e públicas (não financeiras) que atuam ou possuem projetos para atuar no RS ▪ Cooperativas de produção que atuam ou possuem projetos para atuar no RS ▪ Empresas financeiras privadas e cooperativas de crédito que atuam no RS ▪ Instituições de representação empresarial ▪ Instituições (sindicatos e centrais sindicais) de representação dos trabalhadores ▪ Instituições de representação do sistema cooperativista 	
OUTRAS INSTITUIÇÕES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redes de cooperação e de inovação ▪ Universidades e outras organizações de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação 	

Fonte: SDPI (2014). Elaboração dos autores.

A estrutura do SDRS evidencia que a efetividade de suas ações foi pensada não apenas a partir das questões de coordenação de Governo – estrutura interna (subsistema S0) e relações transversais (entre subsistema S0 e subsistema S1) –, mas também da articulação entre o Governo e os principais atores sociais do desenvolvimento econômico do Estado (subsistema S2), à qual se associava a dimensão de governabilidade das diferentes políticas públicas. Neste sentido, o conceito de SDRS deve ser entendido, primeiramente, a partir da **intenção básica de coordenar esforços** de atores públicos e privados em prol do desenvolvimento econômico do Rio Grande do

Sul. A noção de **coordenação** é central para compreender o papel do subsistema S0 no sistema de desenvolvimento industrial. Esta função de coordenação implicava uma clara intenção de se estabelecerem estratégias e ações com o intuito de alinhar os diferentes atores (governos estadual, federal e municipais; empresas públicas e privadas; cooperativas; instituições de representação de empresários, cooperativas e trabalhadores; outras instituições da sociedade civil associadas ao desenvolvimento da indústria, à inovação e à promoção do comércio exterior, internas e externas ao Estado e ao Brasil) ao propósito de gerar uma sólida e duradoura Política Industrial para o Estado. A potencialidade e os limites da atividade de coordenação – ou seja, da própria implantação de uma Política Industrial eficaz e de longo prazo – derivavam de aspectos estratégicos (programa de Governo), políticos (governabilidade geral) e técnicos (capacidade de Governo).

A institucionalização do subsistema S0 ocorreu já nos primeiros meses de 2011, quando o Governo gaúcho reestruturou a área de desenvolvimento econômico, em particular a área de desenvolvimento industrial. No mês de janeiro, foram criadas a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, como elemento central das atividades de desenvolvimento industrial, e seu braço executivo, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. Paralelamente, foi implantado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social com a diretriz de favorecer o diálogo sistemático entre o Governo e a sociedade. A SDPI foi alçada à condição de Secretaria diretamente ligada à Governadoria de forma a legitimar sua função de coordenar os esforços do Governo em relação ao tema do desenvolvimento econômico. A Figura 1 explicita a estrutura do SDRS no que se refere aos seus atores internos, indicando, ainda, a importância atribuída à Secretaria da Fazenda e ao BANRISUL.

Figura 1: Estrutura do subsistema S0 do SDRS



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2012). Adaptação dos autores.

A SDPI foi criada a partir do desdobramento da antiga Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). Sua conexão direta à Governadoria, consoante as proposições do Programa de Governo, conferiu-lhe *status* diferenciado dentro da estrutura de Governo. A nova agência de desenvolvimento que lhe ficaria subordinada foi concebida a partir do conteúdo esperado da PI/RS. Em outras palavras, o desenho preliminar da AGDI levou em conta a necessidade de se criar uma estrutura organizacional que servisse para detalhar o conteúdo da política e, posteriormente, executá-lo. Conforme o conceito de Matus (1997), buscava-se conferir maior capacidade de Governo ao propósito de formular e implantar uma Política Industrial. Formalmente, a AGDI nasceu com a Lei nº 13.657, de 07/01/2011, tendo sido regulamentada por meio do Decreto nº 47.809, de 27/01/2011, que lhe definiu a estrutura de gestão composta pelas seguintes diretorias:

- a) Diretoria de Planejamento, Programas e Captação de Recursos (DIPLA) – projetada para ser o principal ator responsável pela execução do planejamento e a implantação das diferentes **políticas e programas setoriais**, que eram um dos eixos da PI/RS;
- b) Diretoria de Produção e Inovação (DPI) – concebida essencialmente com foco no tema da descentralização do desenvolvimento industrial, priorizando a concepção e implantação de programas regionais de desenvolvimento industrial com base em Arranjos Produtivos Locais (APLs) e na inovação. É a diretoria que realizaria a coordenação do eixo da **economia da cooperação**;
- c) Diretoria de Infraestrutura e Energias (DINFRA) – tratando-se de uma inovação em termos das agências de desenvolvimento, partia da premissa de que os assuntos de infraestrutura e energia são cruciais para o desenvolvimento industrial, a qual já se anunciava na PI/RS em construção através do eixo de apoio da **infraestrutura para o desenvolvimento**. Sob sua coordenação serão tratados o Programa Setorial da Energia Eólica e uma parte significativa das ações ligadas à sustentação do Programa Setorial de Petróleo, Gás e Naval; e
- d) Diretoria de Promoção Comercial e Atração de Investimentos (DPC) – concebida para tratar da ampliação das **relações internacionais** do Estado a partir dos objetivos de promoção comercial e atração de investimentos industriais externos e sob a coordenação direta do Presidente da agência. Em decorrência das características específicas e importantes do tema, viria a se ocupar, também, do Programa de Petróleo, Gás e Naval.

