

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CERRO LARGO – RS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

EUCLIDES SPIES

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA – RS

CERRO LARGO, RS

2023

EUCLIDES SPIES

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA – RS

Dissertação de mestrado, apresentado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Herton Castiglioni Lopes

CERRO LARGO-RS

2023

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Spies, Euclides
A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA ? RS
/ Euclides Spies. -- 2023.
188 f.

Orientador: Doutor Herton Castiglioni Lopes

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo,RS,
2023.

1. Política Industrial. 2. Desenvolvimento Regional.
I. Lopes, Herton Castiglioni, orient. II. Universidade
Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EUCLIDES SPIES

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA – RS

Dissertação de mestrado, apresentado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Este trabalho de conclusão foi defendido e aprovado pela banca em: 22/08/2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **HERTON CASTIGLIONI LOPES**
Data: 25/04/2023 18:07:19-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Herton Castiglioni Lopes
Orientador

Documento assinado digitalmente
 **BENEDITO SILVA NETO**
Data: 25/04/2023 14:23:44-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Benedito Silva Neto
Avaliador

Documento assinado digitalmente
 **ADRIANO JOSÉ PEREIRA**
Data: 02/18/2023 09:05:01-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Adriano José Pereira
Avaliador

RESUMO

A política industrial é um tema que esteve presente ao longo do desenvolvimento da ciência econômica, sendo amplamente discutido no meio acadêmico e, da mesma forma, foi utilizada por diferentes governos, como instrumento de promoção do desenvolvimento de suas economias. Diante desse contexto, a presente pesquisa busca fazer uma análise da política industrial no município de Santa Rosa, dos instrumentos utilizados para promover o setor e dar dinamicidade à economia, bem como, identificar quais setores tiveram maior apoio da política pública. Na discussão deste tema, desenvolveram-se diversas vertentes teóricas e, em diferentes períodos da história, ocorreram momentos em que alguma teoria tinha mais relevância em detrimento a outra, sendo que todas permanecem no debate. Com a crise financeira de 2008, o tema da intervenção do Estado, por meio da implementação de políticas industriais mais efetivas, voltou novamente a obter maior ênfase, visto que a crise de 2008 demonstrou a autorregulação dos mercados apresentar falhas e não conseguir asseverar a segurança jurídica, confiabilidade e estabilidade econômica dos quais os mercados necessitam. A partir da percepção da importância do setor industrial no processo de desenvolvimento das regiões, identificou-se a necessidade de discutir o assunto, fazendo uma análise de como o município de Santa Rosa-RS utilizou-se das políticas industriais, para promover o desenvolvimento do setor, contribuindo na promoção do desenvolvimento de sua comunidade. Com o objetivo de reavivar a discussão acerca da política industrial, empreendemos uma sucinta revisão teórica sobre o assunto, visando apresentar algumas correntes que abordam essa temática. Através da análise baseada em um estudo metodológico fundamentado em pesquisa documental, constatou-se que o município de Santa Rosa, ao longo de sua história, recorreu a diversos instrumentos da política industrial com o intuito de sustentar o desenvolvimento do setor industrial. É válido ressaltar que as principais empresas do município, de alguma forma, receberam apoio ou são resultados diretos dessa política industrial. As ações realizadas pelo município fizeram uso de várias ferramentas da política industrial, cuja análise revelou sua importância crucial na consolidação do setor industrial tanto em Santa Rosa quanto em sua região circundante. Analisando a história, percebe-se, então, que o município possui uma tradição de incentivo à indústria, ultrapassando longos períodos, diferentes administrações e, inclusive em alguns momentos de sua trajetória, o município chegou a divergir das diretrizes da política nacional. Esses dados evidenciam a existência de ações voltadas para o estímulo da atividade industrial, sendo válido ressaltar que, sem tais medidas, seria difícil que a região noroeste do Rio Grande do Sul conquistasse tamanho destaque estadual nesse setor.

Palavras-Chave: Política industrial; instrumentos; desenvolvimento; Santa Rosa.

ABSTRACT

Industrial policy is a topic that has received a lot of attention in academic circles over the last centuries and has been employed by a number of governments to encourage the growth of their economies. In this context, the current study attempts to assess the industrial strategy in the municipality of Santa Rosa, looking at the tools employed to develop the industry and infuse the economy with dynamism, as well as determining which sectors benefited most from public policy. Different theoretical stances have evolved throughout the study of this issue, and different historical eras have seen certain theories become more relevant than others, yet all remain up for debate. Following the 2008 financial crisis, the topic of state intervention through the implementation of more effective industrial policies regained prominence. The 2008 crisis revealed the shortcomings of market self-regulation in ensuring the legal certainty, reliability, and economic stability that markets require. Recognizing the importance of the industrial sector in regional development, it became evident that discussing this subject and analyzing how the municipality of Santa Rosa, Rio Grande do Sul, utilized industrial policies to promote sectoral development would be essential in contributing to the advancement of its community. A succinct theoretical examination of the topic was conducted to revive the conversation on industrial policy and present several viewpoints that address this issue. It was discovered through a systematic examination using documentary sources that Santa Rosa municipality has used a number of industrial policy tools over the course of its history to support industrial development. It is important to note that the major businesses in the municipality benefited directly or indirectly from this industrial policy. The municipality's activities included a number of industrial policy tools, whose study showed their critical value in boosting the industrial sector in Santa Rosa and the area around it. Examining the historical context, it becomes apparent that the municipality has a tradition of supporting the industry, spanning across extended periods and different administrations. At times, the municipality even diverged from national policy guidelines. These data demonstrate the existence of actions aimed at stimulating industrial activity, and it is essential to highlight that without such measures, it would have been challenging for the northwestern region of Rio Grande do Sul to achieve such prominence in the state in this sector.

Keywords: Industrial policy; instruments; development; Santa Rosa

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Séria Histórica da evolução do VAB do município de Santa Rosa (2002 a 2019) | 91 |
| Gráfico 2 - Participação do VAB da Indústria na formação do PIB do município | 92 |
| Gráfico 3 - Estoque de postos de trabalho por setor econômico, em dezembro de 2022 | 96 |
| Gráfico 4 - Saldo anual de contratações do setor industrial comparado com o saldo total | 97 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Elementos de identificação da existência de Política Pública | 74 |
| Quadro 2 - Instrumentos de Políticas Industriais | 76 |
| Quadro 3 - Divisão da classificação das atividades econômicas na CNAE | 78 |
| Quadro 4 - Demonstrativo de como a política industrial de apresenta na estrutura de planejamento do executivo municipal..... | 138 |
| Quadro 5 - Elementos de identificação da existência de Política Pública | 144 |
| Quadro 6 - Ações da Política Industrial identificadas | 159 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - PIB dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2020) | 85 |
| Tabela 2 - PIB Per Capita dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste..... | 86 |
| Tabela 3 - População estimada dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2021) | 87 |
| Tabela 4 - VAB dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2020)..... | 89 |
| Tabela 5 - Variação do VAB em nível municipal, estadual e federal no período de 2002 a 2020 | 93 |
| Tabela 6 - Participação do VAB da Indústria, no PIB analisado nas três esferas da Federação | 94 |
| Tabela 7 - Número de unidades locais, pessoal ocupado, salários e outras remunerações no Municípios de Santa Rosa, conforme seções e as divisões da classificação de atividades – 2020. | 98 |
| Tabela 8 - Dados de número de unidades locais, pessoas ocupadas e médias salariais no Municípios de Santa Rosa, conforme classificação de atividades vinculadas seções Indústria de Transformação..... | 99 |
| Tabela 9 - Número de empresas por nível de potencial tecnológico (1950 a 2022). | 148 |
| Tabela 10 - Recorte da Divisão das atividades, enquadradas na Seção C - Indústria da Transformação | 150 |
| Tabela 11 - Número de empresas incentivadas, divididas por décadas | 152 |
| Tabela 12 - Identificação da Divisão das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 90 | 154 |
| Tabela 13 - Identificação da Seção das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 2010 – 2020. | 155 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

DEE – Departamento de Economia e Estatística

FMI – Fundo Monetário Internacional

COREDE – Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamento Anual

COMUDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família, pelo apoio e incentivo dado na busca deste sonho.

AGRADECIMENTOS

“Mas na profissão, além de amar, tem de saber. E o saber leva tempo para crescer”. Rubem Alves

Ao concluir esta etapa da vida acadêmica, quero agradecer e dedicar esta dissertação de conclusão do mestrado a todos aqueles que me incentivaram de alguma forma no transcorrer da minha jornada acadêmica.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Herton Castiglioni Lopes, cuja sabedoria, orientação e paciência foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Suas valiosas sugestões e encorajamento constantes me guiaram ao longo deste caminho, capacitando-me a expandir meus conhecimentos e aprimorar minhas habilidades de pesquisa.

Aos meus amigos, agradeço por todo o apoio incondicional que me concederam durante todo o período do mestrado. Suas palavras de incentivo e compreensão nos momentos desafiadores foram essenciais para que eu persistisse e encontrasse forças para seguir em frente.

Também gostaria de agradecer a todos os professores, colegas da turma de 2021 e demais membros da comunidade acadêmica que compartilharam seus conhecimentos e experiências comigo, durante esta jornada. As discussões, debates e trocas de ideias que tivemos, enriqueceram meu conhecimento e ampliaram minha visão sobre o tema do desenvolvimento regional.

Não posso deixar de mencionar e agradecer minha família, especialmente minha esposa Ana Paula e filha Maria Luísa, pelo apoio incondicional recebido neste período, e agradecer pela compreensão dos momentos de ausência. Sem a força e compreensão de vocês, com certeza não teria alcançado esta meta.

Por fim, dedico este trabalho a minha mãe, que já não estão mais entre nós, mas que sempre no decorrer de sua vida incentivou a busca por formação técnica, da qual ela não teve a oportunidade de ter acesso. Seu amor, inspiração e legado continuam vivos em minha memória e me impulsionam a buscar constantemente a excelência nas atividades que desempenho.

Esta conquista não é apenas minha, mas de todos que me apoiaram direta ou indiretamente para a sua realização. Agradeço a cada um de vocês por fazerem parte da minha jornada e por acreditarem nas minhas potencialidades. Que esta dissertação seja uma pequena contribuição minha para a comunidade do município de Santa Rosa, que adotei como o lugar para viver, para auxiliar na construção e avanço do desenvolvimento da cidade e região, possibilitando que seu povo, tenha melhores condições de vida.

Muito obrigado!

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|--------------------------------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 | POLÍTICA INDUSTRIAL | 22 |
| 2.1 | A POLÍTICA INDUSTRIAL EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA..... | 22 |
| 2.1.1 | A Experiência da Grã-Bretânia. | 28 |
| 2.1.2 | Política industrial Norte Americana | 31 |
| 2.2 | RETOMADA DO DEBATE SOBRE POLÍTICA PÚBLICAS DE INCENTIVO À INDÚSTRIA..... | 34 |
| 2.3 | O ESTADO E A POLÍTICA INDUSTRIAL..... | 42 |
| 2.4 | INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS..... | 577 |
| 3 | METODOLOGIA..... | 72 |
| 4 | A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS..... | 81 |
| 4.1 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA | 81 |
| 4.2 | ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTRUMENTOS DE INCENTIVO NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA..... | 102 |
| 4.2.1 | Análise histórica da Política Industrial de Santa Rosa a partir da Legislação de amparo ao setor industrial..... | 104 |
| 4.2.2 | Legislação vigente de incentivo à indústria..... | 121 |
| 4.2.3 | Estrutura do planejamento das políticas industriais..... | 135 |
| 4.3 | ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: IDENTIFICANDO OS SETORES INDUSTRIAIS ALVO. | 145 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO. |
| 6 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 167 |
| 7 | ADENDOS..... | 174 |

1 INTRODUÇÃO

A retomada do debate sobre políticas industriais ganha força num contexto de crises econômicas globais, com resultados de crescimento econômicos abaixo das médias esperadas pelos países desenvolvidos e o avanço de algumas economias consideradas periféricas com crescimentos maiores que os padrões internacionais¹.

Ao longo da história, o tema da Política Industrial esteve presente ao longo do desenvolvimento da ciência econômica e foi amplamente discutido e utilizado por diferentes perspectivas teóricas, como ações e instrumentos pelos quais os países podem fomentar o setor industrial, com o objetivo de aumentar as taxas de crescimento econômico, embora seu conceito não apresente uma interpretação consensual na literatura econômica.

Após um período da história o debate da Política Industrial teve uma redução na intensidade do debate, da importância de o Estado executar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico da sociedade contemporânea. A retomada desta discussão pode ser novamente percebida mais nitidamente através da crise financeira de 2008, que demonstrou a fragilidade da autorregulação do mercado e do livre mercado, que, segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013) derrubou o argumento de que os mercados eram eficientes por si só, e, em virtude disso, não havia necessidade de os governos intervirem, seja na alocação de recursos para setores específicos ou nas escolhas de técnica de produção.

A mesma fragilidade também pode ser percebida durante a crise sanitária mundial, gerada pela COVID 19, que evidenciou a fragilidade da produção doméstica, bem como demonstrou a dependência que a maioria dos países tiveram, em relação às Cadeias Globais, desencadeando a escassez de produtos básicos e insumos destinados ao enfrentamento da crise sanitária em vários países².

Da mesma forma, conforme análise de Stiglitz (2022), a guerra entre a Rússia e a Ucrânia já está gerando um aumento preocupante nos preços de alimentos e energia, com ramificações potencialmente graves para muitos países em

¹ Ver os trabalhos de Wade (2010, 2015), e Chang, Andreoni (2020).

² Ver publicação de Joseph E. Stiglitz em Project Syndicate, The World's Opinion Page, disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/russia-war-covid-global-shocks-reveal-bankruptcy-of-neoliberalism-by-joseph-e-stiglitz-2022-04>

desenvolvimento e mercados emergentes, especialmente aqueles cujas dívidas dispararam durante a pandemia. Ademais, a Europa também está enfrentando dificuldades, em virtude de sua dependência energética da Rússia.

Estes eventos evidenciam a necessidade da retomada do debate para o fortalecimento das estruturas produtivas nacionais, principalmente em setores estratégicos, para que os países possam ter o mínimo de autonomia e independência e de fato não se tornem reféns destas grandes redes globais, bem como reféns de países que dominam certos nichos de mercado.

No século XIX, o economista alemão Friedrich List, considerado o precursor da política industrial, percebeu e defendeu a necessidade de intervenção do Estado na economia por meio de políticas industriais ativas. List defende a ideia de que o objetivo da Política Industrial era permitir que as nações se desenvolvessem e se tornassem competitivas no cenário global, diversificando suas economias e deixando de depender de suprimentos primários para adotar a industrialização como um meio de fortalecer a independência econômica e política de uma nação.

Na visão de List (1983), o processo de livre-comércio é benéfico somente na relação entre países que têm um nível semelhante de desenvolvimento industrial, mas não entre os que têm disparidade nos níveis de desenvolvimento, pois as condições de competição entre os países torna-se desigual e, para o autor, o livre mercado nos países não desenvolvidos certamente beneficia somente os exportadores de produtos agrícolas destas economias. Mas não consegue concorrer com produtos manufaturados, gerando, desta forma, a longo prazo, um enfraquecimento da economia nacional.

Com a crise financeira de 2008, segundo Chang e Andreoni (2020), as grandes economias mundiais passaram a reconhecer a necessidade e o valor das políticas industriais, entre elas podem ser citados como países mais proeminentes os EUA e a Alemanha, que passaram a fortalecer suas ações voltadas para o setor industrial, buscando torná-los mais eficientes e retomar a competitividade mundial dos seus produtos. Neste sentido, alega-se que, as políticas industriais são fundamentais para o desenvolvimento de inovações, melhorias nos processos produtivos, visando à sustentabilidade, bem como estimular a diversificação e atualização da produção das regiões.

Conforme afirma Mazzucato (2014), a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo mundial, desde a invenção das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e a farmacêutica modernas, apontam o Estado na origem dos investimentos mais corajosos, incipientes e de capital intensivo. Ainda segundo Mazzucato (2014), estas Inovações não teriam ocorrido se ficassemos esperando que o “mercado” e o setor comercial fizessem isso sozinhos. Deste modo, o papel do Estado, segundo o autor, é fundamental para o processo de inovação industrial, que é um dos principais pilares para a competitividade mundial moderna.

A participação das atividades industriais é essencial para o debate sobre o desenvolvimento econômico, pois, de acordo com a literatura baseada nos princípios de Kaldor (THIRLWALL, 2005), o setor industrial é reconhecido por possuir uma série de características que impulsionam o crescimento do produto e da renda.

Conforme apresenta Thirlwall (2005), numa análise a partir da leitura dos pressupostos de Kaldor, o setor industrial, através das suas potencialidades de economias de escala, demonstram uma relação causal direta entre o aumento da produtivo da manufatura e o crescimento do PIB, bem como consegue influenciar positivamente a produtividade do próprio setor e, ao mesmo tempo, estimula a produtividade da economia como um todo, através de sua capacidade de gerar efeitos de encadeamento (spillovers) para frente e para trás na cadeia produtiva. O setor industrial também apresenta uma maior elasticidade-renda da demanda em comparação aos setores de bens primários, além de possuir maior potencial de gerar inovação e promover efeitos de aprendizagem.

Da mesma forma, o setor industrial possui um potencial de transformação e geração de valor através da transformação de recursos naturais em produtos acabados com maior valor agregado, bem como sua característica de ser um setor de geração de postos de trabalho e diversificação da economia.

Segundo relatório da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI),

Não obstante a conjuntura adversa, a indústria brasileira continua mais do que nunca como um dos pilares de um projeto nacional de desenvolvimento. É na indústria que são gerados as inovações e os empregos mais qualificados, além de agregar valor às exportações nacionais. (ABDI, 2016, p. 06).

Deste modo, o setor industrial é um elemento importante no processo de desenvolvimento das regiões, pela sua dinamicidade e potencial de geração de valor, bem como seu potencial de absorção de mão de obra de diferentes níveis de qualificação. Veríssimo e Saiani (2019, p. 906) afirmam que “a industrialização é defendida como uma condição necessária para o crescimento no longo prazo, promovendo o progresso tecnológico e a convergência de renda (*catching-up*)” e é relevante para estimular o crescimento econômico, sobretudo em economias (municípios) com níveis mais baixos de renda.

Se a importância da política industrial é evidente para os países, o mesmo vale para os estados ou regiões específicas. Em um mundo globalizado e altamente competitivo, as estratégias de desenvolvimento econômico não podem ser limitadas apenas ao nível nacional. Os Estados e regiões também devem buscar formas de promover o crescimento e a competitividade de suas economias, por meio de políticas industriais eficientes e direcionadas. Reconhecendo a necessidade de estimular setores produtivos, atrair investimentos e gerar empregos, essas unidades subnacionais estão cada vez mais engajadas em iniciativas políticas voltadas para o desenvolvimento industrial.

Ao realizarmos a análise dos dados do Estado e dos municípios, identifica-se a partir de relatórios emitidos pelo Departamento de Economia e Estatística (2021) que no Rio Grande do Sul os 10 municípios com o maior PIB concentraram 41,9% do total do PIB do Estado. Nesta análise, percebe-se que todos os 10 municípios possuem o setor de serviços como principal atividade, seguido da indústria, tendo a agropecuária uma menor participação no Valor Adicionado Bruto.

Ao realizar uma comparação entre os municípios que se encontram entre os 10 com maior Valor Adicionado Bruto (VAB) no setor industrial e os 10 municípios do Rio Grande do Sul com maior população, observa-se que há uma sobreposição de 8 cidades presentes em ambos os grupos³. Este fato evidencia uma relação direta entre o setor industrial, a geração de empregos e a atração e retenção da população.

Em consideração a estas potencialidades do setor industrial, entende-se que a presente pesquisa será importante para discutir o tema em nível municipal e

³ Ver nota técnica 53 do DEE (2021) e dados do Censo Demográfico dados Preliminares do (IBGE, 2023b).

contribuir com o debate para que as regiões possam se articular e desenvolver estratégias de atração de novas indústrias, criando oportunidades para que as pessoas possam permanecer nos seus locais, ter melhores oportunidades de trabalho, contribuir com o desenvolvimento socioeconômico da região, e, desta forma, propiciar melhores condições de qualidade de vida a toda a população.

Olhando para as questões socioeconômicas do município de Santa Rosa, percebe-se ser uma região que nas últimas décadas está perdendo população. A Região do COREDE Fronteira Noroeste⁴, da qual o município de Santa Rosa é integrante, segundo levantamento realizado pela Secretaria de Desenvolvimento do Governo do Estado do RS (2015) através do estudo de Perfil Socioeconômico, apresentou taxa média de crescimento populacional de -0,33% ao ano no período de 2000 - 2010, constituindo a sétima menor taxa entre os 28 COREDEs.

Conforme análise realizada por Coelho, Frizzo e Marcondes (2010), pode-se observar que extensas áreas do Noroeste e do Sudoeste do Estado do Rio Grande do Sul, localizadas distantes das regiões mais industrializadas, apresentaram um declínio populacional nesse período, o que demonstra uma continuidade da emigração em busca de empregos em regiões mais dinâmicas, processo cujos efeitos se manifestam, com intensidade variável, desde o início do século vinte. Ainda conforme Coelho, Frizzo e Marcondes (2010, p. 36), os “poucos COREDEs cuja população cresceu acima da média estadual, (...) em sua maioria, estão localizados nas áreas mais industrializadas ou nas suas proximidades”. Esta constatação apresentada por Coelho, Frizzo e Marcondes (2010) demonstra um papel importante do setor industrial para as economias, que deve ser uma preocupação dos gestores públicos dos municípios, para através dela conseguir dinamizar a economia e permitir a redução da emigração de sua população para centros maiores e ser um instrumento de geração de uma melhor qualidade de vida.

Estudos apresentados pela Secretaria do Planejamento do RS (2015) sobre o município de Santa Rosa apontam o município como um Centro Sub-Regional do COREDE demonstrando uma articulação sólida e conexão direta com Porto Alegre,

⁴ COREDE; O Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Fronteira Noroeste, localizado na Região Funcional de Planejamento 7 do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado em 1991, e é composto por vinte municípios: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi.

capital do Estado do RS. Além disso, exerce uma influência significativa sobre doze municípios vizinhos, desempenhando um papel fundamental como agente indutor do desenvolvimento regional.

Conforme os dados econômicos apresentados pela Secretaria de Planejamento do RS (2015), percebe-se, também, que o município de Santa Rosa já tem uma representação importante do setor industrial na sua economia e possui interligação com outras regiões, o que nos leva a busca por identificar como este processo se desenvolveu e como as políticas públicas voltadas para o setor podem ter contribuído para o processo.

Deste modo, o presente estudo se propõe a realizar o debate das políticas públicas voltadas para o setor industrial, numa perspectiva desenvolvimentista, por entender que principalmente nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos, o poder público necessita intervir na economia para proporcionar condições de competitividade ao setor manufatureiro, e, a partir do fortalecimento desta cadeia produtiva, possibilitar a manutenção de sua população, desenvolvimento de novos setores comerciais e serviços, possibilitando a agregação de valor à produção local e, conseqüentemente, propiciar melhoria nas condições de vida para a população.

Com base nessas observações, pode-se acrescentar a constatação feita por Coelho, Frizzo e Marcondes (2010) que afirmam existirem no Estado do Rio Grande do Sul municípios que tiveram ganho populacional no censo de 2010. Esses são os mais industrializados ou estão em suas proximidades, o que demonstra o fato de que a indústria possui grande poder de retenção e de atração das pessoas, especialmente aquelas que estão em idade produtiva.

Por meio dos elementos apresentados, entendemos que a Política Industrial tem um papel importante no processo de desenvolvimento das regiões, contribuindo nas melhorias dos níveis de geração de renda, mão de obra, qualidade de vida da população, fixação ou manutenção da população.

Partindo do pressuposto de que não existem condições de concorrência igualitária entre produtos de regiões com distintos níveis de desenvolvimento, conforme amplamente discutido por List (1983) e Chang (2004) e demais autores, percebe-se que a Política Industrial é uma ferramenta importante para a promoção/indução do processo de desenvolvimento nas diferentes regiões, e nos leva

à busca por uma melhor compreensão da importância do setor industrial e as ações do Estado para o desenvolvimento da cadeia manufatureira.

Ao reconhecer a relação significativa entre o setor industrial e o desenvolvimento dos municípios, surge a indagação sobre como as políticas públicas estão compreendendo essa conexão e quais medidas estão sendo adotadas para sustentar o crescimento do setor industrial. É crucial examinar de que forma as políticas governamentais estão identificando essa interdependência e quais ações estão sendo adotadas para promover o desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida na região em questão. O foco recai sobre a busca por estratégias efetivas que impulsionem a competitividade, estimulem o empreendedorismo, atraiam investimentos e fomentem a criação de empregos, a fim de gerar efeitos positivos na economia local e no bem-estar da população.

Nessa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo compreender como a política industrial foi utilizada para promover o desenvolvimento do setor no município de Santa Rosa, realizando a identificação dos instrumentos empregados pelo município para incentivar e estimular o setor, além de analisar direcionamentos dessa política industrial para segmentos específicos da indústria, avaliando o perfil tecnológico das atividades beneficiadas por esses estímulos.

Compreendendo as características e potencialidades do setor industrial, entende-se que a presente pesquisa é importante para discutir o tema em nível municipal, contribuir com o debate e servir como instrumento de provocação, a fim de estimular as regiões a retomar a discussão sobre esta agenda, articular-se e desenvolver estratégias de atração de recursos, impulsionando novamente o processo de desenvolvimento socioeconômico.

Da mesma forma, o tema abordado por esta pesquisa também buscou trazer uma contribuição para o meio acadêmico, criando reflexões que possam ser úteis para novas pesquisas de aprofundamentos do assunto. Considerando que esta pesquisa foi desenvolvida a partir de um programa de mestrado na área de Desenvolvimento e Políticas Públicas, numa perspectiva interdisciplinar, com foco na discussão de conceitos e de ferramentas teóricas fundamentais para análise da realidade socioeconômica, político-cultural e ambiental, de modo especial, voltado para a realidade regional, entende-se que o assunto é pertinente, visto a importância do tema, para o desenvolvimento das regiões, conforme já apresentado.

Conforme argumentos de Aiginger e Rodrik (2020), Chang e Andreoni (2020), Wade (2010) entre outros, a política industrial voltou com muita força no debate acadêmico, bem como nas discussões políticas das nações desenvolvidas, o que demonstra a potencialidade destas ações como instrumentos de promoção do desenvolvimento das regiões e fortalecimento das economias.

A partir do Capítulo 2, realiza-se um resgate histórico do debate sobre as políticas industriais, destacando como os países desenvolvidos utilizaram destes instrumentos para promover o setor industrial. Como caso de análise é realizado um resgate das estratégias adotadas pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos, identificando as medidas políticas adotadas para promover o setor industrial.

Em seguida, é realizada uma revisão bibliográfica do debate contemporâneo sobre políticas industriais, explorando diferentes perspectivas teóricas e reflexões no cenário econômico global. A partir de uma visão desenvolvimentista, enfatiza-se o papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico por meio de políticas industriais ativas.

São analisados os instrumentos de política industrial que podem ser utilizadas pelas políticas públicas para promover o crescimento, a competitividade e a inovação no setor industrial. No Capítulo 3, são apresentadas as diretrizes metodológicas da pesquisa, incluindo a coleta e análise de dados, bem como a abordagem adotada.

A partir do Capítulo 4, são apresentados os dados coletados em Santa Rosa, incluindo as principais ações da administração municipal para promover o setor industrial. É realizada uma revisão da legislação pertinente e uma análise do contexto econômico local, buscando compreender como a política industrial está estruturada na organização pública e como as ações são executadas.

Através da pesquisa, são identificados os setores industriais beneficiados pela política pública, avaliando o nível tecnológico dos setores beneficiados. O estudo também realiza uma análise se a política industrial adotada pelo município, possui um foco claro e efetivo, atendendo às demandas e necessidades do setor industrial local.

Por fim, é feita uma análise crítica das ações da política pública, examinando os resultados alcançados. Avalia-se a eficácia da política industrial em Santa Rosa, identificando pontos fortes e áreas que precisam ser aprimoradas, com o objetivo de fornecer recomendação para melhorar a política industrial no município.

2 POLÍTICA INDUSTRIAL

Ao longo da história, a política industrial tem sido um tema recorrente nos debates sobre o desenvolvimento das regiões. Neste capítulo, exploraremos como nos diferentes períodos da história esses instrumentos foram utilizados pelos Países desenvolvidos, bem como o pensamento científico sobre como o assunto se desenvolveu.

O resgate histórico é essencial para compreendermos a evolução desse pensamento e avaliarmos a evolução das ações desenvolvidas nas experiências de sucesso de países que adotaram tais ferramentas. Inicialmente, vamos situar as origens do debate sobre políticas industriais, examinando como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América utilizaram-se destes instrumentos para desenvolver o setor industrial e seu processo de desenvolvimento.

Em seguida, faremos uma análise da retomada desse debate, identificando os principais teóricos contemporâneos que abordam o tema. Exploraremos como o Estado se utiliza e pode se utilizar dessas ferramentas para promover o desenvolvimento de seu território. Além disso, faremos um levantamento dos instrumentos de políticas industriais disponíveis e como essas ações podem contribuir para o processo de desenvolvimento da região.

2.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A discussão sobre a necessidade de ações para proteger e fomentar a indústria nascente surge inicialmente no século XIX, sendo apresentada pelo economista alemão Georg Friedrich List (1789- 1846).

Ao observar as relações econômicas na ocasião, List (1983) percebe que a teoria hegemônica da época (1818) propunha o princípio da liberdade de comércio como o elemento principal na geração de resultados econômicos favoráveis no modelo do sistema continental de Napoleão.

Ocorreu-me a ideia de que a teoria era perfeitamente verdadeira, mas somente na hipótese de que todas as nações observassem entre si os

princípios do livre comércio, tal como haviam feito aquelas províncias. (LIST, 1983, p. 03).

A partir desta constatação, List (1983) percebe que a teoria do livre comércio não considerava o elemento da Nação como pilar fundamental no processo de desenvolvimento e que somente considerava a humanidade como um todo (sistema global) e o indivíduo (visão individual) como elementos do processo econômico. Nesta análise, List (1983, p. 03) percebe que as Nações possuem níveis de desenvolvimento distintos e são importantes neste contexto, além disso conclui que a “livre concorrência entre duas nações altamente civilizadas só pode ser mutuamente benéfica no caso de ambas estarem em um grau de desenvolvimento industrial mais ou menos igual”.

Tendo este contexto como pano de fundo, List (1983) passa a discutir a necessidade de buscar alternativas. Em face dos países desenvolvidos, os mais atrasados não conseguiam desenvolver novas indústrias sem uma intervenção do Estado, em ações que pudessem proteger a indústria nacional e garantir condições de competitividade nos mercados globais.

No seu debate, List (1983) analisa as políticas industriais utilizadas pelos países mais desenvolvidos da época e tece críticas sobre os modelos de desenvolvimento utilizados por eles. Mesmo sendo a Grã-Bretanha considerada um dos berços do liberalismo, List (1983) argumenta que ela foi, sem dúvida alguma, o primeiro país a aperfeiçoar a arte de promover a indústria nascente, arte que, a seu ver, é o princípio na qual se baseou a maior parte dos países que lograram êxito no seu processo de desenvolvimento.

Esta leitura de List, das características do desenvolvimento industrial, é completamente oposta à imagem predominante sobre a política industrial da Grã-Bretanha, considerada o ícone dos mercados livres. A trajetória de sucesso da Grã-Bretanha, na perspectiva de List (1885, apud CHANG, 2004, p. 15), é bastante clara e vale ser citada.

Tendo atingido certo grau de desenvolvimento por meio do livre-comércio, os grandes monarcas (da Grã-Bretanha) perceberam que não se podiam obter um alto grau de civilização, poder de riqueza sem uma combinação de manufatura, comércio e agricultura. Deram-se conta de que a recém-criada indústria nacional não teria chance de sucesso em livre concorrência com as estrangeiras, estabelecidas havia muito mais tempo (as italianas, as hanseáticas, as belgas e as holandesas). Portanto, mediante um sistema de restrições, privilégios e incentivos, trataram de transplantar para o solo

nacional a riqueza, o talento e o espírito empreendedor dos estrangeiros. (LIST, 1885, apud CHANG, 2004, p. 15–16).

A visão de List (1883), sobre o desenvolvimento da indústria nascente, é um elemento fundamental na sua leitura das políticas industriais e marca sua crítica ao pensamento do livre comércio. No entendimento de List (1883), o processo de livre-comércio é benéfico somente na relação entre países que têm um nível semelhante de desenvolvimento industrial, mas não entre os que têm disparidade nos níveis de desenvolvimento, pois as condições de competição entre os países torna-se desigual e, para o autor, o livre mercado nos países não desenvolvidos certamente somente beneficia aos exportadores de produtos agrícolas destas economias, mas não consegue concorrer com produtos manufaturados, gerando, desta forma, a longo prazo, um enfraquecimento da economia nacional.

De acordo com Chang (2004), os políticos e economistas britânicos da época em questão apresentavam um discurso propagandista sobre o livre comércio com o objetivo de promover interesses nacionais, ainda que utilizassem uma linguagem generalista. A fim de fortalecer essa argumentação, List (1883, p. 249) fornece um argumento que merece ser citado textualmente.

Segundo Chang (2004), todo discurso propagandista sobre o livre comércio realizado pelos políticos e economistas britânicos da época buscava um propósito claro de defesa da produção nacionalista, mesmo que para isso se utilizassem de uma linguagem generalista, buscando convencer os demais países a adotar uma política liberal.

Toda nação que, por meio da adoção de taxas protecionistas e de restrições à navegação estrangeira, conseguiu aumentar sua força manufatureira e sua navegação a tal ponto que nenhum outro país é capaz de manter livre concorrência com ela, nada melhor e mais sábio poder fazer do que atirar para longe essas escadas que serviram para construir sua própria grandeza, apregoar às outras nações as vantagens e benefícios do livre comércio, e declarar, em tons penitentes, que até aqui andou por caminhos errados, e só agora, pela primeira vez, conseguiu descobrir a verdade. (LIST, 1883, p. 249).

O argumento de List (1883) traz um elemento importante sobre as forças exercidas pelos países desenvolvidos, esse diz respeito às economias menos desenvolvidas e como elas influenciam os discursos e correntes do pensamento que, inclusive, podem ser intencionalmente planejadas para que as economias

subdesenvolvidas ou em desenvolvimento não cheguem ao patamar alcançado pelos desenvolvidos.

O discurso da igualdade, da livre iniciativa, passou a predominar mundialmente a partir de uma defesa e protagonismo dos países desenvolvidos, que inclusive buscam rejeitar sua trajetória histórica de como chegaram ao estado de desenvolvimento que usufruem.

A utilização de políticas industriais, por mais criticadas que sejam por economistas ou por governantes de países desenvolvidos, sempre foram utilizadas por várias nações, em diferentes momentos de sua história (CHANG, 2004). Segundo Chang, os líderes dos países desenvolvidos, ao fazerem o discurso do livre comércio, estariam “chutando a escada”, ou seja, utilizaram-se de várias políticas no período em que não eram desenvolvidos e, após alcançarem sua hegemonia industrial, não querem que os demais países, que estão em fase de desenvolvimento, as utilizem.

Em suas argumentações, Chang questiona como foi o processo que levou os países ricos enriquecerem de fato, o que eles fizeram para chegar a este estado, e a resposta que ele mesmo identifica “é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento.” (CHANG, 2004, p. 12).

Independente de qual seja a intenção que existe por traz desta posição de utilização de políticas verticais de incentivos à indústria nacional, conforme argumenta Chang (2004, p. 230),o

fato é que as políticas e instituições supostamente "boas" não conseguiram gerar o prometido dinamismo do crescimento, nos países em desenvolvimento, nas últimas duas décadas em que foram tão vigorosamente promovidas pelo EIPD. Pelo contrário, em muitos desses países, o crescimento simplesmente desapareceu.

Esta diminuição dos indicadores de crescimentos demonstra claramente que os ganhos econômicos prometidos pelo livre comércio não se confirmaram na mesma proporção como as políticas intervencionistas haviam alcançados em períodos anteriores.

Diante dessa constatação, é fundamental, conforme argumentado por Chang (2004), investigar os eventos históricos que contribuíram para o desenvolvimento dos países que já alcançaram um nível mais elevado de bem estar social. Esse

conhecimento histórico pode ser disponibilizado aos estados em processo de desenvolvimento, permitindo-lhes fazer escolhas autônomas em relação a políticas e instituições mais adequadas e convenientes de acordo com suas próprias características. Em vez de adotar modelos ditados pelos países desenvolvidos, como únicas medidas para atingir seus objetivos, é necessário permitir que esses estados em desenvolvimento façam suas escolhas e possam utilizar os instrumentos que os próprios países desenvolvidos empregaram com eficiência durante seus períodos de desenvolvimento. Assim, abre-se espaço para a busca de soluções adaptadas à realidade de cada país em desenvolvimento, incentivando sua autonomia e permitindo que adotem abordagens que melhor se adequem às suas necessidades e circunstâncias específicas.

Na percepção de Chang (2004, p. 21), são raras as discussões acadêmicas que fundamentam seu debate na experiência histórica dos países atualmente desenvolvidos, onde a sua maioria faz “referências históricas esparsas, mas estas sempre se esteiam em caracterizações altamente estilizadas”. Além disso, Chang (2004) argumenta que as poucas referências que são feitas às estratégias adotadas pelos países desenvolvidos tendem a citar exclusivamente as experiências da Grã-Bretanha e aos Estados Unidos, restringindo o olhar para as nações que mais buscam promover o livre mercado.

Segundo Chang (2004, p. 230–231),

é necessário mais esforço intelectual para melhor compreender o papel das políticas e das instituições - sobretudo o destas últimas - no desenvolvimento económico, removendo os mitos históricos e as teorias excessivamente abstratas que ofuscam muitos teóricos e estrategistas.

Partindo do pressuposto de que o livre-comércio é benéfico somente para a relação entre nações de nível de desenvolvimento semelhantes, e considerando a grande disparidade econômica, social, cultural e ambiental existentes entre todos os países, pode-se perceber a necessidade de intervenções diferenciadas, conforme cada realidade, através de políticas industriais apropriadas para ajustar os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões.

Numa compreensão do DIEESE (2005, p. 07),

Uma vez que o mercado não é capaz de resolver todos os problemas relacionados à alocação de recursos, parece que a presença do Estado passa a ser necessária para que se criem regras e instituições adequadas que garantam o desenvolvimento da iniciativa privada.

No pensamento econômico neoclássico, a perspectiva do desenvolvimento está baseada na ideia de que os mecanismos de mercado alocam de maneira eficiente os fatores produtivos, e que o mercado se auto regula e desenvolve os ajustes necessários, desconsiderando o pensamento indutivo como uma abordagem adequada para promover o processo de desenvolvimento. Dessa forma, essa interpelação tende a abandonar a importância da história e busca ancorar as discussões em um contexto não-histórico, afirmando que cada indivíduo é responsável e capaz de construir seu desenvolvimento.

Com o intuito de enriquecer o debate em torno do processo de desenvolvimento de países e regiões, consideramos fundamentais retomar uma breve perspectiva histórica sobre o desenvolvimento de alguns países. Essa abordagem visa oferecer experiências e elementos que podem contribuir para uma análise crítica do tema, evitando, assim, aderir a um discurso hegemônico e evitar generalizações simplistas. Ao examinar diferentes trajetórias de desenvolvimento, é possível compreender as complexidades, os desafios e as estratégias adotadas pelos países ou regiões, permitindo uma visão mais abrangente e contextualizada do assunto. Dessa forma, busca-se promover um diálogo diversificado e inclusivo, onde múltiplas perspectivas possam ser consideradas.

Para contribuir com a discussão crítica sobre políticas industriais, propõe-se realizar uma breve análise da aplicação da política industrial na perspectiva de Chang (2004), fazendo uma leitura do processo de desenvolvimento da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Esses países são frequentemente mencionados como exemplos proeminentes no contexto do debate sobre o livre comércio, mas que, no seu processo de desenvolvimento, conforme Chang (2004), se utilizaram de políticas industriais para promover o setor nacional.

Ao examinar essas experiências, buscaram-se obter elementos valiosos sobre estratégias e os efeitos da política industrial na trajetória de desenvolvimento dessas nações, permitindo questionar as suposições simplistas de que estas regiões se desenvolveram somente por meio de uma política de livre comércio, promovendo

análise crítica embasada em fatos históricos, para compreender melhor as complexidades e as nuances envolvidas nesses casos de estudo.

2.1.1 A Experiência da Grã-Bretanha

No seu processo de desenvolvimento, a Grã-Bretanha, segundo Chang, (2004), é o único país que pode ser reconhecido por ter praticado um livre comércio total, em um determinado período de sua história, e é o país geralmente considerado como uma nação que se desenvolveu sem um significativo processo de intervenção estatal.

Mesmo sendo considerada uma referência em aplicação das doutrinas modernas do laissez-faire, conforme Chang (2004), o processo de desenvolvimento britânico está muito longe de poder ser exemplo de um país que cresceu sem políticas intervencionistas e de proteção à indústria nascente, como a corrente neoliberal busca afirmar.

Segundo relata Chang (2004), no século XIII e XIV, a Grã-Bretanha era considerada uma economia atrasada para a época. Importava tecnologia dos outros continentes e limitava-se a comercializar lã bruta, e tecidos de lã com pouco valor agregado, para os Países Baixos. Para modificar a produção nacional, acredita-se que o Rei Eduardo III (1327-1377)

[...] foi o primeiro monarca a procurar, deliberadamente, desenvolver a manufatura local de tecido de lã. Dando exemplo para o resto do país, ele só usava roupas de pano inglês, atraiu tecelões de Flandres, centralizou o comércio de lã bruta e proibiu a importação de tecido de lã. (CHANG, 2004, p. 39).

Os demais monarcas que o sucederam continuaram a política de incentivar a transformação da lã bruta em tecidos, proibindo a importação de tecido de lã. Com estas políticas, a Inglaterra passou de “uma nação muito dependente da exportação de lã bruta para os países baixos, numa das maiores fabricantes de lã do mundo” (CHANG, 2004, p. 39).

Para alcançar estes resultados, a coroa inglesa utilizou-se de envio de missões reais para identificar os principais lugares e mais adequados para a instalação das

manufaturas, com “a contratação de mão-de-obra especializadas dos Países Baixos, o aumento a tarifas e, até mesmo, a proibição da exportação de lã bruta” (CHANG, 2004, p. 40).

Da mesma forma, no decorrer da história Britânica, segundo relata Chang (2004), foram criadas de forma deliberada outras iniciativas estatais que fortaleceram a indústria nascente, como a iniciativa de Elizabete I, que enviou emissários comerciais ao papa e aos imperadores da Rússia, da Mongólia e da Pérsia, para divulgar e vender os tecidos ingleses. Da mesma forma, o investimento do governo inglês em navegação, possibilitou a entrada de seus produtos em novos mercados, os quais muitas vezes foram colonizados e mantidos cativos.

Até este período, as políticas industriais do governo britânico estavam voltadas para a conquista de novos comércios e geração de renda para o Estado. Mas a grande guinada nas políticas industriais ocorreu com a reformulação de legislação mercantil, que se deu em 1721, promovido por Robert Walpole, durante o reinado de Jorge I e Jorge II. A política praticada pelo Estado Britânico a partir de 1721 tinha o foco claro de promover a indústria manufatureira, onde várias medidas foram implantadas para favorecer o desenvolvimento do setor industrial britânico.

(...) em primeiro lugar, reduziram-se ou até se aboliram as tarifas alfandegarias das matérias-primas importadas pela manufatura; em segundo, elevou-se o reembolso aduaneira para as matérias-primas importadas pelas manufaturas de exportação - política já bem implantada no país desde o tempo de Guilherme e Maria. Por exemplo, reduziu-se o imposto da pele de castor e, em caso de exportação, permitiu-se o reembolso da metade da tarifa paga (Brisco, 1907, apud Chang, 2004, p. 132); em terceiro, aboliu-se o imposto de exportação da maior parte dos manufaturados; quarto, elevou-se significativamente a tarifa aduaneira dos bens manufaturados; quinto, estenderam-se os subsídios à exportação ("subvenções") a novos itens, como os produtos de seda (1722) e a pólvora (1731), e aumentaram os já existentes subsídios à exportação do pano de vela e do açúcar refinado (em 1731 e 1733, respectivamente), e, por fim, introduziram-se regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, principalmente a dos têxteis, a fim de evitar que os produtores inescrupulosos prejudicassem a imagem dos produtos britânicos no mercado externo. (CHANG, 2004, p. 42–43).

A partir destas colocações, percebe-se a clareza e o foco do governo em ser o indutor no desenvolvimento de uma cadeia produtiva e promover a indústria interna com a finalidade promover a concorrência no mercado externo. Conforme apresentado por Brisco (1907 *apud* Chang, 2004) a nova legislação possui alguns princípios claros, sendo que

internamente, [as manufaturas] tinham que ser protegidas contra a concorrência dos produtos estrangeiros; devia-se garantir a livre exportação de artigos acabados; e, sempre que possível, deviam-se oferecer incentivos na forma de isenções e subvenções. (Brisco, 1907 apud CHANG, 2004, p. 44).

Este modelo de política industrial fortaleceu a indústria da Grã-Bretanha que, a partir da metade do século XVIII, começou a ampliar sua liderança tecnológica sobre os outros países, mesmo assim, não renunciou das políticas de fomento à indústria até os meados do século XIX, quando sua supremacia tecnológica tornou-se incontestável.

Tendo as indústrias da Grã-Bretanha alcançado um grau de maturidade e estando já firmemente estabelecidas como uma indústria mais eficiente do mundo na maior parte dos segmentos, iniciou-se, em meados de 1815, um movimento para pressionar o governo a adotar medidas de livre-comércio.

Vale destacar que, em 1833, o governo inglês realiza a redução de algumas tarifas, mas a sua grande ação em prol do livre comércio ocorre em 1846, quando foram abolidas as tarifas de muitos produtos manufaturados.

Segundo Chang (2004, p. 46–47), por mais significativa que tenha sido a abolição da política do Corn Law, a guinada para o livre comércio da Grã-Bretanha ocorreu “particularmente em 1860, em conjunção com o acordo anglo-francês de livre comércio (conhecido como tratado Cobden-Chevalier), firmado neste ano, que aboliu a maior parte das tarifas”

Analisando o processo de desenvolvimento industrial britânico, numa perspectiva histórica, nota-se que o processo não ocorreu a partir da livre iniciativa e dos mecanismos de alocação eficiente os fatores produtivos do mercado, segundo as teorias neoclássicas afirmam como sendo o caminho mais adequado para o desenvolvimento de uma nação.

Conforme argumenta Chang (2004, p. 47), é “importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre-comércio, foi conquistada sob a égide de elevadas e duradouras barreiras tarifárias”. O processo de desenvolvimento da indústria não ocorreu num período de livre-comércio, e sim, o livre comércio foi uma demanda após a indústria ter alcançado uma maturidade e sua hegemonia tecnológica, além disso precisava extrapolar as barreiras nacionais para continuar seu crescimento e desenvolvimento.

Da mesma forma, Chang (2004, p. 47) argumenta que a implantação de políticas mais liberais na Grã-Bretanha “foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado, não resultou de uma atitude laissez-faire” sendo que a adesão ao livre comércio foi um processo lento e penoso, levando em torno de 84 anos entre a publicação do livro *A riqueza das nações*, de Adam Smith, e a efetiva operacionalização do livre mercado em 1846.

Outro elemento importante, e que vale ser destacado, é que a política do livre-comércio não foi muito duradoura, sendo que, na década de 1880, ou seja, menos de 40 anos após a abertura do mercado, algumas fabricas britânicas começaram a encontrar dificuldades e puseram-se a reivindicar políticas de proteção. Outrossim, no início do século XX, o governo britânico retoma o protecionismo, para dar condições de competitividade às indústrias, frente às fortes perdas de mercados provocadas pela ascensão da indústria norte americana e alemã.

2.1.2 Política industrial Norte Americana

Sendo considerado um dos berços do desenvolvimento da corrente liberal, conforme afirma Chang (2004), referenciando-se em List (1983), o EUA está longe de ter construído seu processo de desenvolvimento baseado nos princípios do liberalismo. Segundo afirma o autor, é bem provável que o mais ardente usuário de práticas protecionistas, tenham sido os EUA.

Wade (2015, p. 71) compartilha da mesma percepção e afirma que o Governo dos Estados Unidos vem empreendendo vigorosamente uma forma de política industrial seletiva há várias décadas, especialmente desde os anos 1990.

No entendimento de Chang (2004, p. 49),

Não obstante, uma leitura mais cuidadosa e menos tendenciosa da história revela que é impossível subestimar a importância da proteção indústria nascente no desenvolvimento do país. Desde os primórdios da colonização daquilo que viria a ser os Estados Unidos da América, a proteção indústria interna, foi uma questão política controversa.

Mesmo sendo um tema que sempre esteve presente no desenvolvimento do país desde suas origens, não é possível, segundo Chang (2004), afirmar que os EUA não fizeram uso de medidas protetivas da indústria nascente.

Numa análise realizada por List (1983, p. 75), esse conclui que

a manufatura norte-americana teria certamente sucumbido à concorrência inglesa, não fora o embargo e a declaração de guerra de 1812. Em consequência destes eventos, da mesma forma que na época Guerra da Independência, as manufaturas americanas receberam tal impulso, que não somente conseguiram atender totalmente à demanda interna do país, se não que começaram a exportar.

Inicialmente os EUA não possuíam um sistema organizado de tarifação federal de produtos importados, sendo que o primeiro registro de tarifas sobre a importação foi estipulado no ano de 1789, quando foi fixada “uma alíquota de 5% para todos os bens importados” (CHANG, 2004, p. 51), exceto para cânhamo, o vidro e o prego, que sofreram alguns reajustes até o ano de 1792, chegando a uma alíquota de 12,5%. “Até a guerra de 1812 com a Grã Bretanha, o nível médio das tarifas ficou em torno dos 12,5%; a partir de então todas elas dobraram, se bem que para enfrentar as crescentes despesas de guerra” (GARRATY & CARNES, 2000; BAIROCH, 1993, *apud* CHANG, 2004, p. 51).

Após o período de guerra, em 1816, foi criada uma nova lei que manteve as altas taxas de proteção à indústria nascente com a tarifação das importações, mesmo não sendo mais necessário para financiar a guerra, consequência da influência positiva que a tarifação no período de guerra tinha gerado a indústria nascente.

Este nível de protecionismo gerava algumas insatisfações de grupos que tinham o interesse de importar produtos de melhor qualidade, mesmo assim a manutenção de altas tarifas se mantiveram por mais de 30 anos, sendo que, em 1846, foi aprovada uma lei reduzindo as tarifas de importação, todavia manteve uma tarifa média de 27% sobre os produtos mais importantes.

O período de trégua ao protecionismo mais intenso durou pouco tempo, pois em 1862 os valores voltaram a ser majorados para as maiores margens do período anterior. Dois anos após, houve novamente outro aumento para buscar atender às despesas geradas pela guerra das Secessão. Estas altas tarifas sobre a importação de produtos manufaturados se mantiveram desde a Primeira Guerra Mundial até a segunda Guerra Mundial.

Segundo Chang (2004, p. 58),

Só depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos com a sua incontestável supremacia industrial finalmente liberaram o comércio e passaram a pregar o livre-comércio. Entretanto, cabe observar que nunca praticaram o livre-comércio no mesmo grau que a Grã-Bretanha em seu período livre-cambista. (de 1850 a 1932).

Os elementos e fatos apresentados demonstram claramente que os EUA se utilizaram de políticas protecionistas, e, segundo List (1983), provavelmente o usuário mais ardente, com o objetivo de promover a indústria nascente. Ainda segundo List (1983, p. 80), “sem tal política, nunca se teria conseguido manter com sucesso uma produção manufatureira nos Estados da costa atlântica; isso se deduz da experiência dos próprios norte-americanos bem como da história da indústria de outras nações”.

Conforme afirma Chang (2004, p. 58),

Embora alguns comentaristas duvidem de que o efeito do protecionismo tenha sido positivo para a prosperidade geral da nação, o crescimento recorde dos Estados Unidos no período do protecionismo faz que esse ceticismo pareça demasiado cauteloso, se não descaradamente tendencioso.

Desta forma, pode-se perceber que o processo de desenvolvimento da Indústria nacional dos EUA, conforme argumenta Bauroch (1993, *apud* CHANG, 2004, p. 58), foi o que mais rapidamente cresceu no mundo, o que comprova de forma muito clara que o protecionismo teve grande parcela de participação no processo.

O modelo liberal começou a obter espaço e força, quando o setor industrial mostrou sua supremacia e maturidade e iniciou a ter a necessidade de obter mais mercados para destinar seus produtos e expandir sua demanda. Vale também ressaltar que mesmo o governo americano tendo utilizado de forma intensiva as políticas protecionistas, essas não foram as únicas políticas utilizadas para promover a indústria nacional e dar-lhes condições de protagonismo.

Conforme apresentado por Chang (2004, p. 60), o governo americano investiu muito em projetos de pesquisa, inclusive “a concessão de terras do governo para a instalação de faculdades agrícolas e a criação de institutos de pesquisas oficiais”.

Segundo Shapiro e Taylor,

é importante reconhecer que o papel exercido pelo governo federal no desenvolvimento da indústria foi substancial mesmo no período do pós-guerra, graças à grande quantidade de aquisições ligadas à defesa e às despesas com P&D, que tiveram um enorme efeito disseminador. (1990; p 866 *apud* CHANG, 2004, p. 61).

Conforme é apresentado por Chang (2004), a indústria da computação, da internet e da área aeroespacial, nunca teria sido possível sem a P&D militar financiada pelo governo federal, o que demonstra o papel crucial desempenhado pelo setor público para buscar fomentar e proporcionar condições para o desenvolvimento.

Do mesmo modo, Chang (2004) argumenta que outros investimentos realizados pelo governo contribuíram para que o processo de desenvolvimento fosse tão expressivo e proporcionou condições para que as empresas americanas conseguissem alcançar o posto de líderes de mercado, com altas tecnologias e valor agregado. Nos investimentos a que Chang (2004) se refere, está o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, principalmente subsidiando empresas do setor ferroviário.

Conforme afirma Wade (2015, p. 70), existe uma grande contradição entre o fato da vigorosa política industrial executada pelos dos Estados Unidos – onde as agências estatais são ativas para ajudar a escolher ou fazer vencedores – e o discurso geral de que os Estados Unidos não fazem política industrial. Para Wade (2015), querer persuadir o mundo de que os Estados Unidos não fazem política industrial, chega a ser uma piada, pois não foi esta a realidade.

Por meio dos elementos apresentados, novamente fica explícito que o processo de desenvolvimento de mais um berço do discurso liberal não foi construído através da livre iniciativa do mercado e sem a participação do Estado. Esta percepção reafirma a teoria defendida por List e Chang de que os países desenvolvidos, ao fazerem o discurso de que o caminho para o desenvolvimento é a implantação dos princípios do liberalismo, estão literalmente “chutando a escada” pela qual eles chegaram ao topo.

2.2 RETOMADA DO DEBATE SOBRE POLÍTICA PÚBLICAS DE INCENTIVO À INDÚSTRIA

Após um período de hegemonia do discurso liberal e neoliberal, a discussão sobre política industrial está retornando a ser uma pauta debatida no meio acadêmico bem como voltando a fazer parte da agenda de políticas públicas no mundo inteiro

(ANDREONI; CHANG; SCAZZIERI, 2019; STIGLITZ, 2022; STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013; WADE, 2015).

O tema da política industrial, conforme Chang, Andreoni (2020), Stiglitz, Lin e Monga (2013) e Wade (2010), novamente retorna ao debate a partir da crise de 2008 e 2009 que abalou as estruturas do mercado especulativo mundial. Para Stiglitz, Lin, Monga (2013, p. 02), o argumento padrão do liberalismo mostrou que as autorregulações do mercado não eram tão eficientes como se imaginava, e, então, percebeu-se que havia uma necessidade de os governos intervirem na alocação de recursos ou nas escolhas de técnicas de regulação.

Esta convicção de Stiglitz, Lin, Monga (2013) sobre a retomada das políticas industriais são baseadas em declarações dadas por chefes de estado, principalmente da União Europeia, onde a maioria dos países estão reavaliando suas estratégias industriais, pois perceberam que o setor industrial é elemento importante para o processo de desenvolvimento. Conforme declaração do primeiro ministro do Reino Unido, David Cameron (2012)⁵, “mercados fortes são insuficientes para criar as capacidades industriais de longo prazo de que precisamos”. Isso demonstra uma perspectiva de retomada da presença do Estado no contexto econômico.

Para Aiginger e Rodrik (2020, p. 191), qualquer que seja a direção futura, provavelmente poderá ser dito com segurança que o renovado interesse pela política industrial não é um fenômeno de curto prazo, e ela passará a fazer parte das agendas públicas para os próximos anos.

Para Wade (2015), a dramática queda das taxas de crescimentos dos países emergentes, principalmente no período a partir de 2010, demonstra a fragilidade da agenda liberal e ajuda na retomada da percepção da importância e do potencial da política industrial, para estimular a diversificação e atualização da produção.

No entendimento de Aiginger e Rodrik (2020, p. 200), nenhum país consegue superar a pobreza ou mudar seu status de renda relativa - de renda baixa a média ou de renda média a alta - sem uma mudança estrutural e um processo de modernização da manufatura. Da mesma forma, o “declínio das nações” é muitas vezes relacionado à falta de mudança estrutural, à desindustrialização prematura ou ao excesso de confiança em investimento interno e tecnologia estrangeira.

⁵ Pronunciamento do Primeiro Ministro britânico, David Cameron, falou sobre o futuro da economia britânica, em evento promovido pela Confederação da Indústria Britânica em 2012.

Nesta perspectiva, percebe-se a existência de uma demanda para a retomada ou na reestruturação da política industrial como um elemento que possibilitará o fortalecimento dos setores industriais, servindo como um instrumento para o desenvolvimento de países e regiões. Conforme mencionado por Chang e Andreoni (2020), os países em desenvolvimento que desmantelaram suas políticas industriais nas décadas de 1980 e 1990 perceberam a necessidade de retomar a política industrial como forma de atualizar suas economias e avançar no processo de desenvolvimento, inclusive para superar situações de pobreza em que se encontram.

Olhando para a história, as políticas industriais sempre foram instrumentos utilizados pelos países como forma de buscar o desenvolvimento. Uma das políticas mais amplamente utilizadas foram as barreiras comerciais, que visam atribuir tarifas sobre produtos estrangeiros ou, até mesmo, proibir a importação de determinados produtos, com o objetivo de incentivar a indústria doméstica.

De acordo com Chang (2004, p. 34), até o período da Primeira Guerra Mundial, “a extensão do intervencionismo estatal era bastante restrita para os padrões modernos”. Até meados dos anos 1930, as políticas industriais eram severamente limitadas pela doutrina hegemônica do equilíbrio orçamentário, bem como pelo limitado alcance dos tributos da época, o que dificultava a realização de grandes investimentos financeiros no desenvolvimento, apesar do interesse do Estado em fazê-lo. Nesse período, conforme mencionado por Chang (2004), o setor financeiro era precário, com a maioria dos bancos sendo privados e com pouca regulamentação, o que também dificultava a implementação de políticas internas mais específicas para promover o processo de desenvolvimento.

Em virtude de todas estas limitações estruturais e financeiras do Estado, que não possibilitava uma maior ação, é que as políticas protecionistas foram tão amplamente utilizadas neste período, como principal instrumento de política industrial, na tentativa de proteger e criar estímulos para desenvolver uma indústria nacional que pudesse suprir as demandas internas e da mesma forma poder concorrer no mercado internacional.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente nos países desenvolvidos, houve uma ampla utilização de estratégias de políticas industriais para revitalizar ou reconstruir suas economias e manter sua hegemonia econômica. Conforme observado por Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 05), as décadas de 1960 e

1970 foram marcadas por políticas governamentais intervencionistas, com o objetivo de promover o nacionalismo econômico e o desenvolvimento em muitos países.

Nesta época as políticas de proteção tarifária novamente foram um instrumento importante no pacote de implantação de políticas industriais, mas não foi o único recurso usado, segundo Chang (2004), sendo que principalmente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha passaram a utilizar de forma agressiva o poder do Estado para intervir na economia e buscar desenvolver sua indústria nacional.

Conforme Chang (2004),

Na frente comercial, os subsídios e os reembolsos aduaneiros aos insumos eram usados com frequência para estimular a exportação. O Estado tanto subsidiava a indústria quando recorria a diversos programas de investimento público, sobretudo em infraestrutura, mas também na manufatura. Financiava a aquisição de tecnologias estrangeiras, às vezes por meios legais, como o financiamento de viagens de estudos e treinamentos, outras por meio ilegais, entre os quais figuravam o apoio à espionagem industrial, o contrabando de máquinas e o não reconhecimento de patentes estrangeiras. Incentivava-se o desenvolvimento da capacidade tecnológica interna mediante o apoio financeiro a pesquisas e desenvolvimento, à educação e treinamento. (CHANG, 2004, p. 35–37).

Perceba-se que esse modelo de política industrial adotava uma visão centrada na competição e concorrência, buscando até mesmo utilizar meios ilegais para alcançar um bom desempenho da indústria nacional e competir no mercado internacional com produtos de outros países. Essa abordagem reflete o reconhecimento por parte dos Estados de que o processo de desenvolvimento do país depende de um setor industrial doméstico capaz de ser competitivo e, principalmente, inovador no mercado global. Os países que possuíam uma indústria mais competitiva e tecnologicamente avançados, teriam uma grande vantagem em relação aos seus concorrentes.

A partir dos anos 1980 e 1990, essa corrente mais intervencionista agressiva voltou a perder força, com o ressurgimento dos conceitos liberais, por meio da teoria do neoliberalismo, que se baseia no livre comércio e no estado mínimo.

Conforme afirma Chang (2004, p. 32),

grande parte das políticas intervencionistas vem sendo abandonadas em todo o mundo desde a ascensão do neoliberalismo, nos anos 80, que enfatiza as virtudes do Estado mínimo, das políticas de laissez-faire e da abertura internacional.

Neste período, segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013), a abordagem do problema econômico mudou das falhas de mercado para as falhas de governo. Isso gerou um aumento na crença em expectativas racionais na economia, sendo que a fé na racionalidade dos agentes que trabalham em mercados livres tornou-se o novo evangelho intelectual do desenvolvimento econômico.

It became fashionable to dismiss any proactive attempt by the government to foster structural transformation and to attribute economic success only to liberalization, privatization, and deregulation. Industrial policy took a backseat to Washington Consensus policies. (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013, p. 06).

Para a teoria neoliberal, o argumento padrão é baseado na ideia de que os mercados seriam eficientes por si só, não havendo necessidade de intervenção governamental na alocação de recursos ou nas escolhas de tecnologias para promover a produção nacional. Mesmo admitindo a hipótese de que os mercados não seriam eficientes na condução do desenvolvimento, os liberais acreditam que os governos provavelmente não melhorariam a alocação de recursos e, portanto, o mercado continuaria sendo a melhor opção disponível.

Outro elemento apontado como fundamental na redução das discussões sobre políticas públicas dirigidas para a industrialização foi o Consenso de Washington, ocorrido em 1989. Esse consenso tinha como objetivo acelerar o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos e focava na disseminação dos pressupostos do neoliberalismo, que já eram amplamente difundidos e usado pelos países desenvolvidos daquela época. Estes países recomendavam aos demais, a abertura econômica e comercial, a aplicação dos princípios da economia de mercado, o controle fiscal e políticas macroeconômicas, rejeitando principalmente as políticas de barreiras tarifárias ou subsídios a setores econômicos.

The content of the good governance agenda was based on the argument that developing countries should undertake administrative reforms intended to move them towards the degree of formalization, or depersonalization, of economic rules found in developed countries. That meant formalizing and enforcing property rights, reducing corruption, improving the effectiveness of the bureaucracy, the judiciary and the police, and strengthening transparency and political accountability..(WADE, 2010, p. 157).

Uma das mudanças mais significativas que marca este período, para Chang (2004, p. 33), foi

[...] a implantação da doutrina neoliberal no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos expoentes da teoria da dependência até os anos 80; o ingresso do México, tradicionalmente antiamericano, no North American Free Trade Agreement (Nafta); e o deslocamento da Índia, antigo baluarte do protecionismo e da regulamentação para uma economia aberta e liberal. Essa tendência á liberalização e à abertura coroou-se de glória com a derrocada do comunismo em 1989, que finalmente acabou com a "anomalia histórica" do sistema fechado de comércio mundial que prevaleceu nos primeiros anos do pós-guerra.

O debate em torno das políticas industriais tem experimentado um ressurgimento significativo nos últimos 10 a 15 anos, impulsionado pela percepção de falhas inerentes ao próprio mercado e pelo reconhecimento de que este não é capaz de controlar todas as variáveis existentes. Nesse contexto, tem se tornado cada vez mais evidente a necessidade de intervenção governamental para acompanhar o desenvolvimento econômico e industrial, estimular a competitividade e enfrentar desafios complexos. A retomada da política industrial como uma abordagem estratégica busca não apenas corrigir as deficiências do mercado, mas também promover a criação de um ambiente favorável ao crescimento sustentável, à inovação tecnológica e à geração de empregos. Ao reconhecer a importância de um planejamento estratégico e direcionado, as políticas industriais estão retomando um papel de ser uma ferramenta essencial para orientar e alinhar os esforços dos setores públicos e privados na busca de um desenvolvimento econômico equilibrado e inclusivo.

A partir da crise financeira de 2008, que afetou todo o mundo, mas principalmente as economias baseadas na especulação financeira, muitas economias importantes tornaram-se mais dispostas a reconhecer o valor da política industrial e tomaram medidas para fortalecer a indústria, sendo os EUA e a Alemanha os exemplos mais proeminentes (ANDREONI; CHANG, 2020, p. 02).

A crise econômica global que começou em 2008, segundo Wade (2010, p. 159), forçou até mesmo os estados de mercado liberal, como os EUA e o Reino Unido, a superarem sua longa aversão a assumir a responsabilidade pelos resultados estruturais e liderarem o esforço para salvar suas economias em queda.

Da mesma forma, Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 02) afirmam que

the crisis showed that markets were not necessarily efficient and, indeed, there was a broad consensus that without strong government intervention—which included providing lifelines to certain firms and certain industries—the market economies of the United States and Europe may have collapsed.

Com a percepção e o reconhecimento de que o mercado não é eficiente por excelência como se imaginava, ocorre um enfraquecimento do pensamento liberal e da abordagem fundamentalista de mercado, associada aos princípios do Consenso de Washington (AIGINGER; RODRIK, 2020, p. 189) .