Apesar de já operar como tal, o Sistema de Desenvolvimento foi institucionalizado em setembro através do Decreto nº 48.396, de 26/09/2011, o que permitiu incorporar aperfeiçoamentos realizados nos primeiros meses da gestão às ideias originais, reafirmando suas premissas básicas de sustentabilidade, planejamento e governança (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Quadro 2: Premissas básicas do Sistema de Desenvolvimento

Sustentabilidade: o desenvolvimento econômico deve perseguir uma trajetória de sustentabilidade em três dimensões: econômica, social e ambiental

Planejamento: o desenvolvimento requer uma orientação planejada para a evolução da economia

Governança: o sucesso de uma política de desenvolvimento econômico depende de efetiva coordenação entre os entes de Governo

3. O escopo substantivo da Política Industrial

A atividade de construção da Política Industrial sustentou-se em cinco fontes principais no que toca aos aspectos substantivos do conteúdo propriamente dito, a saber: (i) o programa de Governo; (ii) as convicções teóricas e normativas daqueles que estiveram à frente do processo de sua formulação³; (iii) as políticas, com maturidade adequada, sugeridas por atores da sociedade civil; (iv) o conhecimento acumulado a partir de políticas públicas executadas por governos anteriores, notadamente as políticas concebidas e operacionalizadas na antiga SEDAI e nas instituições financeiras; e (v) a aprendizagem oriunda das práticas observadas, principalmente, nos seis primeiros meses de Governo, em particular quanto às relações estabelecidas com os principais atores externos interessados na PI/RS, seja como demandantes (empresas privadas, cooperativas, representantes diretos dos setores industriais, FIERGS, universidades etc.), seja como ofertantes (programas das entidades de âmbito federal: FINEP, ABDI, BNDES, PETROBRAS etc.). O resultado dessa atividade foi uma Política Industrial estruturada em cinco eixos, sendo três eixos de finalidade – Política Setorial, Política da Economia da Cooperação e Política da Firma – e dois eixos de apoio ao desenvolvimento – Instrumentos Transversais e Infraestrutura para o Desenvolvimento.

O eixo da **Política Setorial** está diretamente associado ao programa de Governo, sobretudo à premissa de que o Estado possui uma base industrial diversificada. Construída sob a coordenação da Diretoria de Planejamento, Programas e Captação de Recursos da AGDI, essa política baseou-se nos seguintes pressupostos específicos⁴:

- a) criar meios para reunir o conhecimento, tácito ou sistemático, sobre os setores de atividade junto aos atores diretamente atingidos pela política – ou seja, empresas privadas, cooperativas de produção agroindustrial, sindicatos de empresários e de trabalhadores, universidades e centros tecnológicos, dentre outros. Ao mesmo tempo, a relação entre a AGDI e os segmentos interessados na formulação dos programas setoriais serviria para legitimação e implantação ou governabilidade da política;

³ Uma tentativa de capturar as bases conceituais e as convicções teóricas e normativas subjacentes ao processo de formulação da Política Industrial está no capítulo antecedente, “Bases conceituais e teóricas da Política Industrial do Rio Grande do Sul”, de Carlos Henrique Horn, Ivan De Pellegrin e José Antonio Valle Antunes Junior.

⁴ Ver, neste livro, o capítulo “Os programas setoriais da Política Industrial do Rio Grande do Sul”, de Ivan De Pellegrin, Jorge Maia Ussan e Davi Doneda Mittelstadt, que expõe em maior grau de detalhe o processo de formulação e o conteúdo do núcleo da Política Setorial.

- b) contemplar os setores historicamente enraizados na economia gaúcha e para os quais se admitia existir um futuro. Esses setores, que compunham o que veio a ser chamado de **Economia Tradicional**, reuniam as indústrias: agroindústria, automotiva, bens de capital, calçadista, software, moveleira, eletroeletrônica e automação, madeireira, celulose, equipamentos para a indústria de petróleo e gás e petroquímica, plástico e borracha;
- c) incentivar a criação de setores novos, considerados dinâmicos na economia mundial, e o crescimento de setores com implantação ainda incipiente no Estado, os quais foram designados como **Nova Economia**. Uma atenção especial foi colocada nos setores priorizados na Política Industrial do Governo Federal. Isto incluiu: indústria oceânica e polo naval, geração e distribuição de energia eólica, biocombustíveis e reciclagem e despoluição, saúde avançada, semicondutores e indústria da criatividade; e
- d) considerar o tema da inovação nas ações dos programas setoriais.

O Decreto n.º 48.956, de 28/03/2012, instituiu formalmente a Política Setorial como elemento da política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul, sancionando as diretrizes para sua elaboração e os critérios de seleção de setores estratégicos que vinham sendo praticados no processo de construção da PI/RS no SDRS.

Quanto ao eixo da **Economia da Cooperação**, este tem sua origem conceitual no seminário “Cooperação e Desenvolvimento: a Economia da Cooperação”, promovido pelo Grupo de Estudos em Relações Interorganizacionais (GEREDES) e pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção (PPGEPS), ambos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), no ano de 2010, o qual contou com a participação de entidades como o VIA REDES (redes de cooperação), a OCERGS (cooperativas), o SICREDI e o SEBRAE, além de representante do futuro Governador do Estado. Um importante consenso orientou este evento ao se entender que os esforços para fortalecer a economia do Rio Grande do Sul exigiriam uma pluralidade de ações, dentre as quais seria necessário incluir o que se poderia denominar de “Economia Baseada na Cooperação”. Assim, o termo cooperação – tanto no sentido da cooperação como instrumento para a competição, quanto no da redução das desigualdades sociais – expressava um elemento motor relevante a ser considerado por qualquer política que tenha como foco o desenvolvimento harmônico do Estado do Rio Grande do Sul (UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS, 2010).⁵

Duas observações são pertinentes para a compreensão do desenho final dos programas do eixo da Economia da Cooperação. Primeiro, uma parte dos programas reuniu políticas públicas já consolidadas no Estado, a exemplo dos Polos de Modernização/Inovação Tecnológica (criado no ano de 1989 na SCT), do Programa de Redes de Cooperação (criado no ano de 1999 na SEDAI) e do Programa de APLs

⁵ O capítulo “A contribuição da economia da cooperação para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul”, de José Antonio Valle Antunes Júnior, Heitor Mendina e Luis Alberto Barrios, enfoca especificamente o tema.

(criado no ano de 1999, com o nome de Sistemas Locais de Produção, na SEDAI). Segundo, um amplo esforço foi empreendido para incorporar programas e ações com foco nas cooperativas de produção, dada sua significativa expressão no Estado, tanto em sentido produtivo em face da sua parcela na produção agrícola e agroindustrial da economia gaúcha, quanto em sentido socioeconômico mais abrangente em virtude do número de agricultores associados e de empregos gerados, da sua função de melhoria na distribuição da renda gerada na agricultura e do suporte ao desenvolvimento de regiões. Tendo em mente estes elementos, foram considerados quatro programas no eixo da Economia da Cooperação da PI/RS, a saber: (i) Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (Programa de APLs), instituído pela Lei nº 13.389, de 05/12/2011, e coordenado pela Diretoria de Produção e Inovação da AGDI⁶; (ii) Programa de Redes de Cooperação (PRC), coordenado pela Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE); (iii) Programa de Apoio aos Polos Tecnológicos, sob a coordenação da Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCIT); e (iv) Programa Gaúcho de Cooperativismo Rural, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR).