Outro elemento que contribuiu, segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 07–08), na retomada das discussões sobre as políticas industriais, foi a percepção das experiências bem-sucedidas de países que não seguiram o consenso dominante de Washington, ademais o arcabouço político e sua importância como novos atores globais no cenário econômico internacional (da China ao Brasil) tornam inevitável o repensar das estratégias macroeconômicas e da política industrial.

Para Aiginger e Rodrik (2020, p. 189), existe também a percepção de que mesmo quando as taxas de crescimento têm sido altas em grande parte do mundo, as economias da região Subsaariana a África e a América Latina experimentaram taxas insatisfatórias de transformação produtiva e deficiências na geração de empregos de qualidade no setor fabril ou nos serviços modernos.

Segundo Wade (2015), muitos países de renda média alta que poderiam estar próximos a ser promovidos ao status de economia desenvolvida, estão ficando presos numa “armadilha de renda média”.

Even when a middle-income country converges upwards in income (thanks to high prices for commodity exports), it may be stuck in a capabilities trap. For example, its non-natural-resource-based firms may find that – with the exchange rate buoyed up by the commodity exports – they cannot compete with firms producing standardized products in lower-wage countries, as well as being unable to compete with firms producing more technology-intensive goods and services in higher-wage countries. (WADE, 2015, p. 70).

Na percepção de Wade (2015), os países que desejam superar a “armadilha da renda média” necessitam desenvolver cadeias próprias de produtos manufaturados, que realmente possam gerar valor agregado à produção e possam ser competitivos no mercado internacional. Wade (2015) argumenta que alguns países possuidores de uma produção industrial ligada a redes de multinacionais, também podem estar presos à armadilha de renda média, pois a produção realizada gera pouco valor agregado, não trazendo efeitos ao desenvolvimento, como se deseja.

A percepção da armadilha de renda média, por parte dos países, é mais um elemento trazido por Wade (2015), que reforça a necessidade de retomada das políticas industriais.

Outro elemento fundamental pela retomada das políticas industriais, segundo os autores Aiginger e Rodrik (2020) Stiglitz, Lin e Monga (2013), é a ameaça que a China representa para o mercado mundial, principalmente quando se trata da expansão das empresas chinesas pelo mundo, por meio da aquisição de empresas estratégicas para a soberania nacional e no domínio das mudanças tecnológicas disruptivas, de automação, digitalização, indústria 4.0 e internet das coisas.

Os países da União Europeia e os Estados Unidos estão preocupados com os avanços das empresas Chinesas para dentro de seus territórios e frequentemente buscam rever seus acordos comerciais para buscar barrar estas aquisições, conforme citam Aiginger e Rodrik (2020, p. 190).

The growing Chinese presence in Europe, and especially Chinese acquisitions of European firms, has led to calls for a review of competition rules. In Europe, as well as in the USA, applying “national security clauses” to prevent Chinese giants from buying firms is on the agenda. When mergers of European firms are screened by the European competition authority, “competition with Chinese mega-firms” sheltered in their own country is deployed frequently as an argument for allowing such mergers to go ahead

Ainda segundo Aiginger e Rodrik (2020, p. 190),

Behind many of these trends looms the imposing figure of China. China’s economic growth has slowed down, but even at these more moderate rates, the country is poised to become soon the largest economy in the world.

A capacidade da China de superar os fabricantes em uma ampla gama de produtos adequados para economias de baixa renda – em parte graças a uma taxa de câmbio desvalorizada – significa que os setores manufatureiros em todo o mundo estão sob intensa pressão competitiva e muitos estão encolhendo sua produção.

Com esta ascensão da China, os países da Europa e a EUA estão pressionados e sentindo a necessidade da retomada de uma política industrial para conseguir manter a indústria nacional competitiva com os produtos Chineses e tentar retomar suas lideranças nos mercados globais.

Todos estes elementos levaram a uma nova reflexão sobre as políticas industriais e isso criou uma demanda por políticas governamentais proativas para

diversificar e atualizar as economias com políticas industriais mais robustas além de somente liberar os mercados e deixar que o mesmo se auto regule.

Conforme relata Wade (2010, p. 159), este novo movimento de retomada do reconhecimento do papel do estado no processo de desenvolvimento leva a crer que “As the imperative of global behavior change towards environmentally sustainable living takes hold, the role of the state in steering private responses is likely to become even more important”.

Hoje, a relevância e pertinência por políticas industriais são reconhecidas por economistas e líderes políticos de todos os lados de espectro ideológico (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013, p. 03), e, portanto, a questão não é se algum governo deve se engajar na política industrial, mas como fazê-lo da maneira certa (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013, p. 09).

Segundo afirmação de Wade (2010), até o momento nenhum paradigma político alternativo ao neoliberalismo atraiu ainda um amplo apoio. Em vez disso, o que pode ser percebido é uma nova ambiguidade, com os estados começando a experimentar mais em ações de indução de empresas a explorar vantagem comparativa existente no país, coisas que não eram praticadas nas últimas décadas. Existem pequenos sinais dessa nova ambiguidade mesmo dentro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nesta perspectiva desenvolvimentista, em que o Estado deve exercer um papel de condutor do desenvolvimento e criar condições para o processo, passaremos, na seção a seguir, a fazer uma análise de como o Estado executa ou pode intervir no mercado com políticas industriais que contribuiriam para um desenvolvimento sólido e sustentável.

2.3 ESTADO, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA INDUSTRIAL

Com o objetivo de fundamentar e fornecer elementos para discutir a política industrial no contexto do desenvolvimento regional, optamos por realizar uma análise que aborde a política industrial e a participação (ou não) do Estado como um ator no processo de construção de uma sociedade mais desenvolvida.

Conforme já pode ser percebido na seção anterior, por meio da abordagem histórica de experiências da política industrial em países que obtiveram sucesso no

processo de desenvolvimento, a política industrial desempenha papel significativo neste processo, e na discussão teórica realizada pelos economistas da corrente desenvolvimentista esta convicção é unânime.

Conforme apresentado por Chang (2004), as experiências do Estado na implementação de ações para promover a indústria foram uma prática do século XIX, quando o modelo industrial começou a se fortalecer e superar o modelo produtivo agrário.

Seu fortalecimento ocorreu mais intensivamente após a crise de 1929, conhecida como a grande depressão, quando os Estados passaram a intervir na economia, com o objetivo de buscar recuperar a economia nacional da crise.

O surgimento das políticas governamentais intervencionistas, conforme Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 05), aparece num período pós a grande depressão econômica (1929), com o objetivo de promover o nacionalismo econômico e o desenvolvimento dos países. Segundo os autores, a economia de mercado existente no período colonialista mostrou-se falha e não trouxe o desenvolvimento desejado.

Conforme Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 05),

There were many motivations for the establishment of state-owned firms: a shortage of private entrepreneurs, the lack of depth of local (private) capital and financial markets able and willing to finance new enterprises or the expansion of old ones, the inability of local enterprises to bear the risks of large-scale investment, a fear of exploitation by foreign firms—typically from the colonizing countries that had previously exploited them so badly, and intellectual currents fashionable at the time (understandable in the aftermath of the Great Depression) that emphasized the limitations of markets.

A ideia do desenvolvimentismo aparece na literatura tanto para se referir a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) como para nomear práticas históricas de política econômica adotadas pelos governos nacionais, numa perspectiva de indução do processo de desenvolvimento econômico para suas regiões.

Fonseca (2015, p. 20–21), a partir de uma análise realizada sobre vários autores que se classificam como desenvolvimentistas, conclui que é unânime um núcleo de características, que convergem entre elas, as quais define o “Desenvolvimentismo” como: 1 – “A existência de um Projeto Deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro”; 2 – “A intervenção consciente e determinada do Estado”; 3 – “A Industrialização”.

A partir desta percepção, fica claro que o processo de desenvolvimento no modelo “desenvolvimentista” passa necessariamente por uma economia baseada na industrialização e com uma coordenação de forma ativa e efetiva do Estado por meio de ações diretas e indiretas, que canalizem as energias do mercado para um objetivo comum.

O pensamento desenvolvimentista busca justificar-se por meio do argumento de que os países possuem um desenvolvimento industrial desigual no sistema internacional e que as nações com industrialização tardia têm dificuldade de competir com as indústrias dos países desenvolvidos. Por este motivo, o Estado deve intervir a fim de buscar equilibrar a concorrência internacional, proporcionando condições para que a indústria nacional tenha um nível de maturidade que permita uma competição direta com as indústrias dos países com estágio de desenvolvimento avançado.

Nesta perspectiva, Chang argumenta que

como se observou inúmeras vezes nos últimos séculos, o problema comum enfrentado por todas as economias em *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não se dá "naturalmente". Isso ocorre porque, por diversas razões, há discrepância entre o retorno social e o individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado - ou indústrias nascentes - nas economias em *catch-up*. (CHANG, 2004, p. 208–209).

Segundo Queiros-Stein e Herrlein Jr (2016, p. 255), na perspectiva analítica desenvolvimentista, “há uma preocupação explícita com a estrutura produtiva nacional e sua competitividade em nível Internacional”, o que reforça a definição de que o modelo desenvolvimentista está apoiado numa estratégia focada no desenvolvimento da nação, com ações incisivas do Estado, utilizando como ferramenta estratégica, a política industrial.

A ideia da nação, como elemento importante no processo de desenvolvimento da economia, foi trazido para o debate List (1983, p. 03), argumentando que a “teoria popular não considerava as nações, mas simplesmente, de um lado, a humanidade inteira, ou os indivíduos no outro”. Para List (1983), o papel das nações é fundamental, uma vez que as regiões não possuem níveis de desenvolvimento semelhante, o que prejudica o livre comércio, uma vez que as condições de concorrência não são igualitárias. A partir desta percepção, List (1983) formulou sua teoria e evidenciou a importância da nacionalidade como um elemento essencial para criar as condições de desenvolvimento que podem permitir uma relação comercial mais equilibrada.

Na América Latina, o desenvolvimentismo deu-se a partir da ideia de países periféricos do sistema capitalista, diretamente influenciado pelas experiências históricas das economias centrais. Outrossim, o debate latino-americano cresceu principalmente no período de 1960 e 1970, buscando realizar uma releitura própria da teoria a partir da realidade local. Na percepção de Pereira e Dathein, (2016, p. 33) o desenvolvimentismo Latino Americano identifica-se historicamente com a adoção de estratégias voltadas para o desenvolvimento de economias capitalistas, geralmente com características retardatárias (subdesenvolvidas).

A discussão Latino Americana deu-se principalmente ao redor do debate das estratégias de desenvolvimento dos Estados considerados periféricos e seus desafios para superar o subdesenvolvimento, com o objetivo de poder alcançar as nações desenvolvidas e obter melhores condições de vida da sua população.

Na percepção de Bielschowsky (1995, p. 07), o estado desenvolvimentista, numa leitura realizada a partir do caso Brasileiro, foi um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, partindo do entendimento de que o desenvolvimento não consegue superar suas dificuldades pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do Estado como indutor, como agente protagonista do processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, numa percepção desenvolvimentista, a política industrial deve utilizar-se de

protecionismo, subsídios, financiamento (com destaque à inovação) e seletividade (inclusive “escolha de vencedores”), de forma articulada, é considerada uma instituição fundamental, porque consiste na criação e/ou aperfeiçoamento das condições econômicas vigentes, visando à transformação socioeconômica, em que compete ao Estado a elaboração da estratégia de desenvolvimento, a qual depende da adesão dos agentes privados para sua efetividade. (PEREIRA; DATHEIN, 2016, p. 31).

Nesta perspectiva, a compreensão da política Industrial no modelo de Estado desenvolvimentista Latino Americano, analisa a política industrial como um instrumento de superação do atraso econômico, tecnológico e cultural.

Portanto, o desenvolvimentismo não se trata de regulação de mercados para corrigir suas falhas, mas do uso de política industrial para promover transformação estrutural e capacidade competitiva em âmbito interno e internacional. (PEREIRA; DATHEIN, 2016, p. 33–34).

Nas diferentes vertentes do pensamento desenvolvimentista, a Política Industrial tem um papel fundamental, sendo que na visão de Chang (2004) é justamente o elemento que diferencia as políticas dos países em desenvolvimento, dos países mais bem sucedidos na geração de crescimento e da mudança estrutural. É importante ressaltar que, com esta afirmação, Chang não está desmerecendo a importância de outras políticas para o processo de desenvolvimento, ou que o desenvolvimento econômico seja a única coisa importante, mas busca ressaltar o papel fundamental desempenhado pela indústria neste processo, pelas suas características de agregação de valor e transformação da estrutura produtiva.

Dado o papel intrínseco de mudança estrutural da política industrial moderna, torna-se cada vez mais crucial que a política industrial direcione sua atenção para o setor de formação profissional, buscando investir em conhecimento no processo de produção, a fim de sustentar a inovação e a transformações econômicas, que contribuam na promoção do bem-estar social.

Para Andreoni e Chang (2020, p. 09), o processo de aprendizagem na produção está no cerne do processo de inovação, especialmente em aquelas indústrias de manufatura onde a capacidade de fabricação de novos produtos é a etapa mais crítica na cadeia de inovação, envolvendo o P&D desde as etapas da fabricação à comercialização.

Segundo documento elaborado pelo DIEESE,

A tecnologia, por sua vez, é um fator de produção tão importante quanto o capital ou a mão-de-obra. A tecnologia de produto ou de processo produtivo irá determinar, em grande parte, a capacidade competitiva dos produtos no comércio internacional. O desenvolvimento e a absorção de tecnologia compõem um dos pilares do desenvolvimento da indústria de um país. Daí sua importância para a política industrial. (DIEESE, 2005, p. 02, 03).

A partir desta perspectiva, as políticas industriais têm um papel importante no fomento e no processo de desenvolvimento de novas tecnologias, visando tornar a produção manufatureira mais produtiva e competitiva.

Na percepção de Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 10), o crescimento econômico moderno é um processo de inovação tecnológica contínua, modernização industrial e diversificação econômica. Nenhum país do mundo foi capaz de mudar de renda baixa para média ou para alta, sem passar pelo processo de industrialização. A

transformação estrutural está sempre ocorrendo devido às mudanças na tecnologia, em vantagem comparativa e na economia global.

Para Chang e Andreoni (2020), as economias “milagrosas” do Leste Asiático mostraram que a política industrial é mais bem-sucedida quando combina medidas para ajudar as empresas a produzir mais (por exemplo, proteção comercial, subsídios, promoção de exportações) com medidas para ajudá-las a adquirir e gerar novos conhecimentos. Além disso, quando se trata de ajuda na produção de conhecimento, os países bem-sucedidos não investiram apenas em educação e P&D, mas também em atividades geradoras de conhecimento ligadas às atividades produtivas, como treinamento de trabalhadores e serviços públicos de consultoria tecnológica para pequenas empresas.

Deste modo, a política industrial não deve ter um olhar preso somente no processo de produção, mas precisa perceber o ambiente no qual esta produção está inserida e fornecer condições que possa desenvolver uma mão de obra qualificada para esta manufatura, bem como aproximar o meio acadêmico ao chão de fábrica para gerar impactos reais no processo de produção, por meio da aplicação do conhecimento adquirido.

Vale ressaltar que o progresso tecnológico, segundo Aiginger e Rodrik (2020), é especificamente forte na manufatura e, assim, um grande setor manufatureiro aumenta as chances de geração de melhores condições de vida aos cidadãos e ao mesmo tempo gera uma alavancagem internacional de um país. Talvez a diferença mais fundamental entre países industrializados e economias não industrializadas, segundo Chang e Andreoni (2020), seja a diferença nos níveis das capacidades produtivas coletivas, incorporadas nas instituições e organizações ativas, o que originalmente é chamado de “capital social”.

Desta forma, é percebido que a promoção da aprendizagem, entendida como um processo de desenvolvimento e acumulação de capacidades produtivas, deve ser um dos objetivos principais da política industrial, pois através dela se criam cadeias produtivas que possam gerar o sonhado processo de desenvolvimento.

Neste sentido, no pensamento desenvolvimentista, a indústria desempenha também um papel de modernização dos modos de produção e inserção das economias nos modelos da modernidade, buscando substituir as importações de

produtos tecnológicos, por produtos nacionais, que possam se tornar competitivos e gerar valor a nação e eliminar dependências básicas.

Para Pereira e Dathein (2016, p. 36), a política industrial seria uma espécie de garantia de que determinados setores, considerados fundamentais, não sofreriam de problemas de excesso ou de falta de investimentos, além disso, seria um instrumento de construção de um Sistema Nacional de Inovações (SNI), focado no aprendizado e na inovação, e a construção de capacitações visando à inserção internacional dos produtos nacionais.

Observa-se que, nesta perspectiva, a inovação desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das regiões, uma vez que os mercados falham em promover uma coordenação adequada entre os agentes econômicos, provocando desperdício de recursos. Isso justifica a necessidade da intervenção do Estado, que é a única entidade capaz de promover a coordenação ex-ante.

Dessa forma, as políticas industriais têm o papel de antecipar problemas futuros e incentivar a inovação, a fim de agir de forma proativa, em vez de simplesmente corrigir as falhas deixadas pelo mercado.

Segundo argumenta Pereira e Dathein (2016, p. 37),

A política industrial seria um exemplo de que as mudanças econômicas são promovidas, de forma evolucionária, com ação planejada. Além disso, a intervenção do Estado na promoção de mudanças socializa os riscos, contribuindo para reforçar a interdependência entre as empresas e os demais agentes.

Na perspectiva em que o Estado atua como um agente impulsionador da inovação e do processo de desenvolvimento através de políticas industriais voltadas para a mudança da estrutura produtiva, é comum referenciar o tema a partir da teoria Schumpeteriana.

Assim como a perspectiva do Estado desenvolvimentista, a ótica schumpeteriana e neoschumpeteriana rejeita os pressupostos de equilíbrio de mercado, a existência da informação perfeita e racionalidade dos agentes econômicos. A teoria Schumpeteriana (1997) identifica que no mercado há uma racionalidade limitada, informações assimétricas e externalidades que não são percebidos e passíveis de controle por parte do mercado.

No contexto contemporâneo, a inovação desempenha cada vez mais um papel crucial no processo de desenvolvimento, trazendo uma série de benefícios, bem como

gerando mudanças estruturais, conforme argumentam os schumpeterianos. Através do processo de inovação, é possível impulsionar o crescimento econômico, gerando novas oportunidades de negócios, estimulando a criação de empregos e aumentando a produtividade das empresas.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento econômico ocorre justamente pelo processo de “destruição criativa”, na qual a concorrência impulsiona os agentes a buscarem inovações – principal critério de eficiência para essa visão teórica – que os possibilitem ganhar vantagens sobre os demais.

Na perspectiva neo-schumpeteriana, o ambiente econômico se caracteriza por duas propriedades distintas: a organização como um sistema de inter-relações, e como um ambiente competitivo, de concorrências.

(...) o ambiente se caracteriza como um sistema, na medida em que comporta relações de interdependência, complexas e não lineares, entre agentes e instituições, que, por sua vez, são diferenciados e especializados, respondendo pelo funcionamento de partes do sistema. (GADELHA, 2001, p. 155).

É a ideia de sistema que gera relações de interação e de interdependência entre os atores inovadores, sendo considerado o elemento que gera a evolução no sistema nacional de inovação e determina o desempenho inovador das empresas nacionais.

A característica sistêmica, envolvendo todos os fatores que permeiam um contexto econômico, abarca tanto fatores internos, externos, públicos ou privados, que de alguma forma podem contribuir ou até obstruir os processos de inovação. O elemento sistêmico aborda tanto os fatores ligados à infraestrutura física disponibilizada, condições financeiras, disponibilidade humana e de conhecimentos, as relações de cooperação e concorrência, com o objetivo de atender as demandas provocadas pelo contexto da estrutura econômica e aos setores de atividade, que, em conjunto, condicionam a formulação de estratégias de inovação das firmas.

Na divisão de papéis que caracteriza o sistema econômico, o Estado apresenta-se como uma instância que pode regular e promover a interação entre os agentes, considerando o poder de arbitragem que lhe é inerente e o fato de que o âmbito de sua ação deve envolver o funcionamento do sistema de inovações como um todo, permitindo, em princípio, uma visão dos requerimentos de articulação entre suas partes distintas. (GADELHA, 2001, p. 156).

Nesta perspectiva, percebe-se claramente que o Estado tem um papel fundamental de interação com o sistema, para buscar criar elos entre os atores e desenvolver estímulos ao processo de inovação, desempenhando uma função com uma abordagem mais horizontal, com menor grau de interferência direta, comparados com o modelo desenvolvimentista.

Esta perspectiva é ressaltada por Gadelha (2001, p. 156), quando afirma que

As concepções lineares de política econômica e o estabelecimento preciso de relações de causa e efeito entre a intervenção pública localizada e direta e as estratégias privadas devem ser superadas em favor de um padrão de intervenção mais indireto que privilegie a criação de condições ambientais favoráveis às estratégias empresariais de inovação.

Deste modo, o Estado tem o papel de criar as condições ambientais, que favoreçam ao setor industrial, proporcionando estímulos a segmentos particulares que se apresentam como elementos estratégicos na matriz produtiva, além disso, desenvolver políticas de infraestrutura focadas em um conjunto de atividades industriais, desenvolver linhas de crédito, organizar uma estrutura educacional que atenda as demandas do setor industrial, bem como, promova investimentos em ciência e tecnologia que possam servir de base para o setor industrial desenvolver inovações e novos produtos.

Além do fator sistêmico, outro elemento importante na teoria schumpeteriana é a propriedade da concorrência, que é um dos elementos motivadores do processo de inovação, pois é ele que desafia o empresário empreendedor a buscar melhorar seus produtos e criar rupturas no ambiente econômico equilibrado. “Para os neoschumpeterianos, cabe ao Estado promover um ambiente concorrencial em que se promova a rivalidade e se fortaleça os agentes” (GADELHA, 2001, p. 156).

Deste modo, é importante compreender que a concorrência na visão schumpeteriana ocorre pela diferenciação de produto por inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão empresarial. Conforme apresentado por Gonçalves (2013, p. 238), no “capitalismo contemporâneo, que Schumpeter chamou de capitalismo trustificado, a competição de mercado ocorre por meio, não somente da competição de preços, mas, principalmente, de inovações tecnológicas”.

Conforme argumenta Melo, Fucidji e Possas (2015), o desafio dos países em desenvolvimento é construir capacitações no sistema nacional, que permitam explorar

as oportunidades de *cathing up* econômico e tecnológico, em ganho de competitividade.

Neste contexto de competição global, as nações que desejam se destacar no mercado devem compreender que, a fim de se tornarem competitivas em escala global, suas empresas precisam competir com produtos e processos inovadores em um ritmo igual ou superior ao de seus concorrentes.

Segundo Melo, Fucidji e Possas (2015, p. 15), a

liderança tecnológica dos países desenvolvidos em relação aos em desenvolvimento é a existência de assimetrias tecnológicas, as quais são explicadas pelo desenvolvimento da estrutura produtiva de cada país e pela capacidade dessa estrutura de introduzir bens, serviços, processos, entre outros, que os outros países não são capazes de produzir, independentemente do custo.

Nesta visão, a Política Industrial tem um papel fundamental de buscar desenvolver uma transformação da estrutura produtiva, como um pressuposto essencial para construção do desenvolvimento, procurando criar uma coalização de forças políticas que viabilizem a capacidade estatal a fim de induzir o processo de mudança estrutural, apresentado por Gadelha (2001).

Pensar política industrial é pensar a relação entre a ação do Estado, a concorrência e o progresso técnico. É por intermédio da ação do Estado nos ambientes da concorrência que se pode induzir as empresas privadas a perseguirem certas estratégias de introdução ou absorção de inovações.(GADELHA, 2001, p. 167).

No que diz respeito ao papel da política industrial como elemento de mudança estrutural da economia, Gadelha argumenta que é necessário haver um “padrão de intervenção mais indireto que privilegie a criação de condições ambientais favoráveis às estratégias empresariais de inovação” (GADELHA, 2001, p. 156), gerando interdependências entre as inovações das firmas.

As relações complexas entre os agentes e o ambiente em que estão inseridos implicam que as estruturas de mercado influenciam as estratégias dos agentes e as estratégias dos agentes podem alterar as estruturas de mercado. Por sua vez, o Estado é parte integrante e ativa do sistema, capaz de modelar os ambientes institucionais responsáveis pelo lucro – os mercados. (QUEIROZ-STEIN; HERRLEIN JR., 2016, p. 262).

Deste modo, na perspectiva sistêmica, o Estado deve pensar políticas industriais que influenciem o ambiente de inovação, estimulando a concorrência, fortalecendo os competidores, mas isso não significa o total abandono de ações mais específicas em setores estratégicos para a nação, pois os fatores sistêmicos se mostram mais ou menos adequados ao desenvolvimento de certas atividades.

A questão que se coloca para a política industrial é como desenvolver ações que possam influenciar a base nacional e possam favorecer o surgimento de um ambiente propício para a busca de estratégias inovadoras dinâmicas por parte das empresas em determinados conjuntos de atividades industriais.

Segundo Gadelha (2001, p. 159), o “corte rígido entre políticas industriais horizontais sistêmicas e verticais seletivas é, no mínimo, difuso”, pois o “enfoque relevante para a política industrial nacional é, simultaneamente, sistêmico e estrutural”.

Na percepção de Aiginger e Rodrik (2020), a política industrial do futuro dificilmente se parecerá com a tradicional concepção do mesmo: formulação de políticas de cima para baixo, visando a setores pré-selecionados e empregando uma lista padrão de subsídios e incentivos. Segundo Aiginger e Rodrik (2020), esse tipo de política industrial pode ter sido comum em certos países - Japão, Coreia do Sul, Taiwan e alguns países europeus, e produziu algum sucesso, mas cada vez mais a ênfase contemporânea é diferente, sendo uma concepção muito menos sobre incentivos de cima para baixo e muito mais sobre como estabelecer uma colaboração sustentada entre os setores público e privado em torno de questões de produtividade e metas sociais.

A partir desta percepção, a política industrial deve ser abordada como um instrumento que busca definir quais condições ambientais são mais necessárias e favoráveis para certo padrão de desenvolvimento da estrutura produtiva da indústria, que se deseja, e construir elos de parceria entre o setor privado e público, buscando harmoniosamente desenvolver o ambiente ideal, eliminando a dicotomia entre atribuição do setor público e setor privado.

Para que as políticas industriais possam ser efetivas, Chang, Andreoni (2019), Aiginger e Rodrik (2020) apontam para a importância da constituição ou a existência de instituições que possam ser os instrumentos de aplicação destas ações.

Conforme argumentam Chang e Andreoni (2019), não existe uma relação de instituições que devem ser implantadas, pois cada país ou região tem um nível de desenvolvimento e necessidades distintas. Historicamente, as experiências práticas mostraram que os países adotaram uma variedade de instituições distintas para promover sua industrialização. Portanto, não há um projeto institucional padrão, uma vez que tentativas de simplesmente "copiar e colar" têm se mostrado amplamente mal sucedidas, pois não levam em consideração a viabilidade contextual e a política dos arranjos produtivos estabelecidos.

Da mesma forma, Chang e Andreoni (2019) argumentam que existem certas funções que as instituições devem cumprir para promover o desenvolvimento econômico, e que existem certas formas de instituições, que atendem melhor estas funções. No entanto, a dificuldade é que não podemos chegar a uma lista acordada das funções "essenciais" nem uma correspondência óbvia entre essas funções e formas de instituições.

Para Aiginger e Rodrik (2020), as instituições desempenham um papel fundamental no sistema das políticas industriais, pois elas conseguem criar redes de conectividades entre os diferentes atores, contribuições na redução dos custos de pesquisa para identificação de parceiros, aumento da capacidade de solucionar problemas de ação coletiva, roteiros de tecnologia aprimorados e investimentos e desenvolvimento da força de trabalho.

A inovação e a produção na atualidade geralmente exigem colaboração sustentada entre várias entidades - fornecedores, montadores finais, laboratórios de tecnologia, universidades e centros de treinamento de mão de obra, e normalmente são as instituições que conseguem fazer esta interação entre estes atores.

Da mesma forma, Aiginger e Rodrik (2020) argumentam que através das instituições é que os governos conseguem reunir diferentes parceiros, coordenar o comportamento, certificar a competência, confiabilidade e evitar preocupações sobre o roubo de propriedade intelectual.

Assim, conforme argumentam Andreoni e Chang (2019, p. 17), os formuladores de políticas industriais têm pela frente três desafios principais relacionados:

“(i) construir diferentes tipos de instituições e implementar políticas de maneira coerente em Tempo; (ii) gerenciar a interação entre a transformação

estrutural e a mudança institucional, abordando particularmente gargalos institucionais; (iii) como resultado dos dois desafios anteriores certificando-se de que a introdução de novas instituições e políticas reforçam complementaridades entre eles e evite situações em que se contradigam ou se prejudiquem”. (tradução nossa).

O papel das instituições é fazer com que as políticas industriais possam alcançar a sua aplicação e eficiência nos resultados esperados, para que o processo de desenvolvimento desejado possa de fato ocorrer.

Para Andreoni e Chang (2019), é por meio das instituições que as políticas industriais podem ser desenhadas, mas também implementadas e aplicadas na vida real. Talvez o primeiro desafio das políticas públicas seja construir instituições e políticas que sejam coerentes com o contexto e a meta desejadas, e não simplesmente construir instituições e políticas que não desenvolvem uma complementaridade e estejam alinhadas com as políticas no decorrer do tempo.

Para que as instituições possam realmente desenvolver um papel diferenciado nas políticas industriais, Wade (2015) argumenta que se faz necessário ter um governo forte, que tenha compromisso com o setor industrial e que realmente seja tratado como prioritário dentro da gestão. Em segundo lugar, o chefe de estado precisa romper com os critérios normais de nomeação de chefes das agências públicas, e passar a enfatizar mais as qualificações técnicas, a liderança e a incorruptibilidade comprovada, buscando profissionalizar as estruturas existentes e restringir aos conchavos políticos que são mais suscetíveis a corrupções.

Da mesma forma, Wade (2015), argumenta que a gestão das agências precisa ter liberdade para nomear membros às equipes administrativas e selecionar pessoal comprometido com a missão, para que tenha coesão na execução dessa.

Segundo Aiginger e Rodrik (2020), a diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento não é a presença ou ausência de políticas industriais, mas a diferença está no que os autores chamam de “capacidade do estado”. Segundo os autores, esse é um conceito indescritível, mas denota a capacidade que o Estado tem em executar suas ações, de fato ser efetivo, de conseguir envolver os empresários e realizar investimento em direções ao socialmente desejáveis.

Wade (2010) argumenta que é necessário aumentar a capacidade do Estado de coordenar um conjunto selecionado de agentes econômicos, pois é uma tarefa mais viável do que a formalização e aplicação de regras generalizadas, que é uma

missão que exige altos custos fixos e muitas décadas para ser efetiva, e que muitas vezes provoca resistência feroz, especialmente daqueles que já estão na elite.

A política industrial não deve ser tratada como uma política isolada que entra em conflito com outras vertentes políticas, como política concorrente da política comercial, política regional, política social ou política fiscal, sendo que, para Aiginger e Rodrik (2020), a política Industrial de sucesso é uma política que maximiza potenciais e cria sinergias com outras políticas parciais, buscando o bem-estar comum.

Ainda conforme argumentos de Aiginger e Rodrik (2020), a política industrial deve ter uma abordagem sistêmica que coordena a inovação, a política regional e política comercial, com a manufatura em seu núcleo, enquanto afeta todo contexto gerando mudanças de fluxo, mudança setorial, *clusters* e redes de cooperação. Em virtude desta característica de aglutinação, a política industrial deve ser orientada por objetivos sociais que levam à sustentabilidade e à globalização responsável, gerando benefícios para todas as áreas.

As mudanças estruturais modernas devem ser o objetivo principal da política industrial, conforme argumentam Stiglitz, Lin e Monga (2013), promovendo a transformação estrutural da economia e que possa contribuir na criação de uma economia de aprendizagem, podendo ser usada para perseguir uma série de outros objetivos sociais, especialmente em países em desenvolvimento.

Assim, o que pode ser percebido de forma clara, na análise das vertentes teóricas abordadas nesta seção, é a ênfase de que o Estado não deve ser somente um agente que atua nas falhas do mercado, mas deve agir com um ator ativo na condução do desenvolvimento e o bem-estar de sua nação, sendo um elemento fundamental da engrenagem do mercado.

A partir das perspectivas de política industrial abordadas, percebe-se que a visão do pensamento econômica neoclássica compreende o processo concorrencial de maneira estática, no qual as vantagens comparativas estão dadas e corresponde a uma abordagem de política industrial focada na correção das falhas de mercado (CHANG, 2002), onde as Políticas Industriais devem ser predominantemente do tipo horizontais, que não promovam ações setorializadas, com o objetivo de permitir que os agentes econômicos possam maximizar seus interesses, num contexto de livre concorrência, sendo o Estado um ator de padronização das regras do jogo, da

desobstrução de gargalos de infraestruturas, e a correção de eventuais distorções mercadológicas que venham a surgir nas relações de mercado.

Por outro lado, a perspectiva desenvolvimentista compreende o processo concorrencial de forma mais dinâmica, no qual as vantagens comparativas podem ser criadas e/ou modificadas, por meio de uma abordagem de política industrial com um viés transformador, baseada em políticas predominantemente do tipo verticais, com ações específicas para setores, destinadas a certos nichos, com o objetivo de criar vantagens comparativas, através do fomento da inovação constante nos processos e produtos. Este tipo de abordagem, geralmente contribui na formação de grandes grupos nacionais em setores estrategicamente selecionados pelo Estado, na promoção de setores identificados como portadores de futuro, massificação da educação, investimentos progressivos em inovação e na produção de novas tecnologias, entre outras⁶.

Já na visão de Schumpeter (1997), o processo de desenvolvimento ocorre através do incentivo a inovação, segundo a qual as inovações produzem destabilizações produtivas, por meio de autodescobertas de potencialidades econômicas, que venham a modificar o mercado e gerar processos evolutivos de produção. Nesta perspectiva, o estado tem o papel principal de criar mecanismos de incentivo, bem como gerar impulso e proteção para os processos de descobertas, visto que esse é uma iniciativa com alto grau de risco, e, sem o apoio estatal, os empreendedores podem não querer ariscar seu capital e optar por caminhos mais conservadores, recusando-se, assim, a empreender estratégias que seriam promissoras do ponto de vista das descobertas econômicas.

A partir da seção a seguir, buscaremos realizar uma análise dos instrumentos que os Estados podem utilizar para buscar promover o setor industrial e, por meio dele, desenvolver a economia e promover melhores condições de qualidade de vida para a população.

⁶ Chang (2002), Andreoni, Chang e Scazzieri(2019), Stiglitz, Lin e Monga (2013), Wade (2015), Aiginger e Rodrik (2020),

2.4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Através do levantamento histórico de relatos de experiências da utilização das Políticas Industriais por parte de países desenvolvidos e pela apresentação dos argumentos da retomada de utilização da política industrial, fica evidente que a política industrial sempre foi um tema pertinente no debate sobre o desenvolvimento das nações, alicerçada nas teorias econômicas e continua sendo um instrumento elementar no processo de superação da pobreza e construção de um estado de bem-estar.

Esta importância atribuída às políticas industriais são evidenciadas quando Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 10) afirmam que “nenhum país do mundo foi capaz de mudar de renda baixa, média e alta sem passar pelo processo de industrialização”.

Deste modo, a política industrial é entendida como uma manifestação de um Estado ativista, que percebe não ser a transformação industrial um processo espontâneo, mas requer níveis de proteção e de estímulo para seu desenvolvimento, pois, do contrário, as assimetrias competitivas podem impedir a constituição de um setor industrial competitivo.

Os motivos e os sentidos da intervenção públicas podem ser de várias perspectivas, mas têm em comum o objetivo de realizar a transformação econômica necessária para superação das dificuldades e alcançar um estágio melhor de desenvolvimento e qualidade de vida.

Desta forma, buscamos identificar alguns instrumentos de política industrial que podem ser utilizados pelos governos a fim de fomentar o setor industrial e, através dele, contribuir para o crescimento do nível de desenvolvimento social desejado.

É importante para análise destes instrumentos, perceber que este tema está sendo discutido a partir de um contexto econômico capitalista, de mercados globalizados, onde os produtos não têm fronteiras, as cadeias produtivas são interligadas globalmente, as tecnologias se modificam constantemente, e as nações possuem níveis de desenvolvimento distintos entre si.

Conforme apresentado por Aiginger e Rodrik (2020), a questão que se coloca, portanto, é como os formuladores de políticas podem criar uma política industrial voltada para o futuro e o bem-estar da população, e que não apenas mitiga a falha do

mercado, mas também aborda os desafios sociais e ambientais mais importantes da sociedade, sem estabelecer um patriotismo inconsequente.

Para Aiginger e Rodrik (2020), a política industrial moderna possui quatro elementos fundamentais que precisam ser percebidos pelos executores das políticas industriais. Primeiro, política industrial não pode mais ser sobre a indústria ou a manufatura somente. Ela necessita perceber que a tecnologia está criando um fenômeno da desindustrialização do emprego, onde a economia mundial se volta cada vez mais para a área dos serviços, e por isso fica claro que se faz necessário desenvolver uma concepção de política industrial que possa abordar a necessidade de estimular e desenvolver atividades econômicas modernas mais amplas e inclusivas, não ficando limitada unicamente ao processo fabril.

Em segundo lugar, Aiginger e Rodrik (2020) apontam que a política industrial do futuro dificilmente se parecerá com a tradicional concepção de formulação de políticas de cima para baixo, as quais visam a setores pré-selecionados, empregando uma lista padrão de subsídios e incentivos. Esse tipo de política industrial pode ter sido comum em certos países e produziu algum sucesso, mas cada vez mais a ênfase será diferente e dinâmica. Ainda conforme Aiginger e Rodrik (2020), a concepção contemporânea das prática de política industrial é muito menos sobre incentivos verticais e muito mais sobre como estabelecer uma colaboração sustentada entre os setores público e privado em torno de questões de produtividade e metas sociais.

A terceira mudança é que a política industrial não pode mais ser uma política isolada, desenvolvida por conta própria e competir com as demais estratégias de desenvolvimento regional e outras políticas de crescimento. A política industrial precisa ser planejada e executada, considerando as diferentes ações e potencialidades locais, para que essa não venha ser um instrumento de exclusão ou de esvaziamento da população da esfera local.

O quarto elemento de mudança da política industrial apresentado por Aiginger e Rodrik (2020) trata a questão do apoio à mudança estrutural e ao crescimento da produtividade. Se a mudança estrutural não conduzir à mudança tecnológica, não pode ser considerada uma política industrial. Para os autores, a política industrial deve ser um instrumento que modifique a estrutura produtiva, inserindo o progresso técnico na direção da construção da mudança tecnológica favorável ao meio ambiente e ao trabalho.

Uma política industrial, na visão de Aiginger e Rodrik (2020), deve se utilizar de estratégia de alta competitividade, apoiando a produção de manufaturas de alta sofisticação e de qualidade, desenvolver e aplicar novas tecnologias, incluindo a Internet das coisas e inteligência artificial.

Facilitators of an ambitious industrial policy are excellence of tertiary education at universities or advanced high schools, an innovation system fostering radical innovation and top clusters. Low costs and standards, subsidies for ailing industries or national champions, import protection, and subsidies for fossil energy or nuclear energy are detrimental to a high road strategy, as is the old definition of cost competitiveness. (AIGINGER; RODRIK, 2020, p. 201).

Desta forma, a política industrial deve estar diretamente ligada à política educacional, para através dela formar as redes de ensino e pesquisa, interligando o conhecimento técnico aos processos produtivos, para que por meio desta interação possam ocorrer rupturas no modo tradicional de produção e desenvolver produtos mais eficientes, que atendam as grandes demandas mundiais e que possam modificar as estruturas produtiva das cadeias globais.

Castro (2009) concorda que a política industrial deve ser voltada para a inovação tecnológica radical, pois o desenvolvimento da indústria com o objetivo de produção somente de produtos tecnológicos, que sejam imitações ou replicações de tecnologias estrangeiras, não gera um diferencial competitivo para o setor, pois os “novos” artigos produzidos serão atualizados, porém “maduros”, e já se encontram numa fase em que tipicamente não crescem mais e ficam inseridos num nicho em que se encontram pressionados por ofertantes de todo o mundo, e os compradores passam efetivamente ditar as regras, pois as opções com tecnologias idênticas são inúmeras.

As políticas públicas, na visão de Castro (2009, p. 271), devem focar suas energias na busca de ajudar as empresas a avançar na produção e atualização de seus portfólio de produtos, “empenhando-se na criação de sistemas nacionais de inovação, cultivar a emergência de novos empreendimentos, bem como apoiar, seletivamente, a (re)definição de estratégias” competitivas.

Na visão de Castro (2009), o Estado precisa buscar primeiramente, descobrir o que de melhor suas empresas podem/sabem fazer, para a partir desta identificação definir um novo “*core business*”, baseado em variedades próprias, que possam ser o diferencial, e não focar na mera capacidade de replicar ou similar importados.

Para Monga (2013), o desafio do crescimento econômico sustentado é basicamente conseguir entrar nos mercados industriais globais e encontrar seus próprios nichos, ou organizar suas economias para aproveitar as oportunidades deixadas pelos países de renda média que são forçados a sair desses nichos, devido ao aumento dos salários, níveis de produtividade e a necessidade de modernização do setor industrial.

Concordam e complementam esta linha de pensamento, Hausmann e Rodrik (2002), afirmando que o estado e as empresas precisam identificar no que são bons em produzir para evitar muitas tentativas e erros, que não conseguem gerar o desenvolvimento desejado. Os autores ressaltam ser este um desafio fundamental no processo de transformação em uma economia moderna, pois o leque de opções para investimento é tão amplo, que tomar a decisão correta se tornou um desafio.

Neither economic theory nor management science is of much help in helping entrepreneurs (or the state) choose appropriate investments among the full range of modern-sector activities, of which there could be tens of thousands, once one moves beyond broad categories such as “labor-intensive products” or “natural-resource based products.” Yet making the right investment decisions is key to future growth, as it determines the pattern of specialization. (HAUSMANN; RODRIK, 2002, p. 03).

Realizar o investimento em inovação ou tecnologias que possam explorar o potencial de desenvolvimento do local, permite que novos conhecimentos sejam gerados e estas descobertas possam orientar os investimentos de outros empreendedores, pois o empreendedor inicial que faz a “descoberta” pode conseguir capturar apenas uma pequena parte do valor social que esse conhecimento gerou, e, assim, abrir novas oportunidade para novos negócios que venham a complementar este mercado.

Além de identificar sua expertise, há de se assumir que é necessário tornar sistemática uma cultura de pré-disposição ou atitude inovadora, que esteja preparada e articulada para desenvolver rupturas tecnológicas, e, para isto, requer o aprofundamento das relações com um sistema nacional de inovações.

Ao identificar o potencial produtivo da região, segundo Aiginger e Rodrik (2020), os governos podem se utilizar de incentivos específicos para as empresas priorizar os setores definidos como tecnologias importantes e estratégicas para o

local, e assim atrair ou desenvolver “*players*” que possam contribuir no desenvolvimento econômico do país.

Para avançar no desenvolvimento de produtos inovadores com tecnólogos de ponta, conforme Hausmann e Rodrik (2002), os governos precisam garantir proteção da propriedade intelectual, protegendo os descobridores de novos bens/tecnologias por meio da emissão de monopólios temporários, ou seja, patentes que possam garantir uma lucratividade ao investidor.

Da mesma forma Hausmann e Rodrik (2002) argumentam que é de fundamental importância para o desenvolvimento de inovações e tecnologias de ponta que o governo realize financiamento de pesquisas de risco.

(...) sector credit or guarantees operate by transferring part of the risk of failure to the government: if the project is successful, the loan gets repaid; if it is not, then the firm will default. Credit has the advantage that it can be made discretionary and thus, it can be targeted on innovators and not to copycats. (HAUSMANN; RODRIK, 2002, p. 18).

Segundo Hausmann e Rodrik (2002, 2006), este tipo de incentivo através de financiamentos e subsídios se faz extremamente necessário em virtude da existência de um transbordamento de informações e conhecimentos. O processo de descoberta e de produção de inovações disruptivas de novos bens, normalmente é um processo longo, de alto custo de investimento, e de risco, pois em caso de falhas, a pesquisa poderá não gerar nenhum retorno.

As empresas que investem em produção de novos bens estão buscando descobrir algo que lhes gere lucros, diferenciais competitivos e não fazem investimento somente para gerar retornos sociais. Deste modo, o transbordamento de informações e conhecimentos é uma falha do mercado que permite, após o conhecimento, estar desenvolvido e se tornar público, que outras empresas se apropriem do conhecimento e desenvolvam produtos similares, diminuindo os lucros de quem investiu na pesquisa para o desenvolvimento da inovação.

Da mesma forma, na maioria dos casos, as inovações produtivas trazem embarcados em seus processos e finalidades, vários benefícios sociais, que, às vezes, são maiores que os retornos econômicos gerados pela descoberta, em virtude do transbordamento de conhecimentos, o que contribui para justificar o investimento público.

Levando em consideração estes argumentos, Hausmann e Rodrik (2006) afirmam que é fundamental que as Políticas Industriais forneçam programas de subsídios para incentivar o desenvolvimento de pesquisas de inovação, a fim de conseguir equilibrar e alinhar os retornos privados e os retornos sociais gerados por estas descobertas científicas.

Outro elemento importante apresentado por Aiginger e Rodrik (2020) é que as políticas industriais contemporâneas precisam levar em consideração e se preocupar com as metas sociais. Essas envolvem uma necessidade de direcionar um olhar para as questões climáticas, de saúde, da prevenção da pobreza, da criação de bons empregos e a redução da desigualdade.

Segundo argumentam Aiginger e Rodrik (2020), corrigir falhas de mercado, sejam elas estáticas (monopólio, fornecimento de bens públicos) ou dinâmicas (dependência de trajetória, negligência com o futuro distante e falta de cooperação internacional), é importante. Mas o objetivo da política industrial deve ser mais amplo, incluindo modelagem de mercado, orientação de missão e fornecimento de novas tecnologias básicas, monitoradas por indicadores de desenvolvimento sustentáveis ou esquemas que possam avaliar o desenvolvimento além do PIB.

Na perspectiva de Aiginger e Rodrik (2020), os governos de países em desenvolvimento só devem intervir em políticas industriais, se houver interesse de longo prazo, que evoluam metas sociais preocupadas com a erradicação da pobreza e na transição de país de renda baixa para média.

Outra ferramenta importante na aplicação de políticas industriais, é a questão de disponibilização de uma infraestrutura adequada ao processo produtivo. A infraestrutura deve ser entendida como um sistema complementar ao processo de produção, mas que, sem ela, a produção fica prejudicada e, em muitos casos, afasta os potenciais empreendimentos que poderiam ter interesse em passar a produzir no país.

Na perspectiva de Hausmann e Rodrik (2006), todo este contexto da infraestrutura que envolve a produção industrial é considerado como insumos.

These inputs include physical installations and machinery, workers with particular skills, a set of specific intermediate inputs, a logistic system to transport the inputs and deliver the outputs, a procurements and marketing system to acquire information about suppliers and customers, a system of property rights and contracts that society finds legitimate and is willing to respect, a set of standards and regulatory rules on product characteristics

labor norms, financial rights and consumer protection that affect the behavior of other stakeholders, etc.. (HAUSMANN; RODRIK, 2006, p. 08–09).

A questão do investimento em infraestruturas necessárias para os setores econômicos específicos que estão operando no mercado normalmente é de fácil implantação, segundo Hausmann e Rodrik (2006), mas o desafio das políticas industriais é perceber as demandas de novos setores ou potenciais que ainda não existem e que, por este motivo, ainda não tem uma estrutura desenvolvida e necessitam do apoio e da participação do Estado para serem promovidas.

It is easy to imagine the difficulties that a new activity will face. The related markets may not yet exist, thus creating a serious coordination problem. The norms around transactions may yet need to be developed and agreed upon. Legal rules and standards may be missing, specific infrastructure needs remain unattended. Solutions to these problems have uncertain characteristics and costs. (HAUSMANN; RODRIK, 2006, p. 12).

As infraestruturas para os novos setores produtivos podem, em alguns casos, se utilizar das infraestruturas já existentes, utilizadas pelos produtores tradicionais, mas, para isso, é necessário que os produtos tenham características semelhantes. O problema se apresenta para os produtos com características totalmente diversas, que necessitam de outros modelos e requisitos de infraestrutura, diferentes modos de transportes, qualificação mão de obra, diferentes necessidades regulatórias, entre outras.

A questão da infraestrutura é um elemento fundamental para a decisão da instalação de novas empresas. Segundo Hausmann e Rodrik (2006), é esta questão que leva normalmente as empresas buscarem se alocar em regiões que já existem produtos semelhantes, porque muitas das capacidades necessárias já estão presentes, o que possibilita o aproveitamento de toda rede, sendo que as adaptações são mais simplificadas e geram custos menores.

Para buscar descentralizar este processo natural de concentração, as políticas públicas precisam discutir o tema, e, na medida do possível, desenvolver mecanismos de infraestruturas e vantagens competitivas que possam atrair indústrias para as regiões menos desenvolvidas.

Esta discussão do desenvolvimento da infraestrutura vem ao encontro do que já discutimos anteriormente, que é a importância da identificação do potencial (vocaçã) produtivo da região, pois por meio desta definição poderão ser

estabelecidas as metas de investimentos em infraestruturas mais adequadas, que possibilitam a atração de *players* industriais que possam contribuir para o desenvolvimento da cadeia produtiva local. Seria utópico querer imaginar que uma região pudesse ter uma estrutura multissetorial e que pudesse atrair todos os tipos de investimento, até porque isso geraria outra forma de concentração e um desequilíbrio nos demais territórios.

Segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013), o desenvolvimento da infraestrutura é frequentemente apresentado como uma ferramenta de política econômica devido à sua percepção de “neutralidade”. No entanto, segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013), não há nada neutro sobre a escolha da infraestrutura de que um país precisa em um determinado momento, ou onde e quando deveria ser construído. Essas decisões sempre envolvem alguns julgamentos políticos sobre as prioridades e, portanto, representam políticas industriais claras e objetivas.

Outro instrumento importante a ser considerado para o desenvolvimento produtivo da indústria, é a necessidade de investimentos públicos em formação de mão de obra adequada para o setor e nível tecnológico que se pretende desenvolver.

Para Hausmann e Rodrik (2006), a qualificação da mão-de-obra é um fator de alta repercussão. Conforme constatação de Hausmann e Rodrik,

A firm that trains its labor force provides a potential benefit to other firms that may poach its workers. This dampens the incentives to provide the optimal amount of training for fear of losing the investment. Clearly, labor mobility may not entail a social loss, as the worker can deploy his skills elsewhere, but the company cannot appropriate these benefits while incurring the training cost. The problem is inadequate investment in labor training; the solution is to subsidize training. (HAUSMANN; RODRIK, 2006, p. 7–8).

Deste modo, os autores argumentam que é papel da política Industrial buscar criar estruturas educacionais que possam atender de forma adequada, principalmente os setores estratégicos, pois, conforme afirma Souza (2005), a disponibilidade de abundância de trabalho qualificado aumenta a segurança das empresas, que podem aceitar pedidos de produção sem receio de não poder atendê-los por falta de mão-de-obra, e da mesma forma contribui para atração de novos investimentos no setor, pois a mão de obra é um suprimento fundamental para o setor industrial.

Como já mencionado, a política industrial precisa se articular com as demais políticas, e uma política pública que gera um grande impacto no setor manufatureiro é a política macroeconômica.

A política macroeconômica exerce uma influência direta na Política Industrial por meio da definição das taxas de juros adotadas pelo país. Quando as taxas de juros são elevadas, ocorre um desestímulo aos investimentos em geral, mas esse impacto é ainda mais negativo para os investimentos no setor manufatureiro, o qual necessita de maiores volumes de recursos e normalmente dependem de financiamentos para executar novos investimentos.

Todas as políticas econômicas são, em última análise, conforme Chang e Andreoni (2020), ações políticas, no sentido de que são parciais; eles favorecem um grupo em detrimento de outro, uma ideologia em detrimento de outra, ou mesmo uma cultura sobre a outra.

Assim, a fim de alcançar resultados positivos na implementação de qualquer política, é essencial que haja uma gestão eficiente e adequada aos conflitos que surgem de forma involuntária no contexto econômico. Os gestores devem se esforçar para minimizar esses conflitos, reconhecendo sua existência e lidando com eles de maneira adequada, para que seja obtidos resultados satisfatórios.

Diante de tudo isso, segundo Chang e Andreoni (2020), é preciso admitir que a política industrial pode estar mais sujeita a conflitos abertos, pois tende a ser mais explicitamente seletiva do que outras políticas; inevitavelmente escolher entre setores, tecnologias ou, até mesmo, empresas individuais no mesmo setor.

Outro componente fundamental na cadeia produtiva são os Bancos de Desenvolvimento, desempenhando um importante papel no financiamento da cadeia produtiva e funcionando como um instrumento de estabilidade sistêmica. Eles desempenham um papel crucial ao fornecer financiamento para investimentos e capital de giro, especialmente durante períodos de contração nos mercados financeiros.

Na compreensão de Aiginger e Rodrik (2020), as atividades dos bancos de desenvolvimento devem estar voltadas e focadas diretamente no aumento da produtividade, especialmente em construir capacidades produtivas e estimular mudanças estruturais positivas. Ainda conforme Aiginger e Rodrik (2020), os Bancos de Desenvolvimento são importantes para buscar desenvolver atividades econômicas

nascentes, cuja decolagem esteja dificultada ou bloqueada por falhas do mercado ou do governo, em vez de simplesmente fornecer crédito na suposição cega de que as falhas de mercado mais graves estão nos mercados de crédito.

Além dos incentivos já mencionados, identifica-se na literatura um elemento importante da Política Industrial, que é o uso de incentivos para promover o desenvolvimento de conglomerados industriais. A concentração industrial pode ocorrer de forma natural, impulsionada por diversas externalidades e questões físicas naturais. No entanto, também pode ser estimulada de forma intencional por meio de intervenções robustas do Estado, buscando criar condições favoráveis a esse fenômeno.

Segundo Monga (2013), muitas teorias econômicas, ao longo da história, negligenciaram a concentração industrial, reduziram erroneamente a existência de *clusters* a um fenômeno quase banal que ocorre aleatoriamente sempre que empresas privadas se reúnem por acaso em algum lugar, começam a negociar juntas e, eventualmente, percebem que é mais lucrativo até mesmo para os concorrentes ficarem juntos em um local específico.

Fortunately, the eruption of new clusters in countries like China, often in the most unlikely places, and as the result of strong and deliberate government action is challenging conventional knowledge. (MONGA, 2013, p. 210).

O tema dos benefícios gerados pela concentração e aproximação de vários *players* industriais já havia sido discutido e apresentado por Alfred Marshall, em suas teorias sobre os “Princípios Econômicos”.

Na análise das aglomerações apresentadas por Marshall (1996), e por ele chamado de “indústria localizada”, ocorrem características de proximidade geográfica, em virtude das “condições físicas, tais como a natureza do clima e do solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidades, ou um fácil acesso por terra ou mar”. Na análise de Marshall, os fatores energéticos também foram elementos que, no princípio, contribuíram para que certas regiões tivessem a concentração de indústrias.

Com o passar do tempo, essas empresas situadas em proximidade umas das outras percebem que possuem elos de afinidade em suas atividades e começam a estabelecer relações de cooperação, criando interconexões com vínculos estreitos de fornecimentos de componentes, desenvolvimento de fornecedores especializados, aperfeiçoamento de infraestruturas, entre outras ações. As inter-relações das

indústrias também permitem o desenvolvimento de serviços especializados para atender às necessidades das indústrias e instituições correlatas. No entanto, é importante ressaltar que, neste contexto de cooperação, os elementos de competição ainda estão presentes.

Além do fenômeno da aproximação das empresas, Marchal identifica outra importante característica que é a formação de mão de obra especializada. Essa possibilita suprir a demanda de trabalhadores e oportunizar um ambiente de conhecimento e especialização naquele setor produtivo, que diferencia o local de outras regiões. “O rico contingente lá reunido dá lugar a uma procura para as mercadorias de uma qualidade excepcionalmente alta, e isso atrai operários especializados, vindos de longe, ao mesmo tempo que educa os trabalhadores locais” (MARSHALL, 1996, p. 319).

Marshall usa o termo “aptidão hereditária” para se referir ao acúmulo de conhecimentos que surge na comunidade de pessoas presente na aglomeração, quando “os segredos da profissão deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles”, gerando uma mão-de-obra mais qualificada dentro do próprio tecido social. (KELLER, 2008, p. 33).

Dentro desta perspectiva de disseminação dos conhecimentos adquiridos nestas inter-relações deste conglomerado, pode ser uma vantagem competitiva que diferenciará as empresas do grupo das demais concorrentes, como também um meio de produção de novas tecnologias e inovações que venham a agregar valor à cadeia produtiva.

Aprecia-se devidamente um trabalho bem feito, discutem-se imediatamente os méritos de inventos e melhorias na maquinaria, nos métodos e na organização geral da empresa. Se um lança uma ideia nova, ela é imediatamente adotada por outros, que a combinam com sugestões próprias e, assim, essa ideia se torna uma fonte de outras ideias novas. (MARSHALL, 1996, p. 320).

A proximidade e a cooperação permitem que o processo produtivo seja dividido em vários segmentos, nos quais cada um pode ser realizado com a máxima especialização e eficiência em pequenos estabelecimentos com características semelhantes e especializada na execução de uma etapa específica do processo de produção. Segundo Marshall (1996, p. 320), as empresas “podem empregar continuamente máquinas muito especializadas, conseguindo utilizá-las

rendosamente, embora o seu custo original seja elevado e sua depreciação muito rápida”;

Da mesma forma, conforme argumenta Marshall (1996, p. 320), a concentração industrial facilita o acesso aos fornecedores de insumos e matérias-primas, pela formação de uma rede de fornecedores especializados que possam atender melhor a demanda, desenvolvendo “atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material”.

Conforme se percebe na caracterização de um distrito industrial, segundo a visão de Marshall, as concentrações industriais podem ser formas eficientes de desenvolvimento de uma cadeia produtiva, especialmente a cadeia de transformação, que geram vários benefícios às empresas envolvidas, à sociedade e ao desenvolvimento de tecnologias e inovações.

Segundo argumenta Monga (2013), nos conglomerados industriais, os custos dos fatores produtivos podem ser reduzidos se as estratégias de desenvolvimento econômico forem totalmente consistentes com a vantagem comparativa de um país, de modo que o fator que está em relativa abundância, seja usado extensivamente.

Outro benefício apontado por Monga (2013) é redução do altos custos de transação gerados pelas economias de escala, transbordamentos de conhecimento intraindústria, ligações “para frente e para trás”, uma boa cadeia de suprimentos/logística, e outros efeitos de aglomeração podem ser alcançados.

Clusters or industrial agglomeration arise in situations where there is clear potential for industry- specific externalities and where government interventions take place facilitate the process. (MONGA, 2013, p. 214).

Para contribuir com a formação de conglomerados industriais, Monga (2013) afirma que os governos locais podem desempenhar um papel instrumental na facilitação do desenvolvimento dos conglomerados, fornecendo os bens públicos necessários, coordenando ações coletivas, e principalmente estabelecer uma legislação, regras e regulamentos apropriadas para esta finalidade, a fim de reduzir a probabilidade de distorções nos incentivos.

Ao facilitar na coordenação e abordar questões de externalidade, a política industrial pode ajudar a construir conglomerações eficazes. Pode atrair empresas nacionais e estrangeiras a entrar em setores que sejam consistentes com a vantagem

comparativa latente do país e transformá-los em vantagens comparativas evidentes e, assim, melhorar a produtividade dentro das indústrias e aumentar a competitividade de suas empresas, na economia internacionalmente.

As possibilidades de intervenção governamental possuem um leque diversificado de ações, sendo que não é possível criar uma relação de instrumentos estáticos, visto que as características dos diversos ambientes econômicos são distintas, bem como as externalidades de cada contexto, também flexíveis e possibilitam diferentes arranjos econômicos que podem fazer a indução do setor industrial.

Conforme Queiroz-Stein e Herrlein Jr (2016, p. 264), as ferramentas das políticas industriais se moldam pelas correntes teóricas as quais os executores são mais filhados, sendo algumas mais horizontais, outras mais verticais. Com o objetivo de evidenciar de forma mais clara, trazemos a seguir, algumas indicações de instrumentos de políticas industriais na ótica das duas teorias abordadas neste referencial teórico.

Na visão Schumpeteriana, segundo Queiroz-Stein e Herrlein Jr (2016, p. 264), são instrumentos de política industrial:

- promover interações entre empresas e universidades na busca por inovação;
- regimes e regulamentações específicas sobre as externalidades positivas, buscando potencializá-las; indução pública à inovação e a sua difusão, pelo lado da oferta e da demanda;
- políticas educacionais e de treinamento tecnológico;
- incentivar a elevação dos gastos em P&D do setor privado, por exemplo, por meio de incentivos fiscais;
- estimular um ambiente econômico competitivo;
- apoiar projetos de cooperação e formação de redes entre empresas inovadoras;
- políticas de melhorias em infraestrutura, especialmente na área de telecomunicações e tecnologia da informação (TI), tendo em vista o papel fundamental do armazenamento e transmissão de dados para o desenvolvimento tecnológico;
- políticas de treinamento e realocação de mão de obra frente ao abandono de velhas tecnologias e práticas organizacionais e a introdução de novas, muitas vezes em setores novos;
- promover a competição entre projetos de pesquisa para receber financiamento, pautando objetivos tecnológicos estratégicos;
- estabelecer organizações públicas de pesquisa, laboratórios, universidades e centros de pesquisa;
- realizar estudos de tendência tecnológica; e
- promover melhorias do capital social para o desenvolvimento regional: formação de clusters e distritos industriais.

Para a visão desenvolvimentista, uma política industrial efetiva, conforme Queiroz-Stein e Herrlein Jr. (2016, p. 257–258), utiliza-se dos seguintes instrumentos:

- direcionamento do crédito bancário e controle dos padrões e dos níveis de investimento, assim como mobilidade de capital entre os setores;
- estabelecimento de critérios de desempenho (mecanismos de controle) para quem acessa recursos estatais, como, por exemplo, metas de geração de emprego, volume de exportações, elevação da produtividade, expansão do market share, redução de custos, investimento em inovações;
- parcerias público-privadas em investimentos de alto risco;
- política antitruste mais preocupada com o desenvolvimento e com a competitividade internacional do que com o nível de competição dos mercados internos;
- uso de licenças e autorizações governamentais para conduzir os objetivos de desenvolvimento e investimento. O controle de entrada em determinados setores também contribui para evitar o sub e o sobre investimento em situações de incerteza estratégica. Também pode controlar a expansão de capacidade produtiva;
- atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) conduzidas ou financiadas pelo Estado;
- proteção tarifária à indústria nascente, mesmo que temporária;
- criação de rendas e distorções de preços para guiar os investimentos;
- recession cartel – em períodos de baixa demanda, o Estado pode impor limites à produção, evitando guerra de preços; e
- negociated exit/capacity scrapping: em períodos de recessão prolongada ou decadência setorial, o Estado pode coordenar a saída de firmas e a realocação de recursos.

Por meio dos métodos de intervencionismo citados, fica claro que, na perspectiva desenvolvimentista, o Estado deve exercer políticas industriais planejadas para desenvolver cadeias produtivas, e ações que inclusive possam ser de natureza discriminatória e particularista, ademais que seja exercida pelo Estado de forma vertical, a fim de que possam ser incentivados setores escolhidos especificamente a alcançarem objetivos, percebidos pelo Estado como eficientes para a economia como um todo.

Para os seguidores da escola schumpeteriana, a intervenção do Estado desempenha o papel de criar um ambiente que proporcione condições estruturais, para o desenvolvimento de cadeias produtivas inovadoras, além disso incentive a concorrência entre os atores privados, na busca da superação constante da tecnologia vigente. No entanto, é importante destacar que essa uma visão de uma política horizontal, é uma característica predominante da escola schumpeteriana, mas não exclui completamente a possibilidade de políticas setoriais específicas, desde que justificadas pela intervenção estatal com o objetivo de desenvolver um setor estratégico que complemente o sistema nacional de inovação.

Deste modo, podemos perceber que a política industrial abrange diversas perspectivas de aplicação e faz uso de uma ampla gama de instrumentos, dependendo do foco que se pretende alcançar. Seja por meio de intervenção seletiva para desenvolver setores estratégicos, incentivar a inovação e a competitividade, ou promover o desenvolvimento de cadeias produtivas, a política industrial desempenha um papel fundamental na busca pelo crescimento econômico e na melhoria do bem-estar social.

No entanto, é crucial considerar que as políticas industriais devem ser cuidadosamente controladas, levando em conta as características e necessidades específicas de cada país ou região. Além disso, a cooperação entre o Estado, as empresas e demais atores relevantes é essencial para o sucesso dessas políticas.

Em um contexto global em constante mudança e desafios, a política industrial continua a evoluir, adaptando-se às novas realidades e demandas. Portanto, é fundamental que governos, especialistas e sociedade em geral estejam abertos ao diálogo e à busca de soluções inovadoras, visando promover um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Em suma, a política industrial desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico e social, oferecendo diversas perspectivas de aplicação e instrumentos que podem ser utilizados de forma estratégica. Ao adotarmos abordagens flexíveis e colaborativas, podemos suportar o progresso econômico e alcançar um futuro mais próspero para todos.

3 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta dissertação foi realizado a partir de uma pesquisa documental, desenvolvida numa perspectiva histórica, por meio de levantamento de dados e informações obtidas em documentos públicos, leis, regulamentos, projetos, relatórios e demais informações e elementos disponibilizados pelos setores públicos e entidades envolvidas no processo de discussão e implantação das políticas industriais no município de Santa Rosa – RS.

Para identificar e obter os dados para análise, a pesquisa se utilizou do exame de documentos públicos como: Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamento Anual, leis em geral, relatórios de gestão disponibilizados, indicadores disponibilizados através dos portais de transparência e outros elementos pertinentes ao tema, na tentativa de coletar o máximo de informações que pudessem contribuir a responder aos objetivos deste projeto.

A pesquisa buscou realizar uma análise das políticas industriais a partir de uma perspectiva histórica, identificando ações desenvolvidas pelo poder público que possam ter contribuído para o desenvolvimento do setor industrial no município.

A utilização do método de pesquisa documental teve a finalidade de obter dados de documentos públicos, das entidades e da comunidade, para contextualizar as situações de maneira mais fidedigna, buscando nas próprias "formas de expressão" de cada época perceber as particularidades do momento para, a partir delas, fazer a análise e responder aos objetivos desta pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 174), "a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias".