O eixo da **Política da Firma**, para o qual confluem necessariamente todos os demais eixos porquanto é a firma o *locus* da produção e das decisões de investimento, efetivou-se, sobretudo, através da **Sala do Investidor**. A Sala surgiu a partir da necessidade de se dar resposta a um problema recorrente nas relações entre a firma investidora e o Estado e que se manifestou já nas tratativas dos primeiros projetos de investimento com que veio a lidar o grupo de gestão da PI/RS, envolvendo tanto a atração de investimentos de empresas ainda não instaladas no Estado, quanto os investimentos de empresas já enraizadas no território. Sob a ótica das empresas, o problema se apresenta na obrigação de se relacionarem com diferentes pessoas e órgãos de Governo a fim de viabilizar os diferentes aspectos de um mesmo projeto, impondo-lhes custos variados e o risco de delonga nas decisões pertinentes ao investimento. A título de ilustração, notemos que um projeto de investimento pode exigir relações independentes entre si com a Secretaria da Fazenda, para tratar de questões tributárias específicas e outras; a SDPI, acerca do incentivo fiscal do FUNDOPEM/INTEGRAR; a Secretaria do Meio Ambiente e a FEPAM, quanto a aspectos de licenciamento ambiental; a Secretaria de Infraestrutura, para discutir obras no entorno dos projetos; os bancos sob controle do Estado (BRDE, BADESUL e BANRISUL), acerca do financiamento do projeto; e empresas estatais, em especial a CEEE e a CORSAN, para assegurar a oferta de insumos básicos na futura operação do empreendimento. Adicionalmente, o projeto de investimento pode requerer contatos com Municípios e o Governo Federal, além de instituições variadas como, por exemplo, a Federação das Indústrias, o SENAI, universidades públicas e privadas e centros de tecnologia.

Do ponto de vista do Sistema de Desenvolvimento, impunha-se a busca de uma solução para minimizar os problemas de coordenação entre entes de Governo e,

⁶ Ver, acerca deste programa, o capítulo “Interiorização e cooperação na Política Industrial: o Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais”, de Sérgio Kapron.

considerando a acirrada concorrência entre estados da federação por novos investimentos industriais, aumentar as chances de realização do investimento no território do Rio Grande do Sul. Assim, tão cedo quanto o primeiro semestre de 2011, chegou-se ao conceito básico da Sala do Investidor. Em linhas gerais, a Sala passou a centralizar a interlocução do Estado com os investidores a partir de dois princípios de conteúdo reconhecido e que foram enunciados com base na linguagem corrente do Governo: (i) o princípio da **transversalidade**, segundo o qual diferentes órgãos públicos deveriam realizar esforços conjuntos para a consecução de objetivos do Programa de Governo – no caso, a ampliação dos investimentos industriais no Estado; e (ii) o princípio da **concertação**, segundo o qual se buscaria estabelecer relações necessárias com instituições externas ao Governo Estadual, quer fossem públicas (Governo Federal e municípios), quer fossem privadas (FIERGS, Associações Comerciais e Industriais, outras empresas etc.). Ao propiciar um único ponto de contato entre Governo e firma investidora – o qual poderia se alargar para abranger outras partes com interesses imediatos ou potenciais no projeto –, a Sala do Investidor consolidou-se como uma das mais importantes ferramentas de gestão da PI/RS. Secundariamente, como veio a se observar, a Sala aumentou a transparência das relações do setor público com as empresas interessadas em investir no Estado (VAZ, 2014).⁷

Quanto aos **Instrumentos Transversais**, a exemplo do que se sucedeu com o eixo da Economia da Cooperação, buscou-se dar continuidade a programas em operação na antiga SEDAI – por exemplo, o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (PROEDI) e o Programa de Apoio a Iniciativas Municipais – e, ao mesmo tempo, alargar o espectro de instrumentos voltados a apoiar o investimento industrial. Um destaque especial coube à criação do novo FUNDOPEM, através da Lei nº 13.708, de 06/04/2011. Sob a coordenação do Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP), o Fundo Operação Empresa do Rio Grande do Sul (FUNDOPEM) é um instrumento fiscal que funciona com base na postergação do recolhimento do ICMS associado a um determinado projeto específico de investimento. Esse instrumento foi revisado ao início do período de Governo, sendo introduzidas as seguintes modificações principais: (i) ampliação do incentivo com a elevação do limite de financiamento para 90% do ICMS incremental, podendo chegar a 100% no caso de cooperativas de produtores. Com o enquadramento de projetos de cooperativas, assinala-se, o novo FUNDOPEM revelou prioridades dos eixos da Economia da Cooperação e da Política Setorial; (ii) apoio à implantação de centros de pesquisa e desenvolvimento, uma ação que se associa à inovação e ao desenvolvimento tecnológico das empresas; e (iii) ampliação dos limites de abatimento do Programa INTEGRAR/RS, sem vedação a certos municípios como na norma preexistente, e que considera uma base multicriterial de decisão que envolve a localização do projeto, a

⁷ Uma exposição detalhada sobre a Sala do Investidor é apresentada no capítulo “A política da firma e a operação da Sala do Investidor: da coordenação aos investimentos”, de Taylor Favero Guedes e José Antonio Valle Antunes Júnior.

região do município onde se localiza o projeto, a geração de empregos, a massa salarial esperada e o impacto ambiental.⁸

Finalmente, o eixo **Infraestrutura para o Desenvolvimento** contemplou programas e ações relacionados a três pilares de sustentação do desenvolvimento econômico – logística, energia e comunicações –, buscando englobar projetos estratégicos de largo espectro que se referiam a demandas latentes e futuras das firmas. São exemplos, dentre outros, os seguintes programas e iniciativas: (i) Programa Mais Água, Mais Renda; (ii) Plano de Obras Rodoviárias; (iii) terminais portuários na Hidrovia do Mercosul; (iv) ampliação da capacidade do Porto do Rio Grande; (v) apoio à ampliação da geração de energia eólica⁹; (vi) apoio à ampliação da disponibilidade de gás natural; e (vii) ampliação da capacidade de transmissão de energia elétrica.