Para complementar os dados coletados através das fontes primárias, buscou-se obter informações e dados de fontes secundárias, por meio de pesquisas que já foram apresentadas e que trouxessem elementos que corroborassem com este estudo, bem como notícias, indicadores divulgados pela imprensa sobre o tema, que contribuem e enriquecem a análise e as conclusões sobre o conteúdo da escrita em questão.

Para análise dos dados, foi realizado um comparativo entre os diferentes dados e informações coletadas, para identificar as relações entre elas e obter maior riqueza de elementos, características e evidências que contribuam com a amplitude e profundidade nas análises. Ademais, conseguir extrair com maior precisão os elementos que possam auxiliar na compreensão e identificação dos objetivos desta análise.

A partir das informações coletadas, foram realizadas as reflexões que auxiliam na compreensão dos questionamentos da pesquisa, sendo avaliada constantemente a necessidade de realizar novas buscas de informações complementares que se fizessem necessárias a fim de esclarecer pontos específicos que contribuíssem para uma melhor elucidação dos contextos da realidade da época, permitindo análises e conclusões mais precisas.

Para compreender de forma clara a aplicação da política industrial do município de Santa Rosa e sua forma de materialização, buscou-se fazer um resgate histórico da evolução do desenvolvimento industrial do município, levantando informações econômicas e sociais, com o objetivo de compreender o desenvolvimento econômico do município, em especial, a identificar a participação do setor industrial na economia local.

Em seguida, buscou-se identificar a existência de um arcabouço jurídico e de ações administrativas estruturadas que permitissem identificar a existência de ação do governo em prol do setor industrial, para, a partir destes elementos, se realizar uma análise, buscando compreender as finalidades da ação pública, e como essas contribuíssem para o desenvolvimento do setor.

A análise da legislação foi dividida numa linha do tempo, buscando identificar como a política industrial foi aplicada ao longo da história, resgatando a legislação pertinente aos temas, desde o início da emancipação do município, e outra análise foi realizada a partir da legislação contemporânea, identificando na legislação vigente, quais instrumentos de fomento ao setor industrial estão previstos e como elas se aplicam.

Além da análise da legislação específica, buscou-se fazer uma análise de como a política industrial está estruturada nos instrumentos de planejamento e organização administrativa do poder público municipal.

Para realizar esta análise da estrutura da política industrial, utilizou-se o conceito de Bucci (1997, p. 95) para determinar alguns elementos importantes na definição de política pública, o qual afirma que a

[...] política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.

Conforme argumenta Bucci (1997), no sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas se expressam mais comumente por meio de leis, sendo que a propósito, o artigo 165 da Constituição da República Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988),

[...] define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades” (§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas”. (BUCCI, 1997, p. 95).

A partir da compreensão de Bucci (1997) de que as políticas públicas podem ter uma variedade de formas, apresentamos a seguir um quadro que serviu de referência para identificar elementos que pudessem contribuir na compreensão da materialização a política industrial no município de Santa Rota/RS. O quadro está baseado na identificação de elementos que configuram etapas de planejamento, elementos da legalidade, orçamentação e elementos que evidenciam a execução de ações voltadas ao desenvolvimento do setor industrial.

Quadro 1 - Elementos de identificação da existência de Política Pública

| (Coluna 1) | (Coluna 2) | (Coluna 3) | (Coluna 4) | (Coluna 5) |
|------------|------------|---|------------|------------|
| | Etapas | Elementos de identificação | Possui | Não Possui |
| 1 | Legalidade | Possui legislação vigente que trata do tema. | | |
| 2 | | O PPA tem ações voltadas para o setor industrial. | | |

| | | | | |
|---|--------------|--|--|--|
| 3 | Planejamento | A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) possui projetos específicos voltados para atender demandas do setor industrial. | | |
| 4 | Orçamentação | A Lei Orçamentária Anual possui recursos destinados para esta finalidade. | | |
| 5 | Execução | Possui uma estrutura administrativa que trata da aplicação das ações voltadas para o setor industrial. | | |
| 6 | | Podem ser observadas ações que comprovem a execução desta política. | | |
| 7 | | Programas específicos que incentivem a produção industrial. | | |

Fonte: Elaboração do autor (2022)

Como parâmetro de interpretação das informações, utilizou-se como critério a identificação da presença (coluna 3) de um elemento de cada etapa elencada no quadro 1, coluna 2. Desta forma, em caso de as evidências conduzirem para constatação da existência de pelo menos um elemento de identificação de cada etapa, foi considerado que o município possui uma política industrial materializada, e, a partir destes elementos, realizou-se a identificação de seus efeitos e suas contribuições no desenvolvimento do setor industrial do município.

A identificação das evidências de como a política se estabelece está registrada nas etapas da coluna 2 do Quadro 1, e foi mensurada por meio dos elementos de identificação da coluna 3 do Quadro 1. Para fins de concluir a existência ou não a evidência de uma das etapas, foi considerada a mensuração clara de no mínimo um elemento de identificação, sendo que a constatação de mais elementos de cada etapa foi considerada como uma afirmação mais concreta e efetiva da política pública.

Para realizar esta análise, foi realizado um corte temporal a partir do ano de 2010, visto que a legislação do município de Santa Rosa teve uma revisão geral no

ano de 2009, revogando as legislações anteriores e criando um novo arcabouço jurídico a partir desta data. A análise a partir do ano de 2010 também é pertinente, em virtude dos ciclos dos Planos Plurianuais (PPA) serem de 4 anos, e, em 2010, iniciou-se um novo ciclo, sendo possível realizar uma análise temporal de 4 PPAs, sendo 3 já executados e 1 em execução.

Com o objetivo de identificar os instrumentos da Políticas Industriais empregados pelo município de Santa Rosa, foi elaborado o Quadro 2. Esse quadro foi baseado nos tipos de ações de políticas industriais descritas pela ABDI (2016, p. 454) e adaptado pelo autor para incluir outros elementos discutidos no referencial teórico. Dessa forma, o Quadro 2 apresenta, na coluna 1, os tipos de iniciativas da política industrial, enquanto a coluna 2 lista as ações práticas que foram investigadas ao longo da pesquisa.

Quadro 2 - Instrumentos de Políticas Industriais

| Tipo de Iniciativa | Ações realizadas |
|-----------------------------|---|
| Crédito, Apoio Financeiro | Linhas de financiamento Articulação com instituições bancárias para disponibilizar linhas de créditos: |
| Apoio Técnico | Apoio na gestão de projetos; Certificação de projetos; Mapeamento da cadeia produtiva; Estudos setoriais; Estudos de tendência tecnológica; Captação de fornecedores qualificados. |
| Qualificação de Mão de Obra | Projetos de capacitação de trabalhadores; Ações para implantação de escolas específicas para atender demandas de mão de obra; Projetos de abertura de cursos específicos para atender a demanda da indústria. |
| Incentivos Fiscais | Isenção de impostos; Subsídios, etc. |
| Incentivos Materiais | Seção de uso de imóveis e bens públicos; Doação de terrenos; Pagamento de alugueis; Prestação de Serviço; Construção de edificações; Criação de Loteamentos Industriais. |
| Apoio a Inovação | Incentivo a projetos voltados a inovação e produção de novas tecnologias; Atividades de pesquisa e desenvolvimento promoção das interações entre empresas e universidades. |

| Tipo de Iniciativa | Ações realizadas |
|-------------------------|---|
| | Apoiar projetos de cooperação e formação de redes entre empresas inovadoras; Parcerias público-privadas em investimentos de alto risco. |
| Defesa Comercial | Proteção a produção local. |
| Apoio a exportação | Programas de incentivo à exportação; Ações que buscam promover abertura de novos mercados; Missões nacionais ou internacionais; Realização de feiras de exposições potencialidades locais. |
| Atração de Investidores | Visitas a grupos empresariais; Participação de missões nacionais e internacionais; Participação de feiras. |
| Melhoria Infraestrutura | Ações de melhorias em infraestrutura Viária, Telecomunicações, Energética. |
| Outros | |

Fonte: Adaptação de ABDI (2016)

Através da pesquisa documental, buscou-se identificar quais destes instrumentos de políticas industriais o município se utilizou ou utiliza para promover o desenvolvimento do setor. Através da identificação dos instrumentos utilizados, realizou-se uma análise para identificar tendências e características desta política industrial, que pudessem auxiliar na compreensão do tema e indicar possíveis novos estudos.

Na sequência, foi realizada uma análise dos instrumentos e ações governamentais, com o objetivo de identificar se o município realiza a priorização de algum setor industrial, ou se as políticas industriais são realizadas de forma horizontais e buscam atingir a todos os setores, sem a distinção entre elas.

Para fazer a classificação dos setores econômicos e identificar a existência de alguma priorização de algum setor específico, utilizou-se a classificação das atividades econômicas (CNAE) do IBGE (2022a), para identificar se as ações são voltadas ou direcionadas mais especificamente para algum grupo de atividades. Na sua metodologia de classificação das atividades, o IBGE (2022a) se utiliza de uma estrutura classificada entre Seções, sendo a primeira, dividida entre 20 grupos de atividades⁷.

⁷ Disponível em <https://cnae.ibge.gov.br/>

Considerando que a pesquisa tem por objeto em analisar as ações voltadas para o setor industrial, foi utilizada para a análise a subclassificação das Seções B e C, visto que as atividades industriais ficam classificadas dentro destes dois grupos, sendo divididas entre a Indústria da Extração (Seção B) e a Indústria da Transformação (Seção C). A partir das informações coletadas, foi realizada uma análise para identificar se houve uma priorização mais específica de alguma atividade ou não. Para isso, utilizou-se o quadro a seguir como referência da classificação das atividades, buscando identificar elementos que pudessem contribuir na elucidação do terceiro objetivo específico.

Quadro 3 - Divisão da classificação das atividades econômicas na CNAE

| | | |
|-----------------|----------|--|
| Seção: | C | INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO |
| Divisão: | | 10 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS |
| | | 11 FABRICAÇÃO DE BEBIDAS |
| | | 12 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO |
| | | 13 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS |
| | | 14 CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS |
| | | 15 PREPARAÇÃO DE COUROS E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS PARA VIAGEM E CALÇADOS |
| | | 16 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA |
| | | 17 FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL |
| | | 18 IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES |
| | | 19 FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE BIOCOMBUSTÍVEIS |
| | | 20 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS |
| | | 21 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS |
| | | 22 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO |
| | | 23 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS |
| | | 24 METALURGIA |
| | | 25 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS |
| | | 26 FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS E ÓPTICOS |
| | | 27 FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS |
| | | 28 FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS |
| | | 29 FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS |
| | | 30 FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES |
| | | 31 FABRICAÇÃO DE MÓVEIS |
| | | 32 FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS |
| | | 33 MANUTENÇÃO, REPARAÇÃO E INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS |
| Seção: | B | INDÚSTRIAS EXTRATIVAS |

| | |
|----------|---|
| Divisão: | 05 EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL |
| | 06 EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL |
| | 07 EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS |
| | 08 EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS |
| | 09 ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS |

Fonte: IBGE (2022)⁸

A análise foi realizada a partir dos instrumentos de políticas industriais identificadas no estudo, buscando, a partir deles, observar elementos que possam evidenciar o beneficiamento mais direto de algum setor econômico em detrimento a outro.

Da mesma forma, buscou-se realizar uma identificação o nível tecnológico das atividades desenvolvidas pelas empresas que tiveram algum tipo de apoio da política pública do município de Santa Rosa. Para classificar o nível tecnológico das atividades, foi utilizada a metodologia de classificação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), que classifica as atividades da indústria da transformação nos seguintes níveis tecnológicos:

Indústria de alta tecnologia: Aeronave naves espaciais, produtos farmacêuticos, Máquinas de escritório, contabilidade e informática, equipamentos de rádio, TV e comunicação, instrumentos médicos, de precisão e óticas;

Indústria de média-alta tecnologia; Máquinas e aparelhos elétricos; veículos a motor, reboques e semi-reboques, produtos químicos, exceto farmacêuticos, equipamentos ferroviários e equipamentos de transporte, maquinas e equipamentos;

Indústria de tecnologia média-baixa: Construção e reparação de navios e embarcações, produtos de borracha e plástico, derivados de petróleo refinado e combustível nuclear, outros produtos minerais não metálicos, metais básicos e produtos metálicos fabricados;

Indústria de baixa tecnologia: Manufatura, reciclagem de madeira, celulose, papel, produtos de papel, impressão e publicidade, produtos alimentícios, bebidas e tabaco, tecido, produtos têxteis, couro e calçados. (OECD, 2011, p. 05) (*Tradução nossa*).

Para identificar o nível tecnológico das atividades desenvolvidas pelas empresas, realizou-se a identificação da divisão de enquadramento do CNAE principal

⁸ Disponível em <https://cnae.ibge.gov.br/>

utilizado pela empresa, e, a partir da divisão, realizou-se o enquadramento nos níveis de intensidade tecnológica definidas pela OECD.

Através da análise e interpretação dos dados, buscou-se aproximar os fatos constatados na prática do município de Santa Rosa, aos conceitos e teorias apresentadas no levantamento bibliográfico, procurando dar significado às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos e buscando exprimir significado das informações obtidas, estabelecendo relação com os objetivos propostos pela pesquisa, esclarecendo não só o sentido das informações coletadas, mas também fazendo ilações mais amplas dos dados discutidos, bem como extrair generalizações com o propósito de produzir categorias conceituais que pudessem contribuir na resposta ao tema pesquisado e abrir demandas para estudos subsequentes.

Desta forma, a pesquisa buscou identificar evidências que pudessem confirmar ou refutar a existência de uma política industrial no município de Santa Rosa - RS, permitindo compreender quais os instrumentos foram utilizados para sua execução, bem como, permitir compreender como estas ações contribuíram para o desenvolvimento do setor industrial no município de Santa Rosa - RS.

4 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS

Neste capítulo, realizamos uma contextualização do perfil econômico do município de Santa Rosa, por meio de um resgate histórico das políticas públicas voltadas ao setor industrial e ao desenvolvimento do município, bem como, é realizada uma apresentação dos dados e informações coletadas na pesquisa, identificando os elementos que contribuem para alcançar os objetivos e elaboração das conclusões do estudo.

Na sequência, serão apresentados os dados coletados na pesquisa, que servirão de base na análise da política industrial de Santa Rosa - RS. Primeiramente realizou-se um resgate histórico das características da colonização do município, buscando identificar elementos que possam auxiliar na interpretação da política industrial que se desenvolveu ao longo da trajetória dos 92 anos da emancipação política administrativa do município. Para auxiliar nesta compreensão, analisou-se a legislação pertinente, a fim de identificar e compreender como a política industrial se fez presente ao longo da história local. O objetivo foi obter uma visão abrangente do contexto e, possivelmente, observar as influências do passado nas medidas adotadas atualmente em relação à política industrial.

Em seguida, realizamos uma análise da legislação vigente, tentando identificar os instrumentos de fomento à indústria disponíveis no município, e como estas ações estão estruturadas no planejamento da política pública municipal.

Por fim, realizou-se um levantamento dos dados e características das empresas que tiveram acesso aos incentivos no decorrer do tempo, traçando algumas tendências das atividades fomentadas, como identificação do nível tecnológico, atividades que mais tiveram acesso ao incentivo, entre outras características, buscando identificar um perfil da política industrial do município.

4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA

O município de Santa Rosa está localizado no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, a uma distância de 490 km da capital do estado, Porto Alegre, sendo

uma das regiões povoadas tardiamente pelos portugueses (SANTA ROSA, 2018a), visto que a região era primitivamente habitada por indígenas do grupo Tupi-Guarani, e com a chegada dos jesuítas e espanhóis, a partir de 1626, iniciou-se um sistema de redução para catequizá-los.

Conforme registros, em 1876, o município de Santo Ângelo foi subdividido, sendo criado o distrito de Santa Rosa. Contudo, a efetiva colonização só ocorreu a partir de 1915, quando entrou em execução um vasto plano de loteamento de terras para assentar os nacionais que já habitavam a região, formados por mestiços e caboclos, resultantes da miscigenação entre portugueses, índios e negros (CHRISTENSEN; 2022, p. 49).

A colonização da região de Santa Rosa está intrinsecamente relacionada às transformações na política econômica ocorridas no Brasil durante o período que precedeu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Essas mudanças foram motivadas tanto pelo desabastecimento de produtos industrializados vindos da Europa quanto pela crise gerada pela guerra, que abalou o modelo econômico agroexportador brasileiro. Nesse contexto de crise econômica, alguns setores da sociedade brasileira percebem a necessidade de buscar alternativas para superar o atraso econômico e traçar um novo rumo para o país.

A teoria de Celso Furtado da formação econômica do País (2003) enriquece essa compreensão ao evidenciar que a crise econômica despertou em diversos segmentos sociais a percepção da necessidade em promover uma mudança estrutural capaz de gerar uma verdadeira independência econômica e cultural⁹.

É neste contexto de mudanças e crise no cenário nacional que o governo do estado do Rio Grande do Sul, segundo Rotta (1999), define a necessidade de ocupar áreas de terras fronteiriças, buscando povoar este território contra invasões por parte de posseiros, estabelecer controle sobre os caboclos que haviam se encurralado nessa última reserva de florestas públicas, transformando-os em proprietários de terras e promover a valorização fundiária.

Por volta de 1914 chegaram à região os agrimensores, que tinham a missão de realizar a divisão das terras devolutas e organizar a ocupação desta região. Os primeiros povoadores da então Colônia 14 de julho foram os próprios funcionários do serviço de agrimensura. Segundo afirma Rotta (1999), a distribuição das terras mais

⁹ Ver (FURTADO, 2003)

próximas ao povoado 14 de Julho foi destinado prioritariamente aos “colonos nacionais”, em função da determinação do governo do estado em comprovar que era possível realizar a integração com os descendentes de imigrantes europeus.

Em seguida realizou-se a locação dos “colonos nacionais” que já viviam na região, ocorrendo a colonização propriamente dita, quando afluíram descendentes de alemães e italianos e outras etnias em menor escala, para ocupar este território. A ocupação dessas terras aconteceu rapidamente, sendo que em “1920 a Colônia já contava com 11.215 habitantes” (CHRISTENSEN, 2022, p. 54).

A vida dos primeiros moradores do vilarejo era bastante sofrida, pois as terras eram virgens, com mata fechada, com poucos espaços de produção. Desta forma, antes de conseguir produzir era necessário fazer a limpeza do terreno, para obter espaços para realizar o cultivo. Conforme afirma Rotta (1999), além da dificuldade para produzir, as distâncias de outros povoados mais desenvolvidos, a precariedade das vias que praticamente eram somente picadas pelo mato, dificultava muito a troca e comercialização da produção.

Estas dificuldades de comercialização da produção, da aquisição de alimentos e equipamentos, desenvolveram na região uma característica de fabricação própria de equipamentos e instrumentos para desenvolver suas atividades. Segundo afirma Rotta (1999, p. 51), “o colono se valia dos conhecimentos repassados por seus pais e procurava adaptá-los à realidade, com os instrumentos que tinha à disposição. Muitas coisas eles fabricavam”.

Uma menor integração aos mercados mais dinâmicos fez com que o município buscasse desenvolver atividades de manufatura e processamento para abastecer as colônias nascentes de forma mais autônoma que outras regiões. Esta situação proporcionou o desenvolvimento de uma manufatura local que deu origem ao desenvolvimento local. (SANTA ROSA, 2018a, p. 05).

Segundo afirma Rotta (1999), as principais indústrias do primeiro período, foram as de serrarias, pois havia a abundância de madeiras e a necessidade de construção de casas para abrigar os imigrantes que vinham se instalar na região. Outro setor industrial que teve muita força neste período, foram as indústrias de erva mate, que se intensificaram com a colonização, sendo que “em 1927 já haviam onze indústrias ervateiras na região, com produção em torno de 100.000 kg anuais” (ROTTA, 1999, p. 54).

Em virtude do rápido desenvolvimento da região da colônia Santa Rosa, em 1º de julho de 1931, o general José Antônio Flores da Cunha, na condição de Interventor do Estado, assinou o decreto nº 4.823 emancipando e elevando Santa Rosa à categoria de município.

O setor comercial e industrial era tão significativo na cidade que, após dois meses da emancipação do município de Santa Rosa, um grupo de 15 empresários reuniu-se para fundar em 18 de outubro de 1931, a Associação Comercial Industrial de Santa Rosa (ACI) (CHRISTENSEN; 2022).

Por meio da ACI, o setor empresarial de Santa Rosa organizou-se e passou a intermediar as relações com o poder público e com outras instituições, buscando ajudar em nome dos associados e influenciando processos decisórios considerados essenciais para o crescimento da economia local e regional. Enfim, a nova entidade baseava a sua atuação na união dos diversos setores produtivos com vistas ao bem comum e ao desenvolvimento da comunidade.(CHRISTENSEN; 2022, p. 73).

Esta característica inicial da participação e envolvimento do setor empresarial na discussão e construção do desenvolvimento do município se manteve constante no decorrer dos 90 anos do município de Santa Rosa, como é evidenciado no Livro ACISAP; 90 Anos, escrito por Teresa Neumann de Sousa Christensen no ano de 2022.

Atualmente, Santa Rosa desempenha um papel de um polo regional significativo e um dos municípios mais importantes na região Noroeste do Rio Grande do Sul, estabelecendo relações econômicas e sociais com a todos os municípios da região. Conforme consta no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Santa Rosa (2018a), o município destaca-se como um dos mais importantes polos industriais do Estado do Rio Grande do Sul, estando inserido no polígono regional, onde são produzidos em torno de 70% dos implementos agrícolas do Brasil. A indústria metalúrgica exerce papel importante na caracterização do desenvolvimento regional.

Segundo dados demográficos do IBGE, a população em 2010, data do último censo, era de 68.587 habitantes, sendo que em 2021, população estimada era de 73.882 habitantes, com uma área territorial de 489,798 km² (IBGE, 2023a).

O município de Santa Rosa integra o COREDE Fronteira Noroeste, o qual é constituído pelos seguintes municípios: Alecrim; Alegria; Boa Vista do Buricá; Campina das Missões; Cândido Godói; Doutor Maurício Cardoso; Horizontina; Independência; Nova Candelária; Novo Machado; Porto Lucena; Porto Mauá; Porto Vera Cruz; Santa

Rosa; Santo Cristo; São José do Inhacorá; Senador Salgado Filho; Três de Maio; Tucunduva; Tuparendi (FEE, 2022). O município de Santa Rosa é o maior centro urbano do COREDE, centralizando muitos serviços, principalmente atividades públicas, de alcance regional.

É importante destacar que os indicadores econômicos do município são considerados medianos, possuindo um IDH em 2010 de 0,769, um PIB per capita em 2020, de R\$ 42.748,15 e uma média salarial de 2.3 salários mínimos (IBGE, 2023a).

Conforme publicação do DEE (2022, p. 09), o COREDE Fronteira Noroeste possui o 14º maior PIB no comparativo entre os 28 COREDEs do RS, com aproximadamente 9.219 milhões de reais. Quando realizado um comparativo da renda Per Capita, o COREDE Fronteira Noroeste ocupa a 2º posição do Estado, com uma renda de R\$ 63.114,00.

Na tabela 1, são apresentados os valores do PIB dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste.

Tabela 1 - PIB dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2020)

| Município | PIB (em R\$) |
|----------------------------|---------------|
| 1 Santa Rosa | 3.191.247.974 |
| 2 Horizontina | 1.741.205.486 |
| 3 Três de Maio | 1.110.401.859 |
| 4 Santo Cristo | 598.101.308 |
| 5 Tuparendi | 296.942.547 |
| 6 Independência | 280.820.505 |
| 7 Boa Vista do Buricá | 245.849.359 |
| 8 Cândido Godói | 242.759.864 |
| 9 Tucunduva | 224.683.893 |
| 10 Doutor Maurício Cardoso | 189.360.674 |
| 11 Nova Candelária | 165.542.044 |
| 12 Campina das Missões | 163.029.418 |
| 13 Novo Machado | 133.442.003 |
| 14 Alecrim | 118.024.786 |
| 15 Alegria | 110.903.987 |
| 16 Porto Lucena | 107.581.857 |
| 17 São José do Inhacorá | 106.788.462 |
| 18 Senador Salgado Filho | 93.199.951 |
| 19 Porto Mauá | 64.929.059 |
| 20 Porto Vera Cruz | 34.473.146 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de publicação do DEE 2019

Ao analisar o desempenho individual do PIB do município de Santa Rosa, conforme dados publicados pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) (2019), percebe-se que, em 2019, o município apresenta o maior PIB do COREDE Fronteira Noroeste, com aproximadamente R\$ 3 trilhões, seguido por Horizontina, com R\$ 1.7 trilhões e Três de Maio, com R\$ 1.1 trilhões.

Ao avaliar a participação do setor industrial na formação do PIB dos municípios do COREDE, conforme tabela apresentada no adendo 4, identifica-se que os três municípios com o maior PIB da região também são os municípios que possuem uma maior participação do setor industrial na composição do PIB, sendo respectivamente, Horizontina com 53%, Santa Rosa com 24% e Três de Maio com 14% do seu PIB.

Percebe-se que o município de Santa Rosa possui um valor de PIB diferenciado, representando 1/3 de toda riqueza gerada na região, ao comparar com os demais municípios do COREDE Fronteira Noroeste, e que uma parte representativa desta riqueza se deve a produção do setor Industrial no município.

Ao realizar uma análise do Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município de Santa Rosa, constata-se que seu valor é de R\$ 43.564,00 por habitante, além disso se encontra abaixo da média do COREDE Fronteira Noroeste, que é de R\$ 63.114,00. Essa posição coloca Santa Rosa em sexto lugar no ranking dos municípios com maior PIB per capita dentro do COREDE, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - PIB Per Capita dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste

| | Município | PIB per capita (em R\$) |
|----|-------------------------|-------------------------|
| 1 | Horizontina | 90.082,54 |
| 2 | Nova Candelária | 61.357,32 |
| 3 | São José do Inhacorá | 51.513,97 |
| 4 | Três de Maio | 46.448,67 |
| 5 | Independência | 45.536,00 |
| 6 | Santa Rosa | 43.564,15 |
| 7 | Santo Cristo | 41.951,41 |
| 8 | Doutor Maurício Cardoso | 41.626,88 |
| 9 | Novo Machado | 40.157,09 |
| 10 | Tucunduva | 39.570,96 |
| 11 | Cândido Godói | 39.167,45 |
| 12 | Tuparendi | 37.621,00 |
| 13 | Boa Vista do Buricá | 36.628,33 |
| 14 | Senador Salgado Filho | 33.537,23 |

| | Município | PIB per capita (em R\$) |
|----|---------------------|-------------------------|
| 15 | Alegria | 32.016,16 |
| 16 | Campina das Missões | 29.782,50 |
| 17 | Porto Mauá | 27.350,07 |
| 18 | Porto Vera Cruz | 25.347,90 |
| 19 | Porto Lucena | 22.997,40 |
| 20 | Alecrim | 19.836,10 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de publicação do DEE 2019

Essa diferença entre o PIB per capita de Santa Rosa e a média regional pode indicar uma menor geração de riqueza no município em comparação com outros municípios da região. No entanto, neste ponto é importante considerar outros fatores, como a estrutura econômica e o tamanho da população, que influenciam diretamente nos resultados.

Conforme pode ser constatado na tabela 3, a população de Santa Rosa representa 37% da população regional, demonstrando uma grande disparidade populacional entre os demais municípios do COREDE Fronteira Noroeste.

Tabela 3 - População estimada dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2021)

| | Município | População Estimada 2021 IBGE | Participação População Regional |
|----|-------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| 1 | Santa Rosa | 73882 | 37% |
| 2 | Horizontalina | 19446 | 10% |
| 3 | Três de Maio | 23846 | 12% |
| 4 | Santo Cristo | 14177 | 7% |
| 5 | Tuparendi | 7730 | 4% |
| 6 | Independência | 6054 | 3% |
| 7 | Boa Vista do Buricá | 6712 | 3% |
| 8 | Cândido Godói | 6106 | 3% |
| 9 | Tucunduva | 5612 | 3% |
| 10 | Doutor Maurício Cardoso | 4380 | 2% |
| 11 | Nova Candelária | 2677 | 1% |
| 12 | Campina das Missões | 5325 | 3% |
| 13 | Novo Machado | 3191 | 2% |
| 14 | Alecrim | 5710 | 3% |
| 15 | Alegria | 3287 | 2% |
| 16 | Porto Lucena | 4514 | 2% |
| 17 | São José do Inhacorá | 2040 | 1% |
| 18 | Senador Salgado Filho | 2761 | 1% |
| 19 | Porto Mauá | 2332 | 1% |

| | Município | População Estimada 2021 IBGE | Participação População Regional |
|----|-----------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 20 | Porto Vera Cruz | 1258 | 1% |
| | TOTAL | 201040 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (2023)

Os dados populacionais são dados relevantes, os quais ressaltam a importância demográfica do município de Santa Rosa dentro do COREDE Fronteira Noroeste. Considerando essa proporção populacional, o PIB per capita de Santa Rosa é influenciado diretamente pelo tamanho da população em relação aos outros municípios da região, que possuem uma população menor e suas atividades econômicas podem estar concentradas em um único player produtivo.

Além disso, é relevante notar que, apesar de estar abaixo da média regional, Santa Rosa ocupa o sexto lugar no ranking dos municípios com maior PIB per capita dentro do COREDE. Isso sugere que, mesmo com um valor menor do que a média regional, Santa Rosa possui um desempenho relativamente melhor em relação à grande maioria dos municípios da região.

Essa análise dos dados do PIB per capita de Santa Rosa oferece uma visão inicial sobre a situação econômica do município em comparação com a média regional. No entanto, é fundamental considerar outros fatores como a estrutura econômica, os setores produtivos predominantes e as políticas públicas integradas, para uma compreensão mais abrangente do desenvolvimento socioeconômico do município.

Na análise do Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor econômico, nota-se que o município de Santa Rosa apresenta uma situação de destaque no COREDE Fronteira Noroeste, juntamente com o município de Horizontina, principalmente por sua representação do setor industrial e de serviços, conforme demonstrado no Tabela 4, apresentado a seguir.

Este diferencial econômico apresentado pelo município de Santa Rosa faz com que ele seja uma referência regional, conforme apontado pela Secretaria do Planejamento do RS (2015), estabelecendo relações com os demais municípios, em virtude da presença de instituições públicas de abrangência regional, atividades de serviços, comércio e atividades industriais, que criam relações comerciais com toda a região. Como maior centro urbano regional, o município possui condições mais

favoráveis para atrair empreendimentos de grandes redes comerciais, bem como atrair serviços públicos de atendimento regional.

Na tabela 4, é realizada a apresentação do VAB total dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste, extraído a participação de cada setor econômico, buscando realizar um comparativo entre as cidades integrantes desta região, e identificar as características da economia de cada município.

Tabela 4 - VAB dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste (2020).

| Município | VAB Agropecuária (em R\$) | VAB Indústria (em R\$) | VAB Serviços (em R\$) | VAB Adm, saúde e educação públicas e seguridade social (em R\$) | VAB Total (em R\$) |
|-------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---|-----------------------|
| Santa Rosa | 124.676.073 4% | 673.999.029 24% | 2.017.551.917 72% | 419.549.459 | 2.816.227.019 100% |
| Horizontina | 73.810.566 5% | 729.891.853 53% | 585.295.153 42% | 127.184.410 | 1.388.997.572 100% |
| Três de Maio | 102.955.174 10% | 140.980.027 14% | 738.028.929 75% | 137.944.455 | 981.964.130 100% |
| Santo Cristo | 117.490.343 23% | 55.910.171 11% | 338.163.472 66% | 82.121.880 | 511.563.985 100% |
| Tuparendi | 72.409.192 27% | 17.831.067 7% | 178.894.695 66% | 45.293.931 | 269.134.954 100% |
| Independência | 92.551.799 37% | 28.495.526 11% | 127.934.553 51% | 38.840.076 | 248.981.878 100% |
| Boa Vista do Buricá | 47.047.675 21% | 24.991.706 11% | 154.002.586 68% | 40.207.060 | 226.041.967 100% |
| Cândido Godói | 72.079.516 32% | 27.496.926 12% | 126.217.715 56% | 37.044.150 | 225.794.156 100% |
| Tucunduva | 56.173.674 27% | 10.036.747 5% | 139.779.598 68% | 35.814.031 | 205.990.018 100% |
| Doutor Maurício Cardoso | 80.053.303 45% | 7.250.928 4% | 91.233.240 51% | 28.339.748 | 178.537.471 100% |

| Município | VAB Agropecuária (em R\$) | VAB Indústria (em R\$) | VAB Serviços (em R\$) | VAB Adm, saúde e educação públicas e seguridade social (em R\$) | VAB Total (em R\$) |
|-----------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| Campina das Missões | 57.868.947 37% | 9.010.837 6% | 88.790.145 57% | 33.433.119 | 155.669.928 100% |
| Nova Candelária | 48.285.934 33% | 44.842.809 31% | 52.277.179 36% | 20.644.525 | 145.405.922 100% |
| Novo Machado | 64.822.421 51% | 4.785.263 4% | 56.696.501 45% | 23.457.240 | 126.304.185 100% |
| Alecrim | 32.906.428 29% | 4.411.086 4% | 75.708.806 67% | 31.327.053 | 113.026.320 100% |
| Porto Lucena | 36.654.007 35% | 3.598.840 3% | 63.595.300 61% | 27.593.764 | 103.848.147 100% |
| Alegria | 38.264.070 37% | 2.876.113 3% | 61.230.022 60% | 24.903.434 | 102.370.205 100% |
| São José do Inhacorá | 34.526.906 34% | 23.124.291 23% | 43.137.265 43% | 18.124.493 | 100.788.461 100% |
| Senador Salgado Filho | 42.680.352 49% | 4.181.497 5% | 40.951.041 47% | 20.148.647 | 87.812.890 100% |
| Porto Mauá | 26.008.151 42% | 1.945.482 3% | 34.216.003 55% | 17.422.025 | 62.169.636 100% |
| Porto Vera Cruz | 11.887.179 35% | 1.019.692 3% | 20.625.082 62% | 13.717.923 | 33.531.953 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de publicação do DEE 2019 (2022)

Conforme fica demonstrado na Tabela 4, o VAB do município de Santa Rosa possui sua maior participação do setor de serviços com 72%, sendo seguido pelo setor industrial com 24%, e, por fim, o setor agropecuário com uma participação de 4%.

Em comparativo com o município de Horizontina, que ocupa a segunda posição de maior PIB regional, identifica-se que o PIB do município de Santa Rosa

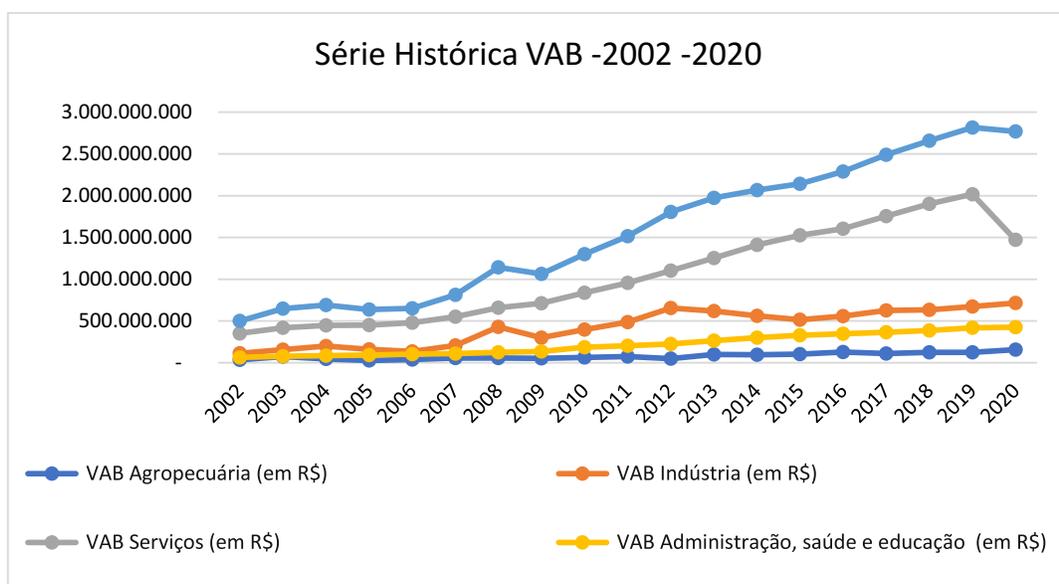
possui o dobro do PIB do município de Horizontina, o que demonstra a diferença do tamanho da produção do município de Santa Rosa, em relação aos demais.

Observa-se também que os municípios com um Valor Adicionado Bruto (VAB) mais substancial no setor industrial tendem a apresentar uma renda per capita mais elevada, evidenciando a maior capacidade da indústria em agregar valor.

Conforme pode ser identificado na tabela 4, os dados demonstram que o setor industrial do COREDE fica concentrado em poucos municípios, destacando-se as cidades de Horizontina e Santa Rosa. Esta característica talvez se explique pelo fato de os dois municípios possuírem em seu território, montadoras de máquinas agrícolas de atuação internacional, agregando maior valor à produção industrial.

No gráfico a seguir, é demonstrado a evolução do PIB e do VAB do setor industrial, de serviço, da agricultura e do setor público, no longo dos anos de 2002 a 2019 no município de Santa Rosa.

Gráfico 1 - Séria Histórica da evolução do VAB do município de Santa Rosa (2002 a 2020)



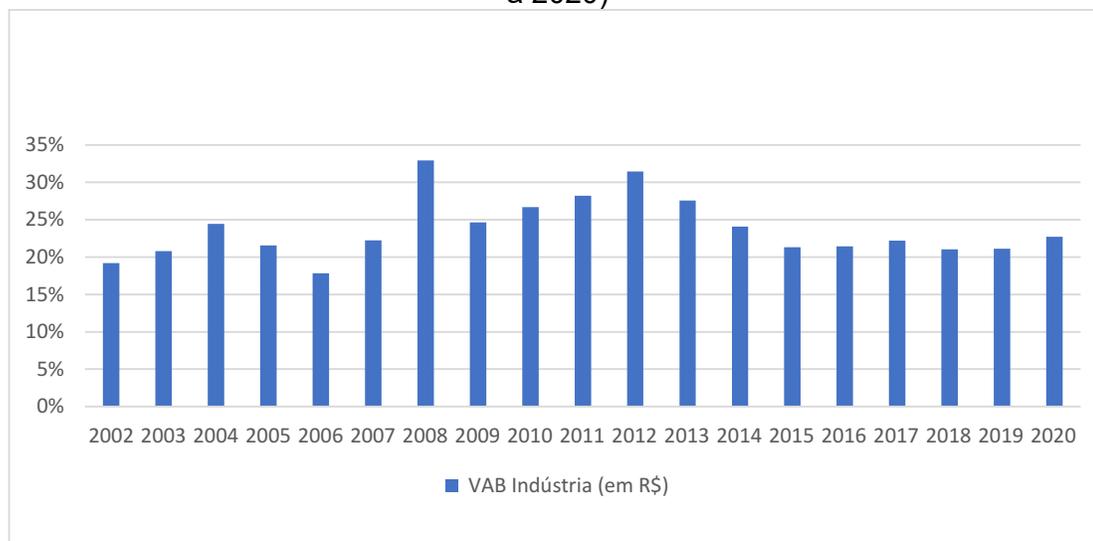
Fonte; Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2023a).

A série histórica da evolução do VAB, em valor corrente do município de Santa Rosa, demonstra que o setor de serviços representa 72% do VAB, e é o setor que teve maior representatividade desde o início da medição deste índice, sendo possível verificar um crescimento mais significativo a partir dos anos de 2007 – 2008, e que a partir deste período triplicou seu valor.

Já o setor industrial, desde o ano de 2002, vem mantendo a segunda posição, mas com um crescimento menor que o setor de serviços. Percebe-se que o setor industrial apresenta períodos de oscilação, com momentos de crescimento, e períodos de decréscimo. A série histórica do setor industrial, mesmo com oscilações, demonstra uma certa estabilidade, mantendo uma participação importante no valor adicionado total, que gira em torno de 24%, e que pode ser compreendido como um setor tecnicamente estabelecido, sem perda de capacidade produtiva, mas que também não ampliou sua atuação.

No Gráfico 2, apresentamos a contribuição do setor industrial para a composição do PIB do município, revelando, também, a presença de oscilações ao longo do período. No entanto, uma análise histórica revela que o setor industrial tem mantido uma média de 20% na contribuição para a geração de riqueza do município, revelando uma consolidação do setor e que, conforme o contexto econômico do país, consegue ter uma melhora na participação da formação do PIB, ou uma queda.

Gráfico 2 - Participação do VAB da Indústria na formação do PIB do município (2002 a 2020)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da publicação do DEE 2019 (2022)

Estes dados corroboram com a argumentação de Morceiro (2012, p. 12), de que a indústria de transformação, nas últimas três décadas, “especialmente após os anos 1980, a economia brasileira e a indústria de transformação, em particular,

passaram a apresentar não só baixas taxas de crescimento, como também uma das menores do mundo”

Esta percepção de Morceiro (2012), também pode ser identificada nos dados da indústria do município de Santa Rosa, quando se observa que, mesmo com políticas públicas de incentivo, o setor não conseguiu ampliar sua participação no montante do PIB municipal.

Ao fazer uma avaliação do crescimento do Valor Adicionado Bruto do setor industrial nas três esferas públicas (Município, Estado e União), identifica-se que, no período de 2002 a 2020, o desempenho da indústria do município esteve acima da média de crescimento estadual e nacional, o que demonstra seu vigor e importância para a economia do município.

Na Tabela 5, é apresentada a variação do VAB da indústria no nível municipal, estadual e federal, possibilitando uma análise comparativa do desenvolvimento do setor em cada nível da federação no período de 2002 a 2020. Os dados no nível municipal demonstram um crescimento maior, em comparação ao crescimento nos níveis estadual e nacional, demonstrando que a indústria do município cresceu acima da média estadual e nacional no período. Esta diferença leva a concluir que estas variações são provocadas por ocorrências e características locais, e não estabelecendo relação com algum problema que tenha afetado o setor como um todo, em nível de país.

Tabela 5 - Variação do VAB em nível municipal, estadual e federal no período de 2002 a 2020

| | VAB Indústria (em R\$) Município | % Variação VAB Indústria Município | VAB Indústria (em R\$) Estadual | % Variação VAB Indústria RS | VAB Indústria (em R\$) Brasil | % Variação VAB Indústria Brasil |
|------|---|--|--|---|----------------------------------|---|
| 2002 | 112.311.680 | 0% | 22444215 | 0% | 334.907.570 | 0% |
| 2020 | 714.693.190 | 536% | 95234089 | 324% | 1.484.337.000 | 343% |

Fonte; Elaborado pelo autor a partir de dados do (IBGE, 2023a)

Para identificar melhor o desempenho do setor industrial nas três esferas federativas, analisou-se, também, o comportamento da participação do setor industrial

na formação do PIB nas respectivas esferas, a qual é apresentado na tabela do Adendo I, demonstrando a devida participação percentual do VAB industrial no PIB de cada nível.

A partir da tabela apresentada no Adendo I, extraíram-se os dados apresentados na Tabela 6, que demonstra a porcentagem de participação anual do setor industrial na formação do PIB de cada ente federativo.

Tabela 6 - Participação do VAB da Indústria, no PIB analisado nas três esferas da Federação

| Ano | % Participação do VAB no PIB Município | % Participação do VAB no PIB Estado | % Participação do VAB no PIB União |
|------|--|-------------------------------------|------------------------------------|
| 2002 | 19% | 23% | 22% |
| 2003 | 21% | 23% | 23% |
| 2004 | 24% | 25% | 24% |
| 2005 | 22% | 24% | 24% |
| 2006 | 18% | 22% | 24% |
| 2007 | 22% | 21% | 23% |
| 2008 | 33% | 22% | 23% |
| 2009 | 25% | 24% | 22% |
| 2010 | 27% | 24% | 23% |
| 2011 | 28% | 23% | 23% |
| 2012 | 31% | 23% | 22% |
| 2013 | 28% | 21% | 21% |
| 2014 | 24% | 20% | 20% |
| 2015 | 21% | 20% | 19% |
| 2016 | 21% | 20% | 18% |
| 2017 | 22% | 19% | 18% |
| 2018 | 21% | 19% | 19% |
| 2019 | 21% | 20% | 19% |
| 2020 | 23% | 20% | 20% |

Fonte; Elaborado pelo autor a partir de dados do (IBGE, 2023a)

Através da Tabela 6, identifica-se que, no período de 2002 a 2007, a participação do VAB Industrial do município seguia a média Estadual e Federal. A partir do ano de 2008, nota-se que a participação do VAB da indústria do município de Santa Rosa apresenta uma participação maior que a média Estadual e Nacional. Através dos dados da tabela 6, fica evidente que o setor industrial possui uma estrutura consolidada e tem uma relevância importante para a economia do município e contribui de forma positiva na formação do VAB da indústria Estadual e Nacional.

Segundo Bresser Pereira (2019) e outros, a partir de 1980 o Brasil entrou num processo de perda de potencial industrial, primeiramente provocado pela crise econômico da época e em seguida agravado pelo abandono da política desenvolvimentista, e adoção de uma política econômico liberal. Segundo Bresser Pereira, o baixo crescimento econômico do País está “diretamente relacionado com a desindustrialização que vem ocorrendo desde os anos 1980”. (BRESSER-PEREIRA, 2019, p. 03).

Ao fazer uma análise focada no “VAB da Indústria de Transformação do COREDE, a Fabricação de Máquinas e Equipamentos possui uma representação de 62,70%, em especial a fabricação de tratores e máquinas e equipamentos para a agricultura e a pecuária”. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 17). Da mesma forma o estudo demonstra que Santa Rosa apresenta a maior concentração dos empregos do setor industrial, nas divisões de Fabricação de Máquinas e Equipamentos e Fabricação de Produtos Alimentícios do COREDE.

Realizando um comparativo no nível estadual do VAB do setor industrial, identifica-se que de todo o VAB industrial do Estado 42% está concentrado em apenas 10 municípios (DEE, 2021), evidenciando uma grande concentração da atividade industrial. Apesar de o município de Santa Rosa não configurar entre os dez municípios com maior VAB do setor industrial, regionalmente o setor tem uma importância significativa, como já ficou evidenciado através dos dados anteriormente já apresentados.

Conforme estudo realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2006, denominado Rumos 2015, a região da

Fronteira Noroeste havia sido considerada como ‘Emergente’, pois, embora com potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social abaixo das médias estaduais, alcançou um bom

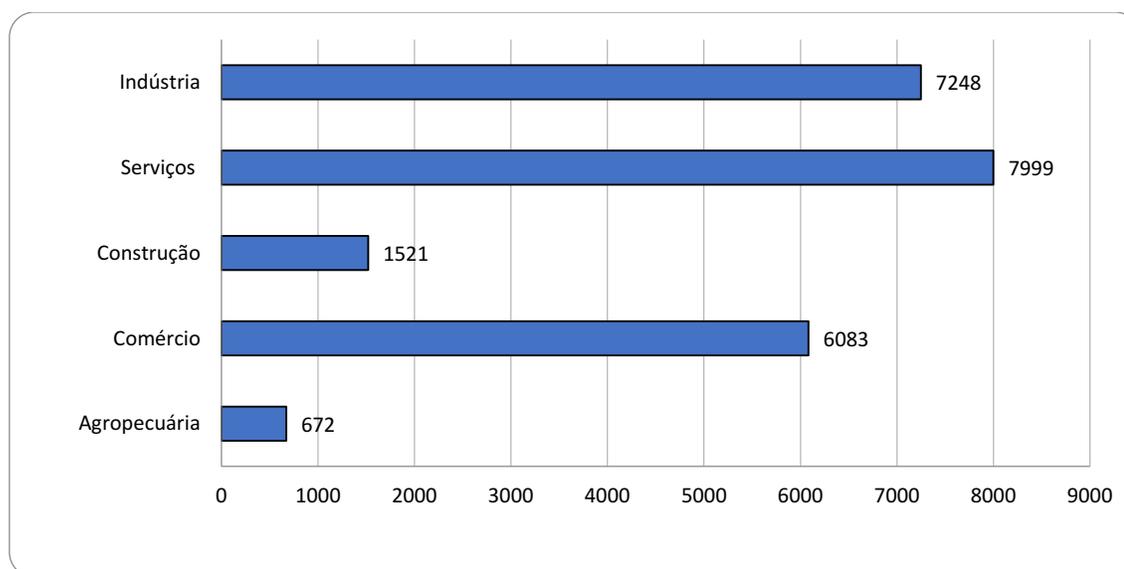
desempenho econômico na última década. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 63).

Através destes dados, identifica-se que a região, mais especificamente o município de Santa Rosa, possui uma representação relevante do setor industrial no fluxo econômico.

Quando realizamos uma análise dos indicadores de geração de emprego no município de Santa Rosa, identifica-se que o setor industrial também ocupa a segunda posição na geração de postos de trabalho. Em primeiro lugar está o setor de serviços, com um estoque de trabalhadores em dezembro de 2022, conforme dados do CAGED (2022), de 7999 postos, seguido pelo setor industrial com 7248 postos de trabalho.

No gráfico a seguir, ficam demonstrados os dados do número de postos de trabalho gerados por cada setor econômico, referente ao mês de dezembro de 2022, conforme dados obtidos através do painel do novo CAGED (2022).

Gráfico 3 - Estoque de postos de trabalho por setor econômico, em dezembro de 2022



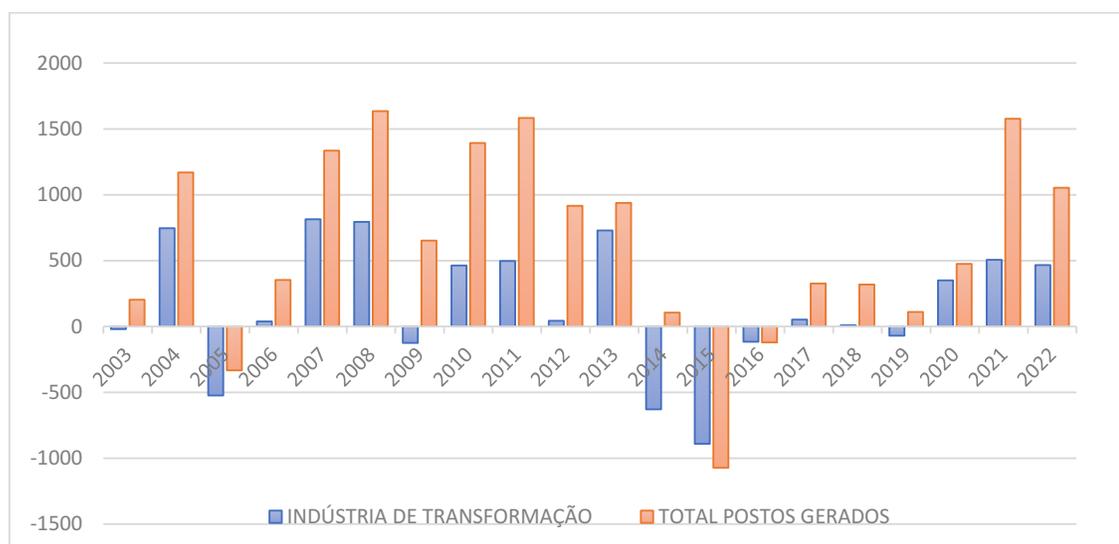
Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir de dados de CAGED (2022)

O setor industrial desempenha um papel de grande importância na geração de empregos, como demonstrado no Gráfico 03. Com aproximadamente 31% dos postos de trabalho ocupados, fica evidente que a indústria é uma fonte essencial de oportunidades de emprego para a população. Além disso, a criação de empregos no setor industrial contribui para reduzir a taxa de desemprego e promover o crescimento

econômico do município. Através da geração de oportunidades de trabalho, o mercado fortalece a sustentabilidade econômica e social da região, proporcionando estabilidade e renda para os trabalhadores e suas famílias.

No quadro a seguir, realiza-se uma demonstração dos saldos de admissões e demissões do setor industrial de Santa Rosa, comparando com o total de número de novas vagas geradas no município anualmente.

Gráfico 4 - Saldo anual de contratações do setor industrial comparado com o saldo total



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir de dados de CAGED (2022) e MTE (2022)

Ao analisar o comportamento das admissões e demissões no mercado de trabalho do município, fica evidente que, durante os anos de crise no setor industrial, os demais setores também são afetados.

Analisando a série histórica de 2003 a 2022, representada no Gráfico 04, fica evidente que o setor industrial teve um desempenho distinto, em relação ao equilíbrio total de empregos, em apenas quatro anos (2003, 2009, 2014, 2019). Isso destaca a forte influência do setor industrial na geração de empregos. Além disso, é importante notar que o setor industrial também exerce uma influência significativa nos demais setores da economia. Essa interconexão demonstra como as variações na indústria podem impactar diretamente a dinâmica geral do mercado de trabalho, destacando a importância do setor industrial como um motor de empregabilidade e desenvolvimento econômico

Com o objetivo de obter uma compreensão mais precisa sobre qual atividade industrial se destaca no município e gera um maior número de empregos, foi realizada a identificação do número de empresas presentes em Santa Rosa, utilizando a classificação das seções de divisão das atividades econômicas. Além disso, foram levantadas informações sobre a quantidade de postos de trabalho ocupados em cada seção e a média salarial paga. Essa análise visa fornecer informações sobre os setores industriais mais relevantes em termos de geração de empregos e remuneração.

Tabela 7 - Número de unidades locais, pessoal ocupado, salários e outras remunerações no Municípios de Santa Rosa, conforme seções e as divisões da classificação de atividades – 2020.

| Seções e divisões da classificação de atividades | Número de unidades locais | Pessoal ocupado | Pessoal assalariado médio | Salário médio mensal (salários mínimos) | Salário médio mensal (R\$) (2) | Salário médio mensal (R\$) (2) |
|--|---------------------------|-----------------|---------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|
| | | Total | Assalariado | | | |
| Total | 3.390 | 26.434 | 22.438 | 21.942 | 2,3 | 2.441,18 |
| A Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura | 17 | 387 | 373 | 242 | 3,2 | 3.293,04 |
| B Indústrias extrativas | 1 | X | X | X | X | X |
| C Indústrias de transformação | 348 | 6.159 | 5.725 | 5.597 | 2,2 | 2.303,53 |
| D Eletricidade e gás | 23 | 239 | 202 | 201 | 3,4 | 3.543,47 |
| E Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação | 13 | X | X | X | X | X |
| F Construção | 174 | 2.016 | 1.771 | 1.699 | 2,1 | 2.215,27 |
| G Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas | 1.376 | 7.311 | 5.725 | 5.662 | 2,0 | 2.040,91 |
| H Transporte, armazenagem e correio | 181 | 1.234 | 998 | 1.022 | 1,9 | 1.968,18 |
| I Alojamento e alimentação | 143 | 645 | 471 | 485 | 1,2 | 1.293,90 |
| J Informação e comunicação | 58 | 390 | 324 | 281 | 2,3 | 2.443,92 |
| K Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados | 63 | 638 | 573 | 560 | 4,7 | 4.878,18 |
| L Atividades imobiliárias | 83 | 191 | 42 | 50 | 1,2 | 1.212,63 |
| M Atividades profissionais, científicas e técnicas | 231 | 966 | 629 | 581 | 2,1 | 2.201,75 |
| N Atividades administrativas e serviços complementares | 167 | 1.195 | 1.020 | 1.013 | 1,6 | 1.708,47 |
| O Administração pública, defesa e seguridade social | 8 | 1.848 | 1.848 | 1.870 | 4,2 | 4.424,41 |
| P Educação | 102 | 978 | 893 | 922 | 2,2 | 2.328,06 |

| Seções e divisões da classificação de atividades | Número de unidades locais | Pessoal ocupado | Pessoal assalariado médio | Salário médio mensal (salários mínimos) | Salário médio mensal (R\$) (2) | Salário médio mensal (R\$) (2) |
|--|---------------------------|-----------------|---------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Q Saúde humana e serviços sociais | 171 | 1.657 | 1.420 | 1.331 | 2,5 | 2.562,11 |
| R Artes, cultura, esporte e recreação | 44 | 96 | 56 | 55 | 1,0 | 1.071,23 |
| S Outras atividades de serviços | 187 | 409 | 301 | 305 | 1,6 | 1.678,34 |
| T Serviços domésticos | - | - | - | - | - | - |

Fonte: Adaptado a partir da Tabela 14- Cadastro Central de Empresas, (IBGE, 2022b).

A indústria de transformação apresenta um número total de pessoas ocupadas muito próximo aos números do setor de comércio, mas, quando realizamos a análise do número de empresas em cada setor, a diferença é muito grande, sendo que a indústria possui 348 unidades, enquanto o setor comercial e reparação apresenta 1376 unidades.

O comparativo de número de pessoas ocupadas por unidade demonstra que o setor da indústria da transformação possui uma média de 17.5 pessoa por unidade, enquanto o setor de comércio apresenta uma média de 5.3 pessoas ocupadas. A partir destes dados, pode-se concluir que o setor da indústria da transformação é um setor que absorve maior quantidade de mão de obra e pode ser utilizado como um importante instrumento no processo de geração de postos de trabalho no município.

No comparativo salarial, identifica-se que a indústria também possui uma média salarial maior que a média salarial do comércio.

Na tabela a seguir, são apresentados os dados mais detalhados da indústria de transformação, com a finalidade de identificar dentro das divisões deste setor, qual a área que mais se destaca no município.

Tabela 8 - Dados de número de unidades locais, pessoas ocupadas e médias salariais no Municípios de Santa Rosa, conforme classificação de atividades vinculadas seções Indústria de Transformação.

| Seções e divisões da classificação de atividades | Número de unidades locais | Pessoal ocupado | | Pessoal assalariado médio | Salários e outras remunerações (1 000 R\$) | Salário médio mensal (salários mínimos) (1) (2) | Salário médio mensal (R\$) (2) |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|---------------------------|--|---|--------------------------------|
| | | Total | Assalariado | | | | |
| C Indústrias de transformação | 348 | 6.159 | 5.725 | 5.597 | 167.599 | 2,2 | 2.303,53 |

| Seções e divisões da classificação de atividades | Número de unidades locais | Pessoal ocupado | | Pessoal assalariado médio | Salários e outras remunerações (1 000 R\$) | Salário médio mensal (salários mínimos) (1) (2) | Salário médio mensal (R\$) (2) |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|---------------------------|--|---|--------------------------------|
| | | Total | Assalariado | | | | |
| 10 Fabricação de produtos alimentícios | 51 | 2.549 | 2.502 | 2.442 | 67.580 | 2,0 | 2.128,53 |
| 11 Fabricação de bebidas | 1 | X | X | X | X | X | X |
| 12 Fabricação de produtos do fumo | - | - | - | - | - | - | - |
| 13 Fabricação de produtos têxteis | 7 | 23 | 14 | 14 | 232 | 1,2 | 1.304,30 |
| 14 Confecção de artigos do vestuário e acessórios | 16 | 84 | 64 | 68 | 1.029 | 1,1 | 1.165,38 |
| 15 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 2 | X | X | X | X | X | X |
| 16 Fabricação de produtos de madeira | 12 | 105 | 89 | 90 | 2.284 | 1,9 | 1.943,22 |
| 17 Fabricação de celulose, papel e produtos de papel | 6 | 6 | 3 | 3 | 50 | 1,2 | 1.258,28 |
| 18 Impressão e reprodução de gravações | 13 | 100 | 82 | 88 | 1.962 | 1,6 | 1.718,80 |
| 19 Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis | - | - | - | - | - | - | - |
| 20 Fabricação de produtos químicos | 6 | 37 | 32 | 31 | 807 | 1,9 | 2.000,24 |
| 21 Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos | - | - | - | - | - | - | - |
| 22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 5 | 119 | 113 | 109 | 3.064 | 2,1 | 2.156,78 |
| 23 Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 22 | 141 | 107 | 115 | 2.474 | 1,6 | 1.656,08 |
| 24 Metalurgia | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 65 | 302 | 217 | 217 | 5.556 | 1,9 | 1.968,79 |
| 26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 1 | X | X | X | X | X | X |
| 27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 5 | 26 | 21 | 17 | 469 | 2,0 | 2.109,47 |
| 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | 49 | 1.980 | 1.920 | 1.866 | 66.363 | 2,6 | 2.735,86 |
| 29 Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | 8 | 272 | 257 | 241 | 8.049 | 2,5 | 2.573,26 |
| 30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 2 | X | X | X | X | X | X |
| 31 Fabricação de móveis | 22 | 124 | 101 | 102 | 2.452 | 1,8 | 1.854,34 |

| Seções e divisões da classificação de atividades | Número de unidades locais | Pessoal ocupado | | Pessoal assalariado médio | Salários e outras remunerações (1 000 R\$) | Salário médio mensal (salários mínimos) (1) (2) | Salário médio mensal (R\$) (2) |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|---------------------------|--|---|--------------------------------|
| | | Total | Assalariado | | | | |
| 32 Fabricação de produtos diversos | 18 | 80 | 60 | 57 | 1.451 | 1,9 | 1.944,82 |
| 33 Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos | 37 | 143 | 86 | 84 | 2.264 | 2,0 | 2.084,08 |

Fonte: Adaptado a partir da Tabela 14- Cadastro Central de Empresas 2020, (IBGE, 2022b).

Conforme podemos verificar na Tabela 7, no setor industrial, o ramo que mais emprega está vinculado à produção de alimentos, apresentando 2549 pessoas ocupadas no setor. O segundo ramo em número de pessoas ocupadas é o setor fabricação de máquinas e equipamentos, com um total de 1980 pessoas. Estes dados vêm ao encontro de algumas ações desenvolvidas pelo poder público municipal no período de 1950 à 1990, por meio de políticas industriais que concederam incentivos a algumas empresas destes ramos. Um maior detalhamento destas ações será apresentado a seguir em uma seção específica.

Ao analisar os dois principais setores industriais em termos de emprego, observe-se que ambos possuem um número de unidades bastante próximo. O ramo alimentício conta com 51 unidades, enquanto o setor de máquinas e equipamentos possui 49 unidades. Em relação à média salarial, verifique-se que o setor de máquinas e equipamentos apresenta uma média de 2,7 salários mínimos, enquanto o ramo alimentar possui uma média de 2 salários mínimos. Essa diferença nas médias salariais revela que o setor de máquinas e equipamentos oferece uma remuneração um pouco melhor em comparação com o ramo alimentício.

A variação salarial entre os dois setores industriais pode ser justificada pelo fato de a indústria da transformação possuir um nível tecnológico mais elevado em comparação ao setor da indústria alimentícia. Esses dados evidenciam a importância e o potencial de investimento em setores mais tecnológicos, que geralmente oferecem melhores remunerações e estão com as demandas de um mercado em constante evolução. Essa disparidade salarial ressalta a necessidade de acompanhar a inovação e promover o desenvolvimento de setores com maior valor agregado e capacidade de competir no cenário global.

Dentro do recorte da seção da indústria da transformação, percebe-se ser a seção da atividade econômica que possui o maior número de estabelecimentos a seção 25 - Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos, com 65 unidades. Em segundo lugar está a seção 10 - Fabricação de produtos alimentícios, com 51 unidades, e, em terceiro lugar, a seção 28 Fabricação de máquinas e equipamentos, com 49 unidades.

A partir dos dados apresentados, identifica-se que o setor industrial do município de Santa Rosa possui maior atividade no ramo de produção de alimentos, e na produção de produtos metálicos voltados à cadeia de produção de máquinas e equipamentos. Os dados identificados na pesquisa demonstram que o setor industrial possui uma relevância e um papel importante na participação da economia do município de Santa Rosa.

Na seção a seguir, busca-se identificar e demonstrar como as políticas públicas municipais contribuíram e influenciaram o desenvolvimento do setor industrial no município de Santa Rosa.

4.2 ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTRUMENTOS DE INCENTIVO NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA

Nesta seção, serão apresentados os dados e informações obtidos por meio da pesquisa da legislação municipal relacionada à política industrial do município de Santa Rosa. Além disso, será feita uma análise das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) da administração pública, a fim de compreender a estrutura do processo de planejamento e implementação das políticas públicas adotadas para o setor industrial. O objetivo é identificar práticas comuns que podem auxiliar na interpretação e caracterização da política pública desenvolvida pelo município, a fim de fornecer respostas aos questionamentos levantados neste estudo.

Assim como foi feito no capítulo dois, onde se realizou um resgate histórico da aplicação da política industrial no contexto global, buscamos fazer o mesmo em nível municipal, procurando compreender a evolução dessa política. Conforme argumenta Chang (2004), o resgate histórico é importante para compreender o desenvolvimento da política industrial e entender como esses eventos influenciam no

contexto atual. Com base nessa perspectiva, pretendemos realizar análises, construir novos conhecimentos e inovações que contribuam para o processo de desenvolvimento da região.

Portanto, faremos uma análise histórica a partir da pesquisa da legislação municipal que trata dos incentivos direcionados ao setor industrial nesse período, a fim de identificar o contexto no qual esses incentivos foram concedidos. Conforme destacado por Bucci (1997, p. 90), a política industrial é vista como uma política setorial inserida em uma política de desenvolvimento, tendo como base o próprio conceito de desenvolvimento, que é definido como o "processo de evolução constante e harmoniosa do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população" (BUCCI, 1997, p. 90). Partindo desse conceito, compreendemos que o processo histórico exerce forte influência sobre as decisões do contexto atual e deve ser considerado para uma melhor compreensão das decisões tomadas.

Em seguida, faremos uma análise da legislação contemporânea, com o objetivo de identificar os instrumentos legais previstos e como o município os utiliza no desenvolvimento do setor industrial. O foco na legislação se dá em virtude do princípio da legalidade, que orienta o direito administrativo público, como afirmado por Bobbio (2004), onde todo poder, no direito público, é exercido dentro das regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam suas decisões.

Segundo Brasil e Capella (2016), a política pública é uma escolha por parte do governo de fazer algo ou não fazer. Ao escolher a opção de fazer algo, a política pública se materializa em

aspectos estruturais ou procedimentais que, processualmente, são compostos pela identificação de um problema, estabelecimento de objetivos (soluções), escolha de formas de atuação, definição de um curso de ação específico e implementação das decisões. Outro aspecto frequente nas definições é a importância do processo decisório, do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo ou ainda, a análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e informais. (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 76).

Dessa forma, além de analisar a legislação atual que aborda o fomento ao setor industrial, também faremos uma análise dos instrumentos e procedimentos que poderão fornecer elementos que confirmem ou refutem a implementação dos incentivos previstos na legislação vigente.

Para identificar esses elementos, realizaremos uma análise dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual, além de examinar o relatório de execução do orçamento em busca de evidências que comprovem a realização de investimentos em projetos direcionais para o setor industrial.

Após levantar o arcabouço jurídico que envolve todo o processo da política industrial e identificar os instrumentos utilizados, buscaremos identificar as empresas que tiveram acesso aos incentivos, extraindo dados que possam auxiliar na identificação dos setores mais beneficiados, tipos de instrumentos utilizados pela administração pública e nível de capacidade tecnológica desenvolvida por essas empresas.