Ainda no âmbito do eixo da Infraestrutura, um tema central à atração de investimentos e a novos investimentos de empresas já instaladas no Estado é o da localização dos empreendimentos industriais. Os aspectos prioritários estão relacionados com os Distritos Industriais, tema de responsabilidade do Governo do Estado, e com as Áreas Industriais, cuja responsabilidade de gestão é dos Municípios. No caso dos primeiros, a concessão de incentivo financeiro na forma de venda de terrenos a preços atrativos, em áreas de propriedade do Estado e preparadas com a infraestrutura necessária para atividades industriais, está prevista no Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (PROEDI), instituído pelo Decreto nº 32.666, de 27/10/1987. O Programa, considerado um instrumento transversal na PI/RS, envolve a construção dos distritos por meio da regularização dos terrenos, da elaboração de Plano Diretor, do licenciamento ambiental e da instalação de infraestrutura de serviços de responsabilidade pública, entre outros fatores de apoio ao investimento produtivo. Em 2014, a SDPI coordenava seis Distritos Industriais – Alvorada-Viamão, Bagé, Cachoeirinha, Gravataí, Montenegro-Triunfo e Rio Grande –, além de um distrito caracterizado como Zona Mista Industrial no município de Guaíba.

O Programa de Apoio a Iniciativas Municipais também se fundamenta no Decreto nº 32.666, o mesmo que instituiu o PROEDI, e tem o propósito de contribuir na capacitação dos municípios para iniciativas promissoras de desenvolvimento econômico local, bem como para a racionalização do uso do solo com base em condições ambientais de desenvolvimento sustentável. Duas são as formas de apoio a ações municipais para implantação de áreas industriais: (i) assessoramento técnico para escolha da gleba e elaboração do Plano Diretor para implantação de Área Industrial Municipal; e (ii) aporte de recursos financeiros para a implantação ou expansão da infraestrutura básica, a título de incentivo, para projetos executivos encaminhados pelas prefeituras municipais quando a gleba passa à propriedade do município. Na vigência da PI/RS, foram apoiados 31 municípios em regiões consideradas estratégicas para o

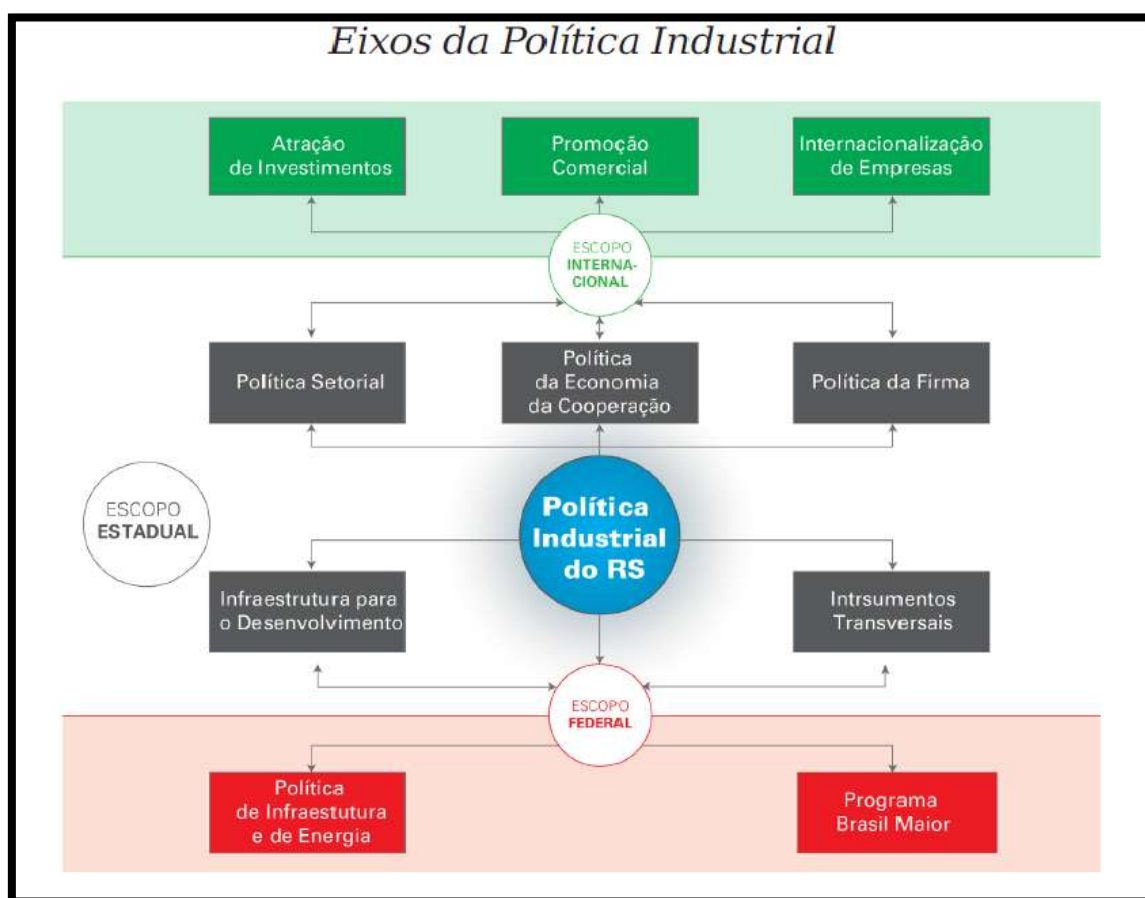
⁸ Para mais informações, ver o capítulo “Os instrumentos fiscais da Política Industrial: mecanismos tributários, o Fundopem e o GEx”, de Leonardo Gaffrée e Nery dos Santos Filho.

⁹ Ver, a propósito, o capítulo “É tempo de vento: a Política Industrial e o desenvolvimento da energia eólica no Rio Grande do Sul”, de Vivian Sebben Adami, José Antonio Valle Antunes Júnior, Eberson José Thimmig Silveira e Marco Aurélio Franceschi.

desenvolvimento equilibrado do Estado com relação à matriz industrial, localização e fatores socioeconômicos regionais.

Além dos cinco eixos que descrevemos acima, dois conjuntos de articulações a título de escopo nacional e escopo internacional completavam a Política Industrial, como ilustrado na Figura 2. Assim, quanto ao escopo internacional, focavam-se os temas da atração de investimentos, da promoção comercial e da internacionalização de empresas gaúchas, ao passo que a articulação nacional tinha em vista, sobretudo, o Programa Brasil Maior e a Política de Infraestrutura e de Energia do Governo Federal.

Figura 2: A Política Industrial e seus Eixos de Sustentação



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2014).

4. Revendo a institucionalização da Política Industrial

O arranjo institucional e o escopo substantivo da Política Industrial foram paulatinamente construídos entre a campanha eleitoral de 2010 e os meses finais de 2011, sendo sujeitos a constante reavaliação durante sua execução. Diz-se, pois, que se tratou de uma construção processual na qual jogou um papel decisivo a busca de legitimidade das decisões dentre os principais atores do SDRS. Tal construção recebeu uma expressão normativa específica a cada um de seus elementos principais, o que não apenas expressava a exigência de legalidade própria dos assuntos públicos, mas revelava, em combinação com a preocupação em legitimar amplamente as decisões, a

intenção de que a Política Industrial viesse a se transformar em uma política de Estado, ganhando, assim, alguma perenidade em uma unidade federativa historicamente marcada por polarização política que se reflete na negação muitas vezes liminar de programas e ações de desenvolvimento econômico adotados nos governos antecessores.

A estrutura organizacional da Política Industrial foi institucionalizada em janeiro de 2011, tendo como principais pilares a transformação da SEDAI em Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento como órgão da administração direta ligado à estrutura da Governadoria do Estado e a criação de um braço operacional para a execução da PI/RS, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. Tendo a SDPI/AGDI como núcleo de coordenação, organizou-se, então, o Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, o qual foi formalizado através do Decreto nº 48.396, de 26/09/2011, num passo considerado decisivo e que serviu de base para o lançamento e institucionalização global da PI/RS em março de 2012. O decreto criador do SDRS também promoveu a institucionalização da Sala do Investidor. Ao conferir *status* de política pública à Sala do Investidor, o Governo estipulava uma obrigação de participar a todos os órgãos chamados a atuar na Sala do Investidor, vale dizer, na busca de soluções a projetos de investimento.

Ao final de 2011, foram aprovadas na Assembleia Legislativa (AL/RS) as leis básicas que trataram da Política da Economia da Cooperação. Assim, como já referido, a Lei nº 13.389, de 05/12/2011, instituiu a Política Estadual da Economia da Cooperação, posteriormente regulamentada por meio do Decreto nº 48.937, de 20/03/2012. A mesma lei criou o Fundo de Apoio aos APLs, que restou regulamentado pelo Decreto nº 48.936, de 20/03/2012.

Finalmente, em março de 2012, promoveu-se o lançamento público da Política Industrial no documento “Plano de Implantação da Política Industrial – Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul”. Esse documento sistematizou as políticas públicas que já se encontravam em execução – Sala do Investidor e Política da Economia da Cooperação, dentre outras – e fez uma importante adição ao divulgar o conteúdo completo da Política Setorial, que fora desenvolvido desde meados do ano anterior. O Decreto nº 48.956, de 28/03/2012, instituiu formalmente a Política Setorial como elemento necessário ao desenvolvimento industrial do Estado e fixou diretrizes para sua formatação e a definição dos setores estratégicos.

A publicidade dos detalhes da Política Setorial deu-se por meio dos chamados “Cadernos Setoriais”, os quais se compunham de análises setoriais propriamente ditas e das principais ações propostas para cada um dos 23 setores considerados estratégicos. A Figura 3 apresenta os setores estratégicos, distribuídos conforme pertençam à Economia Tradicional ou à Nova Economia, bem como sua classificação em prioritário, preferencial ou especial.

Figura 3: Setores Estratégicos da PI/RS



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2012).

A Política Setorial, cabe destacar a título de ilustração, indicava dois relevantes programas setoriais ligados à Nova Economia no Rio Grande do Sul que apresentavam forte conexão com a política industrial brasileira, a saber: (i) o Programa de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Gás Natural, Petróleo e Indústria Naval do RS – PGPIN/RS, que fora instituído pela Lei nº 13.710, de 06/04/2011¹⁰; e (ii) o Programa Gaúcho de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Energia Eólica – RS Eólica, que logo veio a ser institucionalizado na Lei nº 14.014, de 14/06/2012.

As definições dos eixos de finalidade da Política Industrial encontraram amparo em instrumentos preexistentes, alguns dos quais vieram a ser alterados, e em novos instrumentos transversais de apoio às políticas. Os instrumentos fiscais de apoio ao investimento produtivo foram adaptados às circunstâncias da PI/RS. Assim, reformulou-se o principal programa preexistentes, dando origem ao novo FUNDOPEM/INTEGRAR por meio da Lei nº 13.708, de 06/04/2011, que alterou a Lei nº 11.916, de 02/06/2003, a qual, por sua vez, alterara o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS e criou o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – INTEGRAR/RS.

Em linha com o objetivo de fortalecer a ação coordenada de Governo – transversalidade – em prol dos objetivos da política de desenvolvimento, a Política Industrial institucionalizou e ampliou a transparência das relações entre a SDPI e a

¹⁰ Para maior informação sobre sua concepção e execução, ver o capítulo “A política industrial e a indústria de petróleo e naval do Rio Grande do Sul”, de Marcus Coester, Aloísio Nóbrega, Oscar de Azevedo e José Antonio Valle Antunes Júnior.

Secretaria da Fazenda no que tange aos assuntos fiscais de interesse do desenvolvimento da indústria gaúcha. O instrumento, idêntico em propósito ao da Sala do Investidor, recebeu o nome de Grupo Executivo para Avaliação de Aspectos Tributários de Projetos de Investimento (GEx), sendo composto ordinariamente por técnicos da SDPI, da AGDI e da Receita Estadual. Tendo iniciado seus trabalhos no primeiro semestre de 2011, recebeu adaptações em seu funcionamento até ser institucionalizado por meio do Decreto nº 571.871, de 1º/10/2014.