4.2.1 Análise histórica da Política Industrial de Santa Rosa a partir da Legislação de amparo ao setor industrial

Nesta seção, apresentamos um resgate histórico do processo de desenvolvimento do município de Santa Rosa, focando principalmente numa análise legalista, identificando a legislação com base no índice geral de leis do município de Santa Rosa, que faz referência a incentivos industriais. Realizamos uma busca por ementas que possuem expressões que remetem a incentivo às empresas industriais, áreas industriais, ensino profissionalizante e expressões relacionadas, a fim de identificar leis que podem estar relacionadas ao estímulo do setor industrial do município.

Por meio de uma análise documental, identificamos várias legislações que mencionam incentivos à indústria ou que possuem alguma relação direta com o nosso objeto de estudo. A partir deste ponto, apresentamos e analisamos essas leis, adotando uma abordagem histórica dos eventos, começando pela primeira legislação que faz referência ao tema. Dessa forma, faremos uma avaliação desses eventos em uma linha do tempo, destacando como a política industrial se desenvolveu no decorrer do tempo.

Para identificar e compreender as circunstâncias e motivações da época, também se realizou o levantamento de elementos que justificaram os projetos de lei, trazendo algumas referências de ofícios que auxiliam na interpretação e contextualização das legislações e demais nuances e circunstâncias do momento.

Considerando que a emancipação política administrativa de Santa Rosa ocorreu em 1931, em um período de transformações político-administrativas em decorrência da Revolução de 30, enfrentando muitos problemas de infraestrutura de transporte e comunicação com outros centros comerciais, segundo Rotta (1999), a região alcançou um rápido crescimento econômico.

Um dos principais fatos que revolucionaram a economia de Santa Rosa foi a chegada da linha da rede ferroviária federal em 1937, permitindo estabelecer conexões comerciais com o restante do Estado, melhorando as condições de transporte, e principalmente redução de custos das mercadorias.

Outrossim, o setor primário que estava voltado para a produção de subsistência familiar, segundo Rotta (1999, p. 58), com a chegada da rede ferroviária

transformou-se, cada vez mais, numa atividade de mercado e adquiriu um novo perfil. A possibilidade de comercialização dos produtos através da via férrea determinou um incremento na produção pela incorporação de novas áreas disponíveis.

A via férrea trouxe um grande progresso para a região, mas impactou diretamente no setor industrial do município, que além de incipiente era bastante rudimentar. Segundo Segat, Chistensen e Satori (apud ROTTA, 1999, p. 61), o setor industrial sofreu com a concorrência de produtos vindos de outras regiões, e cada vez tinha menos indústrias, pois “Vão desaparecendo os alfaiates com o surgimento das roupas feitas, abandonam-se diversas produções: de azeite, o sabão, a cerveja, a fundição, que foram incapazes de superar a concorrência das máquinas”.

Conforme apresenta Rotta (1999, p. 62),

Foram poucas as indústrias locais que conseguiram superar essa fase de concorrência externa à região. Grande parte das que superaram o fez porque estava aliado a outras atividades, especialmente o comércio, que garantia certa acumulação de capital para enfrentar a concorrência.

Neste contexto de um processo de desenvolvimento frenético da agricultura e do comércio, e de crise da indústria local, identificamos a primeira legislação municipal que trata do tema de incentivo a indústria. Em 1950 foi promulgada a Lei nº 120/1950,

a qual concede isenção de impostos municipais por dois anos à Indústria Gaúcha de Óleos Vegetais (OLVEBRA), com o objetivo de oferecer condições para que a empresa viesse a se instalar no município, desenvolvendo a atividade de produção de óleos de derivados de soja. Esta planta fabril ainda permanece em operação no município de Santa Rosa no ano de 2023.

Neste contexto de crise do setor industrial, o poder público da época busca alternativas para reverter o processo de ineficiência da indústria que levou o fechamento de muitas empresas e enfraquecimento do setor industrial, em virtude da chegada de produtos mais tecnológicos, e faz o esforço para atrair indústrias mais modernas e tecnológicas, que pudessem gerar e manter uma produção local, agregando valor a produção agrícola, que era a principal atividade econômica da região.

Além do incentivo específico concedido à empresa OLVEBRA, o município, também em 1950, promulga a lei nº 134/1950 que dispõe sobre isenção de tributos, isentando do pagamento de taxas de licença as indústrias, bem como estabelecendo isenção de taxas correlatas que incidiam sobre uma alfaiataria de propriedade de Bernardo João Marmitt.

Através destas legislações, percebe-se que os gestores públicos e lideranças da época identificam o processo de enfraquecimento da atividade industrial e buscam construir alternativas na tentativa da manutenção e atração de indústrias que pudessem auxiliar no desenvolvimento da região.

Conforme afirma Rotta (1999), as indústrias que se formaram na região, a partir da década de 1950, já tiveram a incorporação desta nova concepção do mercado, percebendo a necessidade da modernização das atividades e um olhar voltado a comercialização para outras regiões.

Na década de 1950, a região do Grande Santa Rosa transformou-se em uma das maiores produtoras de suínos do Estado. O grande volume de suínos produzido na região, segundo Rotta (1999, p. 60), “começou a chamar atenção de frigoríficos de outras partes do estado que pensavam em instalar abatedouros na região”. Toda movimentação gerada pela produção de suínos, e as potencialidades do setor, passou a despertar um interesse das lideranças da cidade, pois seria uma ótima forma de modernizar a agricultura, pela agroindustrialização como forma de agregar valor aos produtos e pela conquista de novos mercados.

A queda da produtividade do solo, a evasão de população e de divisas em função da migração intensa para outras fronteiras agrícolas, a não agregação de valor aos produtos agrícolas, que eram vendidos sem passar por um processo de industrialização, o mercado regional restrito e a concorrência de produtos industrializados provenientes de outras regiões do estado e do país em função da melhoria nos transportes e da vinda da estrada de ferro para a região constituíam-se em entraves a serem superados pela sociedade regional. (ROTTA, 1999, p. 73–74).

Neste contexto, as lideranças da época definiram que o setor da agricultura, que tinha como principais atividades a produção de milho e a criação de suínos, seria o setor estratégico para a mudança do contexto de crise. Nesta perspectiva, as energias se concentraram no processo da busca da modernização do processo produtivo agrícola.

Com o objetivo de fomentar a modernização da agricultura, e buscar agregar valor à produção primária, no ano de 1955, foi aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores a Lei 167, de 28 fevereiro de 1955, que concedeu a “Isenção de tributos e concessão de auxílio para instalação de um Matadouro-Frigorífico nesta cidade e construção de uma Vila Operária”.

Conforme consta na Lei, o município foi um grande parceiro e incentivador na viabilização e instalação do frigorífico de abate de carne suína, que na época foi denominado de frigorífico Prenda, e, na sua sucessão, passou a ser o Frigorífico ALIBEM, que atualmente ainda mantém sua atividade no município.

Ao analisar o incentivo concedido ao Frigorífico, fica evidente a importância social dada ao projeto, pois o incentivo não se limitou apenas às necessidades internas da empresa, mas também se estendeu para além de suas instalações. Além de fornecer apoio direto para a construção da estrutura fabril, o município doou uma área de terras destinada à construção de um loteamento residencial, com o objetivo de fornecer moradias aos trabalhadores da fábrica.

Essa iniciativa demonstra que, na época, o município entendia a importância da industrialização, especificamente no setor de transformação da proteína animal, como uma forma essencial de desenvolvimento e modernização da agricultura local. Os incentivos concedidos a esse empreendimento, juntamente com o vínculo direto com a atividade agrícola predominante na região, comprovam o compromisso de Santa Rosa em apoiar o progresso econômico por meio da interação entre indústria e setor primário.

Conforme Rotta, neste período também ocorre a chamada “Operação Tatu” que tinha como principal objetivo a realização da correção dos solos, através de uma “análise do solo e sua correção através da aplicação de calcário e adubo químico, combinado com novas técnicas de cultivo, manuseio do solo e seleção de sementes”.

Conforme Pedro Carpenedo, o projeto da Operação Tatu tinha o objetivo de recuperar o solo para tornar viável a produção de soja, milho, suíno, aves e gado leiteiro que eram apontados como indutores do desenvolvimento econômico da região. (ROTTA, 1999, p. 78).

A partir desta visão, identifica-se que as lideranças da época percebem desempenhar a indústria um papel crucial no fomento do setor primário, impulsionando a modernização e agregando valor à produção agrícola. Um exemplo concreto dessa sinergia pode ser observado por meio da aprovação da Lei 167 pela Câmara Municipal de Vereadores, concedendo incentivo para a instalação de um Matadouro-Frigorífico e a construção de uma Vila Operária.

A integração entre indústria e agricultura não apenas é um meio impulsionar a diversificação econômica, mas também fornece melhores condições de vida para os trabalhadores rurais, ao criar empregos na cadeia produtiva e fornecer infraestrutura de apoio. Essa abordagem abrangente e estratégica é um mecanismo de fomento de um crescimento equilibrado e sustentável, fortalecendo tanto o setor industrial quanto ao setor primário da região, que na época era a principal atividade econômica.

Em nível nacional, o período da década de 1950 também foi marcado por políticas com a visão de que o desenvolvimento econômico do país se daria pelo processo de industrialização, com ações articuladas do setor público. Essa visão está diretamente relacionada ao conceito do estado desenvolvimentista¹⁰, conforme proposto por Bielschowsky e outros autores desenvolvimentistas, que abordam a atuação ativa do Estado no processo de desenvolvimento econômico de um país. Esse modelo se baseia na ideia de que o Estado desempenha um papel central na promoção do progresso econômico e social, utilizando uma série de instrumentos e políticas para apoiar o crescimento e a transformação estrutural da economia.

Essa visão econômica predominante no cenário nacional neste período se refletiu nas políticas públicas da esfera municipal e também se traduziu de forma

¹⁰ Para compreender melhor o conceito de Desenvolvimentismo, sugerimos a leitura do texto do IPEA, denominado de Desenvolvimentismo: A construção do Conceito (FONSECA, 2015)

especialmente nítida em nível nacional, por meio do Plano de Metas executado no período de 1957 a 1961, que tinha como uma de suas principais metas a efetivação da diversificação do parque industrial brasileiro¹¹.

Em 1958, além do município realizar a concessão do incentivo à indústria frigorífica especificamente, em 28 de abril de 1958, foi aprovada pelo Legislativo municipal a Lei 209/1958, que tinha a finalidade de conceder isenção de impostos a indústrias que vissem a se instalar no município, cuja espécie, gênero ou atividades semelhantes não existem ainda no território municipal.

No Art. 2º da Lei 209/1958, foram estabelecidos os critérios do período que a isenção poderia ser concedida.

Art. 2º - A isenção de que trata o artigo anterior desta Lei, obedecerá ao seguinte critério:

- a) isenção por três (3) anos, para as indústrias que tenham um investimento de capital de mais de cem mil cruzeiros (Cr\$ 100.000,00) até quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 500.000,00);
- b) idem por cinco (5) anos, para as indústrias que tenham investimento de capital de mais de quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 500.000,00) até um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00);
- c) idem por sete (7) anos, para as indústrias que tenham investimento de capital de mais de um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00) até cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00);
- d) idem por dez (10) anos, para as indústrias com capital invertido superior a cinco milhões de cruzeiros- (Cr\$ 5.000.000,00). (SANTA ROSA (RS), 1958, p. 01).

Nos registros e documentos encontrados, não foi possível identificar quais as empresas que tiveram acesso a estes incentivos, visto que os documentos administrativos da época não foram localizados.

Em 31 de outubro de 1960, foi aprovada a Lei nº 414/1960 que autoriza o executivo municipal a doar à empresa Industrial Irmãos Tierling Ltda um terreno urbano. Conforme consta no Art. 2º da Lei 414/1960, o lote foi doado com a finalidade de facilitar e beneficiar a instalação definitiva da indústria, pois não existia nenhuma com atividade similar no município. Como consta na própria lei, a empresa desenvolvia a atividade de tornearia mecânica.

Na década de 1960 e início da década de 1970, o município apresenta uma legislação que previa a possibilidade de conceder incentivo a indústrias, a qual foi pouco aplicada, conforme dados identificados, em 15 anos de vigência da lei, somente

¹¹ Ver arquivo digital do Plano de Metas (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 1958)

1 empresa obteve algum incentivo concedido. No início da década de 1960, o cenário nacional passava por uma forte crise econômica e o foco das políticas públicas estavam voltados para busca do controle inflacionário. A crise econômica desencadeou em 1964 uma crise política que culminou na implantação do regime militar, que vigorou por 20 anos.

A partir do ano de 1975, o governo militar busca retomar a política industrial por meio do lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual tinha por objetivo o desenvolvimento da indústria nacional para o aprofundamento da substituição de importações, buscando concluir o projeto de construção de um parque manufatureiro do país, interrompido pela crise do final dos anos 1950.

No contexto local, conforme Rotta (1999), as lideranças também encontravam-se preocupadas com a necessidade de redefinir o processo de desenvolvimento da região, visto a crise que se verificava na agricultura e na indústria. Percebendo a necessidade de encontrar alternativas de desenvolvimento, as lideranças mobilizaram a região, para discutir projetos para o desenvolvimento regional. Para auxiliar nesta construção, foi contratado o Instituto de Estudos e Pesquisa Econômica da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul, para realizar um diagnóstico regional e buscar detectar os problemas e possíveis alternativas econômicas.

Conforme Rotta (1999), o diagnóstico revelou o estrangulamento da economia regional, por causa da minifundiarização das propriedades rurais, que gerava baixa produtividade, oportunizando renda insuficiente para a permanência da população na agricultura, o que gerava o êxodo rural e evasão de população para outros centros urbanos.

O diagnóstico gerado pela IEPE, indicava como alternativa,

As indústrias alimentares (óleo de soja, frigoríficos de suínos e laticínios), juntamente com a fabricação de máquinas (automotrizas de corte) e implementos agrícolas, representam o grande potencial dinâmico da microrregião. (Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa, 1974, p. 176 apud ROTTA, 1999, p. 83).

Conforme a citação, o diagnóstico da IEPE deixava claro que o setor industrial necessitava de uma modernização das técnicas produtivas, agregando novas máquinas e novos processos, com a qualificação de mão de obra, a necessidade da

profissionalização da gestão, e melhorias da infraestrutura de apoio (transporte, comunicação e energia).

A partir destas constatações, as lideranças locais definiram pela necessidade de modernização da agricultura e desenvolvimento do setor industrial voltado à agroindustrialização, onde “por um lado eram as indústrias de máquinas, implementos agrícolas e insumos e, por outro, as indústrias transformadoras ou ‘processadoras’ de produtos gerados pela agricultura regional”. (ROTTA, 1999, p. 83)

Esta priorização do setor industrial se materializa através da Lei 1375/1977, na qual foi autorizada pelo poder legislativo a doação de uma fração de terras à Indústria de Máquinas Agrícolas Ideal S/A, a qual desenvolvia a atividade de fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas.

A Industrial Máquinas Agrícolas Ideal S/A posteriormente foi incorporada pelo grupo mundial lochpe-Maxion, e que atualmente é a Indústria de Máquinas AGCO do Brasil, que continua em operação no município de Santa Rosa.

Em junho de 1978, o poder executivo solicita autorização ao legislativo municipal para firmar convênio com a Companhia Estadual de Desenvolvimento Industrial e Comercial – CEDIR, com o objetivo de realizar estudos para possibilitar o início das obras de implantação do Distrito Industrial no município de Santa Rosa. A solicitação foi aprovada pela câmara de vereadores e resultou na lei autorizativa nº 1456 de 05 junho de 1978.

Esta proposta de contratação de uma organização externa para auxiliar no processo de implantação de uma área industrial demonstra um alinhamento com a proposta de redefinir o processo de desenvolvimento da região através da agroindustrialização e pode ser compreendida como uma intenção fática de buscar alternativas para o desenvolvimento do setor industrial no município¹².

No início da década de 1980, a crise econômica brasileira se agrava, e as políticas industriais na esfera federal novamente são abandonadas e o foco do governo volta a ser a contenção da inflação.

Em nível municipal, os incentivos à indústria tem continuidade, sendo que, no ano de 1982, através da Lei 1739 de 07 de junho de 1982, foi realizada a doação de

¹² Nos documentos que tivemos acesso, não foi possível identificar se o convênio de fato ocorreu e quais foram as ações desenvolvidas em prol do setor industrial do município, mas permite perceber que a comunidade local estava debatendo o tema e que havia uma intenção do poder executivo municipal em buscar alternativas para desenvolver o setor industrial.

um lote urbano com finalidade de instalação de uma indústria de artefatos de borracha, já, em 1986, é realizada a doação de um terreno urbano para instalação das novas instalações do Centro de Formação Profissionalizante (SENAI), com o objetivo de ampliar o número de cursos e o intuito de poder atender mais estudantes e formar mais trabalhadores para o setor industrial. Conforme consta na documentação complementar a lei, neste período o SENAI ofertava cursos técnicos de marcenaria, eletricidade, ajustagem, tornearia, laboratório de metrologia (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1986).

Conforme a revisão bibliográfica apresentada no capítulo 1, identifica-se que a criação de instituições de ensino profissionalizante é um instrumento essencial para o desenvolvimento do setor industrial em uma determinada região. Ao analisar as ações desenvolvidas pelo município, nota-se que a política industrial integrada nesse período teve um foco definido em ações relevantes para a cadeia produtiva local. Um exemplo disso foi a priorização de setores relacionados à produção primária, que constituíam a base econômica da época, além da implementação de instituições de ensino que poderiam fornecer o suporte necessário para a formação de mão de obra técnica para a indústria.

Essas medidas foram adotadas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico da região, fortalecendo a relação entre a indústria e os setores primários. A estruturação de instituições de ensino profissionalizante possibilitou a capacitação dos trabalhadores para atender às demandas específicas da indústria, esperançosamente para o crescimento do setor e melhoria da qualidade dos produtos.

Nesse sentido, fica evidente a importância da parceria entre o setor industrial e as instituições de ensino profissionalizante, pois a formação de mão de obra influenciou a competitividade e a inovação na indústria local. Por meio dessas ações estratégicas, o município busca fortalecer a sua base econômica e promover um desenvolvimento sustentável, aproveitando os recursos disponíveis e estimulando o crescimento de setores que estavam interligados à produção primária, buscando consolidar um centro industrial.

No ano de 1989, o então prefeito municipal, Sr. Alcides Vicini, encaminhou ao Legislativo um projeto de lei solicitando autorização para aquisição de uma área de

terras de aproximadamente 8 hectares, com o objetivo de obter o apoio do Executivo na expansão industrial do município.

Conforme mencionado no ofício 052/1989 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1989a, p. 01), o prefeito justifica o projeto com a seguinte citação:

O fomento à indústria e comércio, por todas as formas, é uma das metas da atual administração. Irmanados com a ACISAP, em cujo órgão temos buscado a imprescindível colaboração, julgamos necessário começar pela aquisição de área de forma a podermos por à disposição das indústrias locais e mesmo outras que possam implementar-se em Santa Rosa, o terreno e os meios para o estímulo às localizações em municípios.

Sendo a proposição do executivo aprovada pelo legislativo, o município realizou a aquisição de uma área de terras, com a finalidade de implantar uma área industrial no município.

Após adquirir a área, o município encaminha projeto de lei de loteamento, na qual o poder executivo municipal se responsabiliza pela implantação de “rede de água, luz, calçamento, esgoto e outras melhorias”, visando ofertar terrenos aptos à implantação das indústrias que vierem a se instalar no local (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1989b, p. 01).

O referido loteamento ficou composto por 53 lotes urbanos, localizado próximo ao entroncamento a BR-472 e a RS-344, distante do núcleo habitacional da cidade, buscando não gerar transtornos, por parte das atividades industriais aos moradores da cidade, conforme mencionado no ofício 156/1989 da Prefeitura Municipal de Santa Rosa (1989b).

Após ter executado o devido loteamento da área, foi aprovada a Lei nº 2173/1989, que institui a implantação da área industrial no município de Santa Rosa, e definição dos critérios para que os lotes pudessem ser destinados às indústrias, bem como estabelecer regras de concessão e de ocupação dos lotes da nova área industrial. Na mesma legislação foi criado também o “Programa de Expansão Industrial”, o qual estabeleceu os critérios e benefícios que poderiam ser concedidos pelo município para promover as empresas do setor industrial do município.

Conforme Art. 4º da lei 2173/1989, o programa se destinava à ampliação, relocação de empresas do município, criação de novas indústrias locais, instalação de indústrias oriundas de outras cidades, instalação de indústrias que não tenha

atividades similar no município, e outras que venham a ser de interesse da administração municipal.

Como instrumentos de incentivo ao setor industrial, do “Programa de Expansão Industrial”, em seu Art. 5º da Lei 2173/1989 apresentou os seguintes instrumentos:

Art. 5º- Para a consecução dos objetivos do artigo imediatamente anterior, o Município poderá:

- I - diligenciar aos órgãos federais e estaduais para a execução das redes d'água, esgoto, energia elétrica, telecomunicações e outras, se inexistirem;
- II - efetuar o preparo do terreno para a localização das empresas;
- III- colaborar nas obras de Infraestrutura;
- IV - participar nos serviços de terraplanagem básica para edificações;
- V - auxiliar na formação de mão-de-obra especializada em forma convênios com entidades, empresas ou órgãos especializados;
- VI - promover a desapropriação de áreas, caso necessário, para fins de ampliação da área industrial.(SANTA ROSA (RS), 1989, p. 02).

No Programa de Expansão Industrial, a lei estabelece ações práticas que o município poderia conceder diretamente às empresas, sem distinguir o tipo ou estabelecer requisitos mínimos para acessar esses incentivos. Isso significa que todas as empresas que atendessem aos critérios estabelecidos no art. 4º da lei poderia se beneficiar desses incentivos.

Nesse sentido, percebe-se que o objetivo principal da lei era atrair novas indústrias para o município, sem focar inicialmente na viabilidade dos negócios ou nos retornos econômicos, ambientais ou sociais que as empresas poderiam gerar para a sociedade. Naquele contexto econômico, em que o setor industrial enfrentava crises e o município ainda não possuía uma estrutura industrial consolidada, o principal objetivo era atrair investimentos industriais de qualquer natureza, incentivando empreendedores a iniciar atividades industriais.

Essa característica de realizar investimentos arriscados, conforme apontado por Hausmann e Rodrik (2002, 2006), é um papel que deve ser desempenhado pela política industrial. Ela busca fomentar e incentivar que indivíduos se encorajem e explorem áreas ainda incertas, estimulando o desenvolvimento econômico por meio de investimentos em setores industriais emergentes.

Além dos benefícios materiais previstos no Art. 5º, a Lei 2173/1989, também possibilitava que as empresas que viessem a se instalar no município poderiam obter benefícios fiscais, conforme estabelecido no Art. 6º da referida lei.

Art. 6º O programa de expansão Industrial beneficiará as empresas que vierem a se instalar ou realocizarem-se na área Industrial com incentivos fiscais, via isenção dos tributos municipais como ISSQN, IPTU, Taxa de Licença para construção e Taxa de Alvará de localização, como segue:

I - Nos primeiros 5 (cinco) anos, isenção de 100% (cem por cento);

II - No 6º (sexto) ano, Isenção de 50% (cinquenta por cento) dos mesmos, caso a empresa enseje a ampliação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da mão-de-obra empregada no início das atividades na área Industrial;

III - No 7º (sétimo) ano, isenção de 30% (trinta por cento) dos tributos municipais, se ampliar no mínimo 80% (oitenta por cento) da mão-de-obra existente quando iniciou as atividades industriais na área ora industrializada;

IV- No 8º (oitavo) ano, isenção de 20% (vinte por cento) dos tributos municipais, se ampliar em 100% (cem por cento) o número de empregos desde o início das atividades na área objeto desta Lei.

Parágrafo único - No final do 8º (oitavo) ano do Início das atividades, cessam as isenções previstas no caput deste artigo.(SANTA ROSA (RS), 1989, p. 02).

Os incentivos fiscais são apresentados com o objetivo de auxiliar as indústrias no período inicial de suas atividades, concedendo isenção de impostos de serviços que incidem sobre a construção das edificações, bem como não onerar com taxas de licenciamento da atividade.

Através da previsão de mais este incentivo fiscal, que é complementar a concessão de um imóvel, identifica-se o esforço que o município faz para buscar alavancar o setor industrial, pois são vários incentivos sobrepostos para conseguir atrair empresas para investir no seu território.

A partir do 6º ano de instalação das empresas, os incentivos fiscais têm como objetivo estimular a expansão dos negócios, promovendo a criação de mais postos de trabalho e impulsionando a atividade industrial do município. Nesse estágio, a política busca estabelecer garantias que as empresas devem cumprir para usufruir dos incentivos.

Essa abordagem estratégica reflete o compromisso do município em atrair novos investimentos, facilitando a fase inicial de instalação das empresas. À medida que as empresas se estabelecem e se consolidam, os incentivos são gradativamente reduzidos, permitindo um equilíbrio entre o apoio inicial e a busca pela autossuficiência econômica das empresas.

Dessa forma, o município busca criar um ambiente favorável para o setor, fomentando o crescimento de novos empreendimentos, impulsionando o desenvolvimento industrial e fortalecendo a economia local.

Na sua origem, a Lei 2173/1989 estabelece de forma clara que os incentivos eram destinados exclusivamente ao setor industrial, sendo que nos anos seguintes,

com a instalação de algumas empresas, surgiram novas demandas e o município realizou alterações na legislação, incluindo a possibilidade de instalação de atividades de serviços e atividades de infraestrutura de apoio à indústria.

Através destas alterações e flexibilização da legislação, percebe-se que no decorrer do tempo com a instalação das empresas no local identificou-se a necessidade de atrair atividades de serviços que complementassem a atividade industrial, pois, com o crescimento da indústria, outros nichos de mercado foram demandados e necessitaram de auxílio para se instalar e desenvolver sua atividade.

Outro aspecto relevante a ser destacado na Lei 2173/1989 é o fato de que o imóvel não era concedido de forma totalmente gratuita. De acordo com a legislação, cada empresa era responsável por pagar um montante específico, para ressarcir ao município os valores investidos. Conforme ofício nº 168/89, este valor era definido como “uma pequena reposição monetária para cobertura dos custos, a partir do ‘quantum’ será dispendido em infraestrutura básica” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1989c, p. 01).

Nos documentos e arquivos que foram localizados através desta pesquisa, identificou-se que, em novembro de 1991, através da Lei nº 2387, de 22 de novembro de 1991 (SANTA ROSA (RS), 1991), o poder legislativo autoriza o poder executivo a realizar a alienação, por meio de doação dos lotes da área industrial de que trata a Lei 2.165, de 10 de julho de 1989.

Desta forma, os lotes da área industrial foram doados as empresas interessadas sem que elas realizassem o ressarcimento dos custos, conforme havia sido previsto na Lei 2173/1989.

No ano de 1992, foi criada a Lei nº 2465, de 30 de setembro de 1992 (SANTA ROSA (RS), 1992), que autoriza o município a realizar o pagamento do consumo de água da área industrial. Conforme ofício nº 181/1992 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1992, p. 01), o então prefeito solicita a autorização para o pagamento, com a seguinte justificativa:

Enquanto as empresas estão se instalando e as tomadas de d'água não foram individualizadas, a CORSAN mantém a conta em nome da Prefeitura nossa contabilidade e, também, dando conta à Câmara de obrigação desse gênero, estamos rogando pela licença corporificada em lei própria.

É, a nosso ver, mais um incentivo para que as indústrias possam ir ocupando seus lugares para, em muito breve, passarem à produção que ensejará em riqueza de toda a espécie.

Percebe-se através desta citação de que as empresas iniciaram de fato seu processo de instalação na área industrial no ano de 1992, em um momento de grandes mudanças no cenário econômico nacional, com altas taxas de inflação e abertura do mercado nacional¹³. O cancelamento da cobrança dos valores referente aos terrenos e ao pagamento das contas de água, é um indicativo de que as empresas que iniciavam suas atividades estavam enfrentando muitas dificuldades.

A política econômica nacional deste período apontava para um abandono da ideia da proteção à indústria nacional, que era um dos principais instrumentos da política industrial das décadas anteriores, e passa a apostar no desenvolvimento de uma maior eficiência industrial através da competitividade internacional, como forma de modernizar a planta industrial nacional e ofertar produtos de melhor qualidade e tecnologia mais avançadas para o consumidor Brasileiro.

Este processo de abertura do mercado e de concorrência internacional fez com que fosse necessária a busca de maior eficiência no setor industrial, gerando um processo de reengenharia produtiva que mexeu com toda a estrutura fabril do País.

A característica da terceirização foi umas das principais mudanças ocorridas no setor industrial neste período, a qual também ocorreu no município de Santa Rosa, quando, na época, a AGCO passa a terceirizar algumas atividades do processo de produção de máquinas agrícolas que eram produzidos no município.

Com a terceirização, houve uma demanda de ampliação das pequenas empresas do setor metalúrgico situadas no município, as quais passaram a ser alocadas no novo loteamento industrial.

A concentração de um conjunto de indústrias especializadas em uma região já foi um argumento forte apresentado, por exemplo, por Marshall (1996) e outros autores. Eles afirmam que essa concentração industrial facilita o acesso a fornecedores, permite o desenvolvimento de uma rede de fornecedores especializados e melhora a capacidade de atendimento às demandas do setor. Além disso, a concentração industrial impulsionada o desenvolvimento de atividades

¹³ Para obter uma visão do contexto econômico que passava o país neste período (1990 a 1995), sugerimos a leitura de textos que tratam da abertura de mercados ocorridos na década de 90 e análises sobre a situação econômica dos anos 90. Existe uma vasta literatura tratando deste momento histórico, analisando os impactos da política econômica adotada. Algumas referências apontam que a abertura do mercado nacional foi um instrumento de modernização da indústria nacional, bem como outras análises afirmam que o período da década de 1990 foi marcado por uma política neoliberal, tendo resultado num total abandono da política industrial brasileira.

subordinadas, organização do comércio, proporciona economia de materiais e estabelece uma cadeia de qualificação da mão de obra para o setor.

Essas características da aglomeração industrial, na visão de Marshall e de outros autores que analisam esse tema, é considerada uma forma de promover e desenvolver cadeias produtivas, especialmente a cadeia de transformação. Isso permite gerar diversos benefícios tanto para as empresas envolvidas, quanto para a sociedade e o avanço do conhecimento e inovações.

Na legislação também se identifica que, no ano de 1993, o município propõe a criação do Fundo Municipal de Expansão e Desenvolvimento Industrial de Santa Rosa (FUNDESI) com a finalidade de proporcionar

a geração de novos empregos, um maior incremento na arrecadação municipal e na modernização tecnológica, a partir de incentivos financeiros visando o desenvolvimento socioeconômico do nosso município.(PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1993, p. 1).

Conforme consta no Art. 1º da Lei 2641/1993, o FUNDESI tem

como finalidade apoiar, mediante incentivos financeiros, a implantação, a expansão, a realocação e a modernização de projetos industriais no município de Santa Rosa, visando o seu desenvolvimento econômico-social. Parágrafo Único: O FUNDESI terá como objetivo primordial a geração de emprego, o incremento da arrecadação e a indução à modernização tecnológica e dos processos de gestão das empresas. (SANTA ROSA (RS), 1993, p. 01).

Estabelecer um fundo específico para investimentos da política industrial é uma característica importante, pois permite que a política tenha fontes de financiar suas atividades e permita uma continuidade das ações de uma gestão para a outra.

No ano de 2004, observou-se por meio da documentação obtida que as lideranças locais passaram a discutir a necessidade de ampliar a área do loteamento industrial, que se encontrava totalmente ocupado, conforme relatado no Ofício PGM/MSG nº 87/2004 da Procuradoria Geral do Município (2004). Neste período, a economia nacional já se encontrava estabilizada, o setor industrial já havia se ajustado a competitividade internacional e as empresas que haviam sido contempladas com áreas para sua instalação já estavam se desenvolvendo bem e tiveram a necessidade de ampliar seus negócios, visto que a demanda estava em expansão.

Segundo relatado no Ofício PGM/MSG nº 87/2004, na época o poder Executivo Municipal não possuía recursos suficientes para realizar a aquisição de uma

nova área para ampliar o loteamento industrial e ainda executar toda infraestrutura necessária para a instalação das empresas. Para viabilizar a ampliação da área industrial, “optou-se por firmar uma parceria com um grupo de empresas que manifestaram interesse na ampliação de suas atividades industriais” (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2004, p. 01), para que as empresas auxiliassem na aquisição de uma área lindeira.

Conforme pode ser identificado por meio do ofício PGM/MSG nº 87/2004, as empresas aceitaram a proposta de realizar a aquisição da área a ser ampliada, porém o município deveria adquirir a área correspondente às vias públicas e à área verde do loteamento, “cabendo à municipalidade encaminhar o competente projeto de loteamento da área total, dotando-a de infraestrutura constante de pavimentação com pedra irregular e rede de água e energia elétrica” (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2004, p. 02).

Deste modo, a referida área industrial foi ampliada pelo município de Santa Rosa em parceria com as empresas interessadas, sendo que, após a realização do loteamento e a execução da infraestrutura básica, os lotes foram doados às correspondentes empresas, as quais possuíam um prazo de cinco anos para realizar sua instalação nos referidos lotes, conforme ficou previsto no Art. 3º da Lei 3929/2004.