A institucionalização das várias políticas públicas específicas associadas à PI/RS recebeu em geral a chancela da decisão legislativa no fórum de representação máximo da sociedade gaúcha, que é a Assembleia Legislativa. Tornar essas políticas um resultado de decisão conjunta dos parlamentares do Estado revelou, uma vez mais, a preocupação do Governo em transformá-las em políticas de Estado, quiçá assegurando sua futura continuidade.

5. **O Sistema de Desenvolvimento e a governança da PI/RS: coordenação geral e gestão matricial e por projeto**

Em uma narrativa sobre sua trajetória intelectual, Celso Furtado afirmou que, “assim como os estudos de **organização** me levaram ao **planejamento**, este me abriu as portas para a **economia**” (Furtado, 1997, p. 19, grifos nossos). A passagem pode também ser entendida como a defesa de um tratamento conjunto e de forma sinérgica dos temas da organização, do planejamento e da economia. Esta linha de raciocínio foi seguida na formulação da PI/RS. Assim, a organização projetada (em particular o tópico da estrutura organizacional) para a execução de uma política (que é planejamento), teve como pano de fundo o conceito do SDRS e subordinou-se aos ditames de operacionalização da estratégia formulada na Política Industrial.

A estrutura organizacional da PI/RS foi ela mesma projetada e construída processualmente no Governo, sob a coordenação do SDPI (subsistema S0), a partir da seguinte questão central: como atender as amplas necessidades da PI/RS, tendo em vista a limitação de recursos técnicos e de gestão no âmbito do SDRS? Assim, o primeiro objetivo do projeto organizacional foi tornar o mais eficaz possível a utilização dos recursos, em especial os recursos humanos, disponíveis no âmbito do Sistema de Desenvolvimento. Para tanto, como já referido mais de uma vez por sua relevância, quatro conceitos básicos orientaram o desenho da organização/estrutura organizacional, a saber:

- a) **transversalidade** – aqui entendida como a coordenação de atividades estratégicas envolvendo vários atores internos do Governo –, de que se esperava obter o uso eficaz dos recursos internos ao Governo na execução dos programas e ações da PI/RS;
- b) **concertação** – aqui entendido como a totalidade das atividades de coordenação de esforços estratégicos, táticos e operacionais envolvendo atores internos e externos ao Governo –, que visava a tornar o mais eficaz

possível a relação com os atores externos ao Governo, em especial na elaboração e execução das políticas setoriais;

- c) **gestão matricial**, considerando que as ações da PI/RS exigiriam esforços funcionais e interfuncionais; e
- d) **gestão por projetos**, a fim de que cada projeto relevante tivesse uma liderança explícita dotada da necessária autonomia para executar os projetos.

Do ponto de vista prático, diferenciam-se os elementos de coordenação/gestão estratégica do SDRS e as atividades de cunho predominantemente operacionais. A coordenação estratégica do sistema apresenta elementos formais previstos na legislação – por exemplo, a relação hierárquica entre a SDPI e a AGDI – e elementos informais que, conquanto não sejam objeto da legislação, se afiguram essenciais para compreender a dinâmica de governança no âmbito da PI/RS.

O papel exercido pelo Secretário da SDPI mostrou-se especialmente relevante na gestão estratégica do SDRS. Além de um sem-número de atribuições formais típicas do cargo, coube ao Secretário a imprescindível articulação e alinhamento dos temas centrais da PI/RS com o chamado Centro do Governo, em particular com o Governador do Estado. Este alinhamento político e estratégico, conjuntamente aos resultados alcançados em termos da atração de investimentos forâneos e de novos investimentos das empresas já instaladas no Rio Grande, foi essencial para legitimar o SDRS e a SDPI como centro da PI/RS.

A coordenação executiva dos trabalhos de concepção e implantação geral do SDRS e da PI/RS esteve a cargo do Secretário Adjunto da SDPI. Para apoiar esses trabalhos, um organismo informal de assessoria direta ao Secretário foi criado, passando a ocupar-se, em suas reuniões semanais, dos temas estratégicos do SDRS e da PI/RS. Esse Comitê Gestor do Sistema de Desenvolvimento foi originalmente composto por seis membros, a saber: (i) Secretário da SDPI; (ii) Secretário Adjunto da SDPI; (iii) Representante do Rio Grande do Sul na Diretoria do BRDE; (iv) Presidente do BADESUL; (v) Presidente da AGDI; e (vi) Chefe de Gabinete da SDPI. Assessores da SDPI diretamente ligados a aspectos específicos dos temas tratados eram regularmente convidados a participar das reuniões. Na prática, o Comitê Gestor funcionava de modo a subsidiar as decisões tomadas pelo Secretário da SDPI, que assim recolhia as várias opiniões existentes nos órgãos do subsistema interno do SDRS em relação a cada um dos temas estratégicos.

Outra reunião informal relevante também ocorria todas as semanas com os objetivos principais de lidar coletivamente com os problemas políticos da transversalidade e da concertação, sugerir mecanismos para melhorar a gestão do SDRS e encaminhar ações de comunicação. Participavam desta reunião: o Secretário Adjunto, o Coordenador dos assuntos jurídicos, o Coordenador dos assuntos tributários, o Coordenador da Assessoria de Comunicação, o Assessor para temas de energia, o Coordenador da Sala do Investidor e dois assessores da coordenação de políticas setoriais. O grupo reunia profissionais com larga experiência em diferentes funções de

Estado e com formação e experiência profissional plural e distinta (engenheiro, advogado, administrador, contador, economista, sociólogo e comunicador social), o que oportunizou, ao longo do tempo, uma reflexão aprofundada sobre os temas da PI/RS e suas distintas conexões. A capacidade de Governo na área passava, sem dúvida, pela congregação dessas competências dinâmicas, baseadas em diferentes dimensões de construção da política pública, que se mostraram em geral necessárias à tomada de decisão pelo Secretário da SDPI.

Sob a ótica operacional, a governança da PI/RS, levada a cabo no âmbito do subsistema interno S0, apoiou-se na utilização da Gestão Matricial e no Gerenciamento de Projetos. Ao longo do primeiro ano de Governo, projetaram-se as principais macrofunções do SDRS, tendo sido designado um responsável (operador) por cada uma delas, o qual gozava de autonomia para o gerenciamento e tomada de decisões. Os conflitos que eventualmente surgissem em face da resolução de problemas que envolvem diferentes macrofunções eram tratados nas instâncias superiores de coordenação do Sistema de Desenvolvimento. O Quadro 3 descreve sucintamente as macrofunções da PI/RS e seu operadores.

A opção por conduzir os assuntos da PI/RS por meio de gestão matricial/gestão por projetos, não obstante, viu-se frequentemente desafiada pelas características estruturais do Estado contemporâneo. Este se constitui de uma sólida e fartamente regulamentada estrutura hierárquica com definição minuciosa de processos internos de gestão e controle, os quais são vistos como absolutamente necessários ao controle das ações dos gestores públicos. Diante desta estrutura, a questão que se colocava, portanto, era a da busca de agilidade necessária à construção e, sobretudo, à operacionalização de uma política pública para o desenvolvimento industrial, a qual se entendia como condição de sucesso de suas políticas específicas – por exemplo, no caso da Sala do Investidor. A coordenação e gestão dos programas, projetos e ações da PI/RS procuraram ater-se à melhor utilização possível dos recursos existentes, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Isto implicou, no entendimento dos seus formuladores, a necessidade de adotar estruturas organizacionais que privilegiassem a ótica matricial, em geral, e a gestão por projetos, de forma particular. Sendo assim, um mesmo profissional, cuja designação formal fora para uma diretoria ou assessoria de Secretaria ou Órgão de Estado (SDPI, AGDI, BADESUL, BRDE), veio a se tornar também um gestor de projetos da PI/RS: gestor do projeto de investimento de determinada firma no contexto da Sala do Investidor, gestor do Programa de APLs, coordenador de Programa Setorial etc. Esta lógica de coordenação e gestão apresenta algumas vantagens: (i) permite utilizar de modo mais eficaz os recursos humanos do SDRS; (ii) amplia a visão sistêmica da PI/RS; (iii) conduz a uma aprendizagem mais ampla dos profissionais no âmbito da gestão de projetos. Pode acarretar, todavia, problemas na forma de sobrecarga do trabalho dos profissionais e perda de foco nas atividades funcionais. De um modo geral, a gestão matricial ajudou a garantir o estrito cumprimento das regras burocráticas weberianas tipicamente associadas ao funcionamento do Estado e a agilizar as ações de concepção, implantação e operacionalização da PI/RS, em geral, e dos programas, projetos e ações que o constituem, em particular.

Quadro 3: Governança do SDRS

Eixos da Política Industrial	Macrofunções do SDRS	Operadores	
Eixo I: Política Setorial	Programas Setoriais	Diretor da DIPLA/AGDI	
	RS Eólica	Diretor da DINFRA/AGDI	
	RS Indústria Oceânica – PGPIN	Presidente da AGDI	
	Programa de Ações Internacionais e Promoção Comercial	Chefe de Gabinete da SDPI	
Eixo II: Política da Economia da Cooperação	APLs	Diretor do DPI/AGDI	
Eixo III: Política da Firma	Gestão da Firma	Atração de Investimento	Presidente da AGDI
		Atendimento	Coordenador da Sala do Investidor/SDPI
		Sala do Investidor	Coordenador da Sala do Investidor/SDPI
		Extensão Produtiva	Diretor do DPI/AGDI
		Programa de Apoio à Captação de Recursos/Empresas Inovadoras	Especialista da DIPLA/AGDI
Eixo IV: Instrumentos Transversais	Fundopem/Integrar	Coordenador do SEADAP/SDPI	
	PROEDI	Coordenador do SEADAP/SDPI	
	Programa de Apoio a Iniciativas Municipais	Coordenador do SEADAP/SDPI	
	Sistema Financeiro Gaúcho (BRDE, BADESUL, BANRISUL)	Secretário Adjunto da SDPI	
Eixo V: Infraestrutura para o Desenvolvimento	Infraestrutura para o Desenvolvimento (Energia, Logística e Transporte)	Diretor da DINFRA/AGDI	
	Energia	Assessor da SDPI	
Transversalidades/ Concertação	Relações Transversais (questões fazendárias)	Coordenador da Assessoria de questões fazendárias da SDPI	
	Relações Transversais (outras intragoverno)	Secretário Adjunto da SDPI	
	Relações com Assembleia Legislativa	Secretário Adjunto da SDPI	
	Relações com Secretarias Municipais de Desenvolvimento	Coordenador da Sala do Investidor/SDPI	
	Relações Federativas (Governo Federal)	Secretário Adjunto do SDPI	
Projetos Especiais	Pré-Projetos: Comercialização da Acácia Negra, Polo Carboquímico, Pólo Cerâmico e Atlas Geomineral	Assessor do SDPI	
Atividades de Apoio	Questões Jurídicas	Coordenador da Assessoria Jurídica/SDPI	
	PPA, Orçamento e Processos Administrativos da SDPI	Chefe de Gabinete da SDPI	
	PPA, Orçamento e Processos Administrativos da AGDI	Diretor Administrativo da AGDI	
	Captação de Recursos	Assessora da AGDI	
	Comunicação do Desenvolvimento	Coordenador da Comunicação/SDPI	
	Projetos Estratégicos/Sala de Gestão	Assessoria da SDPI	
	Sistema de Informação do SDRS	Assessoria da SDPI	

6. Considerações finais à guisa de síntese

Uma política de desenvolvimento econômico compõe-se de um conjunto de políticas específicas: Política Industrial, Política Agrícola, Política Tecnológica e de Inovação, Política de Infraestrutura e Logística, Política Energética e Política de Comércio Exterior, dentre outras. A estratégia do Governo do Estado, postulada originalmente no seu Programa de Governo, conectou-se diretamente com o argumento segundo o qual um dos papéis do Estado é o de gerar um ambiente propício aos negócios empresariais (valores, normas e costumes), no intuito de promover o desenvolvimento sustentável econômica, social e ambientalmente. A construção da Política Industrial deve ser compreendida, portanto, a partir da noção proposta por Chandler de que “a estratégia precede a estrutura”. Neste sentido, parece correto afirmar que a PI/RS foi primordial para colocar em curso a estratégia governamental de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul entre 2011 e 2014. Ainda, e não menos relevante, a construção processual da PI/RS pressupôs ser factível conceber, implantar e coordenar uma Política Industrial em nível regional (estadual) de forma articulada com iniciativas de outros entes de federação, no caso com a Política Industrial do Governo Federal e com políticas de desenvolvimento local relacionadas com municípios e regiões.

Uma vez decidida estrategicamente a implantação de uma Política Industrial, sua operacionalização exigiu a formatação de uma estrutura para suportá-la, considerando, ainda, que não havia bases suficientemente constituídas para isto ao final do ano de 2010 em vista da evidente fragilização da Secretaria (SEDAI), notadamente no que concerne ao tamanho e composição da equipe de profissionais que nela atuavam. Sendo assim, partiu-se do conceito-síntese de Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul a partir de três subsistemas: (i) S0 – subsistema que trata do núcleo da estrutura da política para o desenvolvimento industrial; (ii) S1 – subsistema que abrange as relações transversais dentro do Governo; e (iii) S2 – subsistema que retrata a articulação entre o Governo (S0 e S1) e os principais atores externos associados ao desenvolvimento econômico. Tomado o núcleo do sistema (S0), caberia à recém-instituída SDPI a função essencial de coordenar os esforços conjuntos no âmbito do SDRS a fim de viabilizar os programas, ações e projetos da PI/RS, envolvendo largo espectro de atores públicos e privados, e à nova AGDI cumprir o papel de braço executivo da SDPI, secundado pelas instituições financeiras de desenvolvimento (BADESUL e BRDE).

A implantação de uma estrutura mínima para conduzir a estratégia de desenvolvimento industrial do Estado no quadriênio, acrescida da percepção sobre a relevância do planejamento de médio e longo prazo, levou ao detalhamento do escopo substantivo da PI/RS. Esta se orientou, então, pelos propósitos de fortalecer a estrutura industrial diversificada que se instalou ao longo da história do desenvolvimento econômico do Rio Grande e de atrair investimentos de que resultasse ainda maior diversificação, o que se expressava nos seguintes objetivos: (i) apoiar empresas e cooperativas de produção agroindustrial enraizadas no Estado; (ii) incentivar projetos de investimento dessas unidades produtivas; e (iii) atrair novos investimentos que

complementassem cadeias de produção preexistentes e ampliassem a variedade setorial da indústria gaúcha. Para tanto, destacaram-se os seguintes pontos específicos de execução da PI/RS: (i) a articulação das ações da Política do Estado com as rotas de expansão da indústria brasileira propugnadas na Política Industrial do Governo Federal, como foi o caso dos programas para os setores da indústria naval e da energia eólica; (ii) uma mudança na agenda internacional do Estado com o propósito de desenvolver relações com países na fronteira da dinâmica de desenvolvimento da indústria no mundo, em particular com a Ásia (Coreia do Sul, Japão e China); e (iii) a inovação industrial (produto e processo) entendida como central em todos os setores da economia gaúcha, o que explica a busca de aproximação entre SDPI/AGDI e FINEP.

Dada a estrutura básica para sua execução e o conteúdo estratégico da mudança proposta, construiu-se a PI/RS com base em três eixos de ação – setor, cooperação e firma – de onde se derivaram as três políticas finalísticas – Política Setorial, Política da Economia da Cooperação e Política da Firma –, sem nunca perder de vista que a principal atividade-fim se associa à firma como *locus* de produção e investimento para o desenvolvimento industrial. Assim, também as Políticas Setorial e da Economia da Cooperação deveriam desembocar em ações de fortalecimento da competitividade das empresas que operam no território gaúcho. A fim de suportar as políticas finalísticas, desenharam-se várias políticas-meio na forma de instrumentos transversais, em particular quanto a políticas fiscais e financeiras, e de ações para ampliar a infraestrutura, em particular para a energia.

Tendo em mente os aspectos estratégicos, estruturais e de conteúdo programático da PI/RS, o tema da governança, gestão e coordenação dos diferentes macroprocessos foi enfrentado com base em uma lógica geral de gestão matricial. Procurou-se, assim, garantir o cumprimento das regras burocráticas weberianas inerentes aos diferentes processos envolvidos no aparelho do Estado, simultaneamente à agilização dos programas, projetos e ações através da gestão de projetos.

Em suma, a construção do conteúdo programático e da arquitetura institucional da Política Industrial do Rio Grande do Sul, desde a sua origem, enfrentou sistematicamente as questões cruciais da estratégia, da estrutura, dos processos e da governança/coordenação. E manteve em mente que a dinâmica e as inter-relações entre estas diferentes dimensões é decisiva para se alcançar uma efetiva capacidade de planejamento e de execução de políticas públicas para o desenvolvimento industrial, o qual justifica, ao fim e ao cabo, a totalidade dos esforços coordenados do SDRS.

Referências Bibliográficas

CHANDLER, Jr A. D. **Strategy and structure**: chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **Industrial policy**: can we go beyond an unproductive confrontation? In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS,

Seoul, South Korea, 22-24 June, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESK2009/Resources/Ha-Joon-Chang.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

FURTADO, C. Aventuras de um economista brasileiro. In: _____. **Obra autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. Tomo II, p. 9-26.

GENRO, T. **Programa de Governo da Unidade Popular pelo Rio Grande**: Rio Grande do Sul, do Brasil, do mundo. Porto Alegre: 2010. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. **Programa de Governo da Unidade Popular pelo Rio Grande**: compartilhe crescimento, compartilhe igualdade. Porto Alegre: 2014.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, IPEA, 1993.

_____. **O Método PES**: roteiro de análise teórica. São Paulo: FUNDAP, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. 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.

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

RIO GRANDE DO SUL. Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Dois anos de política industrial**: balanço executivo. Porto Alegre: 2014.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS. Grupo de Estudos em Relações Interorganizacionais. **Convite para o evento Cooperação e Desenvolvimento: Economia da Cooperação**. São Leopoldo: 25 out. 2010. 3 f.

VAZ, I. E. V. **Política Industrial do Rio Grande do Sul (2012-2014)**: uma análise crítica. São Leopoldo, 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

YEUNG, H. W. C. Perspectives on inter-organizational relations in economic geography. In: CROPPER, S.; EBBERS, M.; HUXHAM, C.; RING, P. S. (eds.). **The Oxford handbook on inter-organizational relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Cap. 18.