Art. 3º - O município de Santa Rosa assume o encargo de efetuar a urbanização da área total de 119.218,00 m² das matrículas referidas no art. 1º desta lei através de processo de loteamento e de executar as obras de infraestrutura de pavimentação com pedra irregular, redes de água e energia elétrica, ficando autorizado a doar os correspondentes lotes urbanizados aos beneficiários relacionados nos incisos I a X do art. 1º desta lei, conforme áreas ali descritas. Parágrafo único - As empresas beneficiárias das doações terão o prazo de até cinco anos para sua instalação e funcionamento no respectivo imóvel, sob pena de reversão deste ao município. (SANTA ROSA (RS), 2004, p. 02).

Pelo que foi observado na documentação, a ampliação do loteamento foi realizada e as empresas estão operando no local, conforme havia sido proposto na solicitação inicial feita pelo município.

No resgate histórico da legislação municipal, que trata dos incentivos ao setor industrial, percebe-se que a emancipação do município de Santa Rosa (1931) ocorreu num contexto de pós grande crise econômica mundial, sendo as políticas públicas

municipais já influenciadas pela corrente do pensamento econômicos da época¹⁴. Essa defendia que o papel do setor público deveria ser de indutor do desenvolvimento, através da geração de políticas de incentivo, principalmente ao setor industrial, que, conforme os pressupostos de Kaldor, é o setor que possui maior aptidão de potencializar o setor produtivo, através da capacidade de produção de economias de escala, pelo potencial de inovação e efeitos de encadeamento (*spillovers*) produzidos pelo setor, influenciando a produtividade do próprio setor industrial, bem como a capacidade de estimular a produtividade da economia como um todo, por meio da geração de serviços complementares e das atividades de comércio envolvidos.

Na análise dos instrumentos de incentivo utilizados pelo município, fica claro haver uma predominância da corrente do pensamento desenvolvimentista, que compreende o setor público como um indutor do desenvolvimento, através de incentivos e iniciativas que fomentem o setor produtivo. Nesta perspectiva, o município se utilizou principalmente do instrumento da concessão de imóveis, para a instalação de empresas, a isenção de impostos municipais e algumas ações de estruturação da infraestrutura necessária, bem com organização de instituições de ensino que tivessem linhas de formação para a área demandada pelo setor industrial.

Conforme análise de Rotta (1999, p. 116),

a hegemonia do empresariado comercial e industrial urbano consolidou-se a partir da década de 60 quando sua proposta de desenvolvimento, com base na agroindustrialização e na modernização da agricultura, foi admitida como solução para a grave crise vivida pela sociedade regional em função do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na agropecuária familiar tradicional

Conforme podemos perceber por meio da legislação identificada anteriormente, este processo de fortalecimento da indústria no município teve participação direta do poder público municipal, através de ações verticais para promover o nascimento e desenvolvimento do setor.

A partir deste breve resgate histórico, bem como da legislação do município de Santa Rosa e identificado os instrumentos de política industrial utilizados neste período, passa-se, na seção a seguir, a fazer uma análise da legislação contemporânea, identificando como a política industrial se estrutura e quais

¹⁴ Ver textos de Guerreiro e Fonseca (2018), Fonseca (2015), Furtado (2003)

instrumentos são utilizados para promover o desenvolvimento do setor industrial do município.

4.2.2 Legislação vigente de incentivo à indústria

A legislação em vigor está baseada na Lei nº 4.541/2009, uma consolidação das legislações vigentes em 2009 que trata da política de desenvolvimento econômico do município de Santa Rosa e estabelece instrumentos de incentivo a indústria.

Em sua estrutura, a Lei estabelece como instrumentos de gestão e controle da política do desenvolvimento econômico do município a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Essa é o órgão responsável pela implantação, gerenciamento e execução da política pública; o Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE), como elemento de controle social, e o Fundo Municipal de Expansão e Desenvolvimento Econômico – FUNDESE, como instrumento de apoio financeiro para a execução da política pública.

Além desta estrutura apresentada no Art. 1º, a Lei 4541/2009, a partir do seu capítulo IV, passa a tratar de programas específicos de incentivo ao desenvolvimento econômico do município, que também abarca o setor industrial, os quais buscaremos abordar brevemente a seguir.

No capítulo IV, especificamente, a lei 4541/2009 resgata a legislação que tratava dos incentivos por meio da implantação de áreas industriais.

Art. 49. A instituição do Programa de Expansão Industrial, Implantação de Áreas Industriais no Município, autoriza alienação como forma de transferência as indústrias interessadas e concede incentivos fiscais, estabelece áreas periféricas destinadas exclusivamente à implantação de futuras indústrias. (SANTA ROSA (RS), 2009).

O programa de Expansão Industrial, conforme descrito no Art. 52, tem a finalidade de incentivar a implantação de indústrias que realizem

I – ampliação ou realocação de indústrias existente;
II – criação e instalação de novas indústrias locais provenientes de associações, transformações, fusões, incorporação ou sucessão;
III – instalação de indústrias originárias de outros municípios;
IV – empresas prestadoras de serviços existentes em zona urbana, que se realocarem e empresas prestadoras de serviço de máquinas, veículos e equipamentos pesados ou de grande porte, que se localizem no município ou nele venham a se instalar. (SANTA ROSA (RS), 2009).

As empresas enquadradas nos critérios citados podem ser incentivadas com os seguintes instrumentos, citados nos incisos do Art. 53:

- I - diligenciar aos órgãos federais e estaduais para a execução das redes d'água, esgoto, energia elétrica, telecomunicações e outras se inexistirem;
- II - efetuar o preparo do terreno para a localização das empresas;
- III - colaborar nas obras de infraestrutura;
- IV - participar nos serviços de terraplanagem básica para edificações;
- V - auxiliar na formação de mão-de-obra especializada em forma de convênio com entidades, empresas ou órgãos especializados;
- VI - promover a desapropriação de áreas, caso necessário para fins de ampliação da área industrial;
- VII - proceder à doação de áreas para empresas industriais oriundas de outros municípios que efetuem empreendimento na área industrial, com prévia avaliação e parecer da Comissão do Programa de Expansão Industrial;
- VIII - proceder na cessão de adoção das áreas verdes para que a preservação e manutenção destas fiquem sob responsabilidade de quem as adotar mediante parecer e critérios estabelecidos pelo conselho. (SANTA ROSA (RS), 2009).

Percebe-se que se mantiveram os mesmos incentivos já previstos no Art. 5º da Lei 2173/1989, sendo complementados com os instrumentos citados nos incisos VII, que tratam da doação de áreas para empresas originárias de outros municípios, e inciso VIII, que cria a possibilidade de proceder a cessão de áreas verdes para empresas privadas realizarem a preservação e manutenção destes espaços.

Como pode ser identificado, a Lei 4541/2009 não trouxe grandes novidades em relação a instrumentos de incentivo à indústria que já não estavam previstos na legislação anterior, realizando somente a incorporação dos instrumentos já adotados desde o ano de 1989.

A Lei 4541/2009 também mantém a ideia de conceder incentivos fiscais, trazendo no Art. 54 a possibilidade de isenção dos tributos municipais como ISQN, IPTU, taxas de licença de construções e taxas de alvará de construção. Nos incisos do Art. 54, são apresentados os prazos pelos quais os incentivos podem ser concedidos.

- I- nos primeiros cinco anos, isenção de 100% (cem por cento);
- II - no sexto ano, isenção de 50% (cinquenta por cento) dos mesmos, caso a empresa enseje a ampliação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da mão-de-obra empregada no início das atividades na área industrial;
- III - no sétimo ano, isenção de 30% (trinta por cento) dos tributos municipais, se ampliar no mínimo 80% (oitenta por cento) da mão-de-obra existente quando iniciou as atividades industriais na área ora industrializada;
- IV - no oitavo ano, isenção de 20% (vinte por cento) dos tributos municipais,

se ampliar em 100% (cem por cento) o número de empregados desde o início das atividades na área objeto desta lei;
V - empresas prestadoras de serviço que realocizarem-se na área industrial terão benefícios de 50% (cinquenta por cento) da isenção prevista para as demais empresas, pelo prazo de cinco anos. (SANTA ROSA (RS), 2009).

É perceptível que a nova legislação incorpora os mesmos instrumentos já estabelecidos na Lei 2173/1989. A única novidade trazida pela nova legislação é o Inciso V que trata da isenção de impostos municipais para o setor de serviços.

Neste ponto é importante perceber que o setor de serviços foi incluído na previsão de recebimento de incentivos, mas a legislação somente concedeu a metade dos benefícios fiscais previstos para o setor industrial. Esta constatação demonstra que o legislador compreende que o setor industrial tem um potencial maior de geração de retorno a economia do município, e que vem ao encontro dos argumentos teóricos dos pressupostos de Kaldor, que evidenciam o diferencial do setor industrial em relação aos demais setores, sendo considerado o detentor de um conjunto de características que possibilita o estímulo ao crescimento do produto e da renda.

No Capítulo V, a Lei 4541/2009 ainda trata da possibilidade de o município fornecer plantas para projetos de construção das empresas, e, no capítulo VI, traz mais um programa de Incentivo à Indústria, permitindo que o município conceda incentivo às indústrias estabelecidas no município de Santa Rosa que atenderem cumulativamente às seguintes condições previstas no Art. 78:

- I - contar com no mínimo 150 empregados;
- II - manter ou ampliar o número de empregados pelo prazo equivalente, no mínimo, ao dobro daquele em que usufruiu o benefício de que trata o inciso I do art. 79 desta lei;
- III - estiver estabelecida em área não permitida de acordo com as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Participativo do Município de Santa Rosa. (SANTA ROSA (RS), 2009).

O capítulo VI não define claramente quais benefícios ou incentivos o município poderia conceder a este tipo de empresa, sendo necessária a elaboração de uma lei específica para definição e a concessão dos eventuais incentivos a empresas que atenderem o requisito.

Percebe-se por meio dos requisitos de enquadramento que este capítulo tem uma intenção de possibilitar a atração de grandes empresas, permitindo uma possibilidade de negociação ao gestor público com empresas deste porte.

No capítulo VII, a Lei 4541/2009 trata da possibilidade de concessão de incentivos fiscais pelo período de 10 anos, para a instalação, ampliação ou modernização de empresas do setor agroindustrial.

O incentivo é concedido para empresas que atuam no setor agroindustrial, que realizarem um investimento a partir de R\$ 600.000,00 e que realizem um incremento na geração de no mínimo 15% de novos empregos diretos. As empresas que atenderem estes requisitos poderão obter uma isenção de 100% de “todos os tributos municipais, nestes compreendidos os impostos, taxas e contribuições de melhoria” (SANTA ROSA (RS), 2009).

No capítulo VIII, a Lei 4541/2009 trata do Programa de Investimento para Geração de Emprego e Renda – PROGER/SR “que tem por finalidade incrementar a atividade empresarial e subsidiar empreendimentos destinados, no geral, ao desenvolvimento econômico do município e, em particular, à geração de emprego e renda” (SANTA ROSA (RS), 2009, p. Art. 88).

Outrossim, vale ressaltar que o PROGER é um programa que autoriza o Poder Executivo a conceder,

mediante lei específica, para atingir os objetivos do PROGER/SR, benefícios fiscais, financeiros e materiais para empresas, cooperativas e empreendedores já instalados ou que virem a se instalar no município, desde que o empreendimento signifique a geração de emprego e renda. (SANTA ROSA (RS), 2009).

O PROGER estabelece como possíveis incentivos a isenção de impostos municipais, benefícios financeiros, benefícios materiais e execução de obras, para incentivar a produção industrial e a geração de empregos, conforme consta nos Artigos 90; 91, 92 e 93 da Lei 4541/2009.

Art. 90 - Os benefícios fiscais oferecidos pelo município serão pelo prazo de até dez anos, no caso de empreendimento industrial, e de até quinze anos em se tratando de atividade de produção primária, enquanto a empresa atender às exigências desta lei, e de até:

I - o limite estabelecido pela Constituição federal do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN);

II - 100% (cem por cento) sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

III - 100% (cem por cento) das taxas cobradas pelo município na implantação do empreendimento;

IV - 100% (cem por cento) do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), incidente sobre a compra do imóvel pela empresa e destinado à sua instalação, desde que incorporado ao seu ativo.

Art. 91 O benefício financeiro oferecido pelo município constituir-se-á na devolução, em espécie, de até 70% (setenta por cento) do ICMS que couber ao município de Santa Rosa, efetivamente recolhido pela empresa, no conceito caixa.

§ 1º O cálculo da referida devolução dar-se-á na relação direta do incremento da quota parte da receita do município e, especificamente, pelo incremento do imposto gerado pelo empreendimento apoiado, apurado individualmente pelo índice de retorno do ICMS dos municípios, com base em seu valor adicionado fiscal, no conceito caixa.

§ 2º A devolução do ICMS, estabelecida pelo caput deste artigo, obedecerá os critérios fixados na lei municipal e no regulamento estadual, e somente será possível após o segundo ano de sua apuração.

Art. 92 Os benefícios materiais oferecidos pelo município são os seguintes:

I - doação de terreno para implantação de indústrias, desde que atendido o cronograma de implantação;

II - em casos especiais, de grande interesse econômico e social, o Poder Executivo oferecerá outros incentivos mediante lei.

Art. 93 O município pode executar as seguintes obras, como estímulo à atividade produtiva:

I - arruamento e instalação de rede de água potável com perfuração de poços artesianos, se necessário;

II - instalação de rede de energia elétrica trifásica até a sede do empreendimento;

III - acessos e vias de circulação em condições de tráfego permanente;

IV - limpeza, preparação de terreno e execução de terraplanagem, conforme projeto técnico;

V - apoio às demais necessidades para instalação do empreendimento. (SANTA ROSA (RS), 2009).

Para o enquadramento no PROGER, a lei define alguns requisitos mínimos que devem ser observados, conforme citado no Art. 94 da Lei 4541/2009.

Art. 94 - A Agência de Desenvolvimento de Santa Rosa, em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, examinará os pedidos de benefícios desta lei, levando em consideração, para decidir, os seguintes critérios:

I - viabilidade econômico-financeira do empreendimento;

II - o número mínimo de 50 empregos gerados e mantidos de forma direta na planta da empresa, no caso de ampliação, e 150 empregos para novos empreendimentos, considerando sua relação com o projeto apoiado;

III - previsão de arrecadação de tributos estaduais e municipais, como segue:

a) tratando-se de indústria, incremento de, no mínimo, R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) mensais, no conceito caixa;

b) tratando-se de atividade de produção primária, incremento de no mínimo R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) anuais de valor adicionado no ICMS, homologado em favor do município de Santa Rosa;

IV - previsão de faturamento anual;

V - o valor adicionado fiscal;

VI - utilização de matéria-prima existente no município e microrregião e/ou insumos industriais fornecidos por empresas locais;

VII - resultados esperados e recursos humanos e financeiros envolvidos;

VIII - atividade empresarial que vise à produção de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades de consumo da população;

IX - desenvolvimento socioeconômico do município e seu efeito multiplicador na economia regional;

X - padrão científico e tecnológico;

XI - possibilidade de parceria com o município nas áreas social e educacional;

XII - melhoria da qualidade do meio ambiente. (SANTA ROSA (RS), 2009).

Conforme pode ser percebido na citação do Art. 94, os requisitos de enquadramento no PROJER são bastante amplos e são pouco objetivos, fazendo com que a decisão seja tomada a partir de uma análise subjetiva. Como critérios objetivos, pode-se identificar os incisos II e III, que tratam do número de empregos e da previsão de retorno tributário da empresa, sendo que este último ainda pode ser um critério de difícil mensuração, pois trata de estimativas, as quais podem ser superestimadas pelo empreendedor e de difícil comprovação no projeto inicial do empreendimento.

Na leitura geral dos instrumentos estabelecidos pela lei 4.541/2009, percebe-se que, apesar de ter incluído a atividade de serviços como possível beneficiário nos programas, o que chama a atenção são as poucas mudanças trazidas nos instrumentos da política industrial, em comparativo com as leis vigentes anteriormente, como já foi relatado na cessão anterior.

As leis criadas anteriormente foram pensadas em um contexto econômico muito diferente do que se encontrava a economia em 2009, sendo que, no período dos anos de 1990, foi um período em que o País passava por uma forte mudança econômica, crise inflacionária e o setor industrial do município estava iniciando um movimento de estruturação. E, naquele momento, carecia de uma ação mais incisiva do poder público municipal para seu desenvolvimento.

No ano de 2009, quando a nova lei foi promulgada, o setor industrial do município já havia alcançado um estágio de maior maturidade, com uma cadeia industrial já estabelecida e consolidada, conforme demonstram os dados de participação de PIB e estoque de mão de obra absorvida pelo setor. Além disso, o processo de internacionalização dos mercados já estava estável e estava sob controle. Diante desse novo contexto, surge uma reflexão sobre a oportunidade de modernizar a legislação de incentivo à indústria, direcionando-a para o fomento da inovação, produção de tecnologias e atração de investimentos capazes de apoiar as mudanças estruturais e o crescimento do setor.

De acordo com proeminentes estudiosos da Política Industrial contemporânea, como Andreoni e Chang (2020), Stiglitz, Lin e Monga (2013), Chang (2004), Wade (2015) e Castro (2009), o crescimento econômico moderno é impulsionado por um processo contínuo de inovação tecnológica, modernização

industrial e diversificação econômica. Isso requer medidas que auxiliem as empresas a adquirir e gerar novos conhecimentos.

No entanto, a reformulação da política industrial do município de Santa Rosa ocorrida em 2009 não demonstra uma atualização adequada do arcabouço jurídico para o novo cenário econômico, voltado para a inovação e a integração nas cadeias produtivas globais. Observa-se que a legislação atual não apresenta instrumentos diretos com o objetivo de promover setores inovadores, que, conforme identificado por Chang (2004) e Wade (2015), desempenham um papel fundamental na política industrial moderna ao investir em conhecimento no processo produtivo com a finalidade de gerar inovação e transformações econômicas, beneficiando o bem-estar social e promovendo a mudança estrutural das economias dos países em desenvolvimento.

A seguir, são apresentadas algumas legislações identificadas na pesquisa, que concederam incentivos às empresas industriais no município, baseados nos programas previstos na Lei 4541/2009.

A Lei Nº 5.550, de 20 de dezembro de 2019, autoriza o Município de Santa Rosa, por intermédio do Poder Executivo, a efetivar a concessão do direito real de uso com encargos e promessa de doação de bem público imóvel classificado como dominical e integrante de seu patrimônio disponível em favor das pessoas jurídicas Arend e Cia. Ltda., Cristiano Soares dos Santos – EIRELI, Enio Genz – ME, Goldlog Transportes Rodoviários de Cargas Ltda., J.D.M. Becon & Cia. Ltda., Refrigeração Schulz Ltda., Roberto Luis Vaccari – ME, e das outras providências.

Da mesma forma, a Lei nº 5.551, de 20 de dezembro de 2019, autoriza o Município de Santa Rosa, por intermédio do Poder Executivo, a efetivar a concessão do direito real de uso com encargos e promessa de doação de bem público imóvel classificado como dominical e integrante de seu patrimônio disponível em favor da pessoa jurídica Valupi Agroalimentos Ltda. – EPP, para instalação de uma fábrica de processamento de carne suína.

A Lei nº 5.617, de 30 de dezembro de 2020, autoriza o Município de Santa Rosa a efetivar a concessão do direito real de uso de uma área de terras a um grupo de empresas do setor de logística, com a finalidade de retirar de áreas centrais, os centros de distribuição de cargas destas empresas, buscando reduzir a circulação de veículos pesados, no perímetro central da cidade de Santa Rosa. O referido imóvel foi

concedido pelo município, sem a infraestrutura e loteamento, ficando de responsabilidade das empresas executar a infraestrutura do loteamento.

A Lei nº 5.701, de 30 de dezembro de 2021, também concede autorização ao Executivo Municipal para efetivar a concessão do direito real de uso com encargos e promessa de doação de bem público integrante de seu patrimônio disponível em favor da pessoa jurídica beneficiária Biotecnologia Indústria e Comércio Ltda, destinado à implantação de nova unidade industrial da empresa, a qual atua no ramo de fabricação de produtos de refrigeração da linha hospitalar.

Ao encontro deste pensar, a concessão de direito real de uso e apoio a empresas por meio das leis mencionadas demonstra o compromisso do Município de Santa Rosa em fomentar o desenvolvimento econômico e promover o crescimento de setores estratégicos. Ao incentivar a instalação de indústrias de processamento de carne suína, logística e fabricação de produtos de negócios, o município fortalece sua cadeia produtiva, gera impulsos e impulsiona a economia local. Além disso, o redirecionamento dos centros de distribuição de cargas contribui para a melhoria da infraestrutura urbana e redução do tráfego pesado nas áreas centrais da cidade. Essas ações refletem a visão estratégica do poder público em apoiar empresas que trazem inovação, tecnologia e valor agregado, promovendo o desenvolvimento sustentável e impulsionando o progresso da região como um todo.

Em relação aos incentivos fiscais citados no Capítulo VII da Lei 4541/2009, foi informado pelo setor tributário do município que as isenções previstas no Art. 87 e 89 foram concedidas para algumas empresas do setor, não sendo informada a relação das empresas beneficiadas.

Após a primeira experiência de implantação de uma área industrial em 1989, seguida por uma extensão em 2004, o município de Santa Rosa retomou em 2011 a iniciativa de criar um novo loteamento voltado para empresas do setor industrial. A Lei nº 4.818, aprovada em junho de 2011, estabeleceu o Distrito Industrial Moveleiro, com o objetivo de promover a instalação de produção no ramo moveleiro e sustentar a cadeia produtiva de móveis.

A partir dessa legislação, a prefeitura de Santa Rosa realizou o loteamento de uma área de 10.000 metros quadrados, com a pavimentação das ruas em pedras irregulares e a instalação de infraestrutura energética e abastecimento de água. Os

lotes foram divididos em tamanhos entre 1.500 m² e 2.300 m², totalizando 33 lotes urbanos prontos para receber as empresas interessadas.

O loteamento foi concluído em 2013 e, no mesmo ano, os lotes passaram a ser concedidos às empresas interessadas. Destinado inicialmente ao setor moveleiro, o loteamento visava incentivar empresas envolvidas na cadeia produtiva de móveis

A busca por desenvolver novas cadeias produtivas por meio de ações diretas do poder público é reconhecida por Aiginger, Rodrik (2020) e outros autores como um importante instrumento de desenvolvimento. Essa abordagem cria condições atraentes para as empresas do setor prioritário da região, permitindo a atração e o desenvolvimento de tecnologias estratégicas para o local, além de atrair ou desenvolver "*players*" que contribuem para o crescimento econômico da região.

Além de desenvolver um setor específico de interesse do município, a oferta de uma infraestrutura adequada para a instalação de empresas também é considerada uma política pública. Essa perspectiva já foi defendida por Alfred Marshall em suas teorias sobre os "Princípios Econômicos".

A oferta de uma infraestrutura adequada para o setor produtivo é fundamental, segundo Hausmann e Rodrik (2006), devendo ser entendida como um sistema complementar ao processo de produção, mas que, sem ela, o processo de produção fica prejudicado e, em muitos casos, afasta os potenciais empreendimentos que poderiam ter interesse em passar a produzir no local. Para Hausmann e Rodrik (2006), infraestrutura não é somente a disponibilização de espaço físico para a implantação da indústria, mas engloba também a infraestrutura logística para o escoamento da produção, a disponibilidade de rede complementar de ensino, para desenvolver uma mão de obra qualificada, infraestrutura energética, e inclusiva à infraestrutura de fornecedores que possam atender a demanda da indústria.

Outra característica relevante da concentração de empresas em determinadas áreas é a possibilidade de desenvolver, ao longo do tempo, relações de cooperação entre elas. Essas empresas próximas umas das outras podem estabelecer interconexões de fornecimento, desenvolver fornecedores especializados e formar fornecedores de serviços para a indústria e instituições relacionadas. No entanto, isso não exclui a presença de elementos de competição, criando um ambiente propício ao desenvolvimento do setor.

A partir destas referências, percebe-se que a ação pública de criação de uma área para instalação de empresas industriais é uma importante ferramenta da política industrial, considerando todos os benefícios que poderão ser gerados através desta ação.

No ano de 2014, percebe-se que houve um movimento do setor empresarial, e de entidades representativas do setor empresarial, solicitando a alteração da legislação Lei nº 4.818/2011, para possibilitar que outros setores econômicos pudessem se habilitar para a instalação no referido loteamento industrial. Desta demanda, surge uma proposição de alteração de lei, que resultou na Lei 5.188 de 06 fevereiro de 2015, a qual passou a permitir a instalação de empresas de vários setores.

A alteração modificou as atividades que podem ser desenvolvidas no loteamento, incluindo a mudança da nomenclatura para o Distrito Industrial Multissetorial Ulrich Maske. O objetivo da alteração foi promover setores industriais multissetoriais, abrangendo atividades relacionadas à cadeia produtiva de móveis, construção civil, metalurgia, tecnologia da informação e afins, desde que essas atividades sejam classificadas como de baixo e médio impacto ambiental, conforme previsto nas regulamentações ambientais do Estado do Rio Grande do Sul.

Atualmente o referido loteamento está ocupado com 24 empresas operando no local, gerando mais de 250 postos de trabalho, conforme informações prestadas pelo Secretária de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Tecnologia do município de Santa Rosa.

Neste ponto, percebe-se que o objetivo inicial da implantação do novo loteamento industrial estava voltado para o fomento de uma nova cadeia produtiva da produção de móveis, a qual não teve persistência suficiente para desenvolver todas as etapas do desenvolvimento de um novo setor e alcançar os resultados desejados.

A política industrial deve ser compreendida como uma ação de longo prazo, desempenhando um papel fundamental na transformação e no desenvolvimento sustentável de uma região, o que em muitos casos não gera resultados imediatos.

Neste sentido, a política industrial deve focar suas ações em setores estratégicos, conforme argumenta Gadelha (2001), direcionando recursos e incentivos de maneira estruturada, a fim de sustentar o crescimento econômico e fortalecer a cadeia produtiva e a competitividade local.

Assim, é evidente que o abandono prematuro da ideia de formação de uma nova cadeia produtiva não pode ser negligenciado desta forma, revelando falhas na formulação da política pública. Isso ressalta a importância de construir políticas públicas a partir das demandas da sociedade, estabelecendo conexões com outros setores e impulsionando as potencialidades da região.

Esse fato enfatiza a necessidade de uma abordagem mais participativa e colaborativa, que envolva diferentes atores e estimule o engajamento da comunidade na definição e implementação das políticas industriais. Ao envolver diversos setores e explorar as oportunidades locais, é possível criar estratégias mais sólidas, justificadas às necessidades e aspirações da sociedade, e, assim, sustentar o crescimento econômico de forma sustentável.

Além da legislação abordada anteriormente, o município também conta com uma legislação específica que visa incentivar as micro e pequenas empresas, oferecendo incentivos diferenciados. Conforme consta na Lei 5.270, de 26 de novembro de 2015 (SANTA ROSA (RS), 2015), o Programa de Ampliação das Micro e Pequenas Empresas - PROAMPES possui a finalidade de desenvolver os negócios em processos de expansão, bem como fomentar a atração de empreendimentos de outras regiões, buscando desenvolver empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento econômico e, em particular, à geração de emprego e renda no município de Santa Rosa.

O programa é destinado para Micro e Pequenas Empresas, enquadradas nos limites de faturamento anual, estabelecido pela Lei Complementar Federal no 123, de 14 de dezembro de 2006.

Através desta legislação, percebe-se uma característica de que o município de Santa Rosa identifica um potencial no desenvolvimento das pequenas empresas locais, não focando somente as suas ações na atração de empresas grandes vindas de fora. Esta legislação permite o desenvolvimento de uma política que possa incentivar as atividades com maior potencial na região, pois ela aceita que as pequenas empresas do município possam ser apoiadas. Segundo Hausmann e Rodrik (2002), o incentivo a atividades nas quais o local tem expertise em produzir evita muitas tentativas e erros, e é uma escolha de investimento mais apropriado entre a gama complexa de atividades do setor moderno, permitindo o desenvolvimento de especializações que possam incrementar a cadeia produtiva da região.

Por meio do programa PROAMPES, o município pode conceder, de forma conjunta ou isoladamente, concessão de direito real de uso e/ou doação de terreno para implantação ou ampliação de indústrias; prestar serviços de execução de arruamento para o acesso à empresa; execução de acessos e vias de circulação em condições de tráfego permanente; e realizar limpeza, preparação de terreno e execução de terraplanagem, para implantação ou ampliação da empresa enquadradas como micro e pequenas.

Conforme regulamentado na legislação, as concessões vigoram por um período de 10 (dez) anos, a contar da formalização do contrato administrativo de concessão do imóvel, podendo esta ser convertida em doação, após transcorrido o período, desde que sejam atendidos os critérios e exigências preceituadas estipulados na Lei Municipal nº 5.270, de 26 de novembro de 2015, nas suas regulamentações complementares e pela legislação pertinente.

Na consulta da legislação do município de Santa Rosa, através de sua página eletrônica, identificamos 4 leis que concederam imóveis para micro e pequenas empresas, baseadas no Programa PROAMPES, as quais são a Lei nº 5.280, de 16 de dezembro de 2015, Lei nº 5426 de 29 de dezembro 2017; Lei nº 5.543, de 12 de dezembro de 2019; Lei nº 5.627, de 07 de abril de 2021.

A existência de uma legislação específica, para apoiar as micro e pequenas empresas, pode ser vista como um instrumento importante a fim de conseguir alcançar as pequenas empresas locais e auxiliar no seu desenvolvimento. Muitas vezes a pequena indústria tem mais dificuldades para se desenvolver pela falta de capital, infraestrutura e, inclusive, dificuldades para apresentar projetos que possam concorrer numa igualdade com empresas maiores, na busca de incentivos públicos. Fazer uma distinção de porte de empresas parece ser uma medida inteligente para conseguir auxiliar as pequenas empresas a desenvolver seu negócio e alcançar novos mercados.

Estas foram as legislações identificadas que estabelecem incentivos às empresas para se instalar, ampliar suas atividades e gerar novos postos de trabalho no município de Santa Rosa.

Na legislação, percebe-se que o município também participou ativamente no desenvolvimento de uma rede de ensino voltado à formação de mão de obra qualificada, para atender a demanda do setor industrial.

Conforme Lei nº 1.999 de 1986, foi autorizado ao Executivo Municipal doar lotes urbanos ao SENAI, para a instalação de uma nova unidade de ensino, com o objetivo de ampliar o número de cursos e poder atender a mais estudantes.

Como forma de proporcionar formação de mão de obra, identifica-se, através das leis nº 3.380/2001 a qual autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com a empresa AGCO do Brasil, SENAI - RS e ACISAP, bem como pela lei nº 3.845/2004 que autoriza alteração do termo de cooperação firmado pelo município com o Senai e com o Sinduscom, que o poder executivo também desenvolveu ações em parcerias com empresa e entidades, para auxiliar a formação técnica dos trabalhadores.

No ano de 2007, através da Lei 4299 de 21 de junho de 2007, concede a doação de uma fração de terras de 60.000 m², a título de contrapartida visando à instalação de uma escola técnica federal no município. Além da concessão do terreno para a instalação da escola, o município obteve a autorização para auxiliar com R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) na construção das edificações, além de executar toda infraestrutura viária necessária para a implantação desta unidade de ensino.

As atividades desta instituição de ensino se iniciaram fevereiro de 2010, passando a ofertar os Cursos Técnicos na modalidade Integrada na área de Edificações, Mecatrônica e Móveis e Alimentos; Cursos Técnicos na modalidade Subsequente, na área de Eletromecânica e Administração. No nível Superior, disponibiliza curso de Bacharelados em Administração e Arquitetura e Urbanismo; Licenciaturas em Matemática e Ciências Biológicas e Tecnólogo em Alimentos.

As ações de apoio ao setor educacional realizadas pelo município também são consideradas ação da política de incentivo ao setor industrial, pois elas são um elemento da infraestrutura de apoio ao setor produtivo. Segundo Hausmann e Rodrik (2006), a qualificação da mão-de-obra é um fator de alta repercussão na política industrial, e, por isso, a importância de possuir uma boa infraestrutura de ensino que permite o desenvolvimento de uma mão de obra qualificada e adequada para a indústria, bem como o desenvolvimento de conhecimentos que possam promover o desenvolvimento de inovações.

Aiginger e Rodrik (2020) também defendem que a política educacional deve estar diretamente ligada à política industrial, para, através dela, formar as redes de ensino e pesquisa, interligando o conhecimento técnico aos processos produtivos, e,

por meio destas interações, possam ocorrer as rupturas do modo tradicional de produção e desenvolver produtos mais eficientes, que atendam às grandes demandas mundiais e que possam se inserir nas estruturas produtiva das cadeias globais.

Na visão de Andreoni e Chang (2020, p. 09), o processo de aprendizagem está no cerne do processo de inovação, especialmente naquelas indústrias de manufatura onde a capacidade de fabricação de novos produtos é a etapa mais crítica na cadeia de inovação, envolvendo o P&D desde as etapas da fabricação à comercialização.

A partir dessa percepção, podemos observar que, nos setores industriais mais tecnológicos, o setor educacional desempenhando um papel ainda mais crucial do que nos setores mais tradicionais. Esta constatação evidencia a necessidade de haver uma boa estrutura do setor educacional com formação em vários níveis, sendo fundamental ter uma boa capilaridade no nível superior, com a presença de instituições de pesquisa, para que a política industrial possa obter êxito no desenvolvimento de inovações, produtos mais eficientes e tecnológicos.

Segundo documento elaborado pelo DIEESE (2005, p. 02, 03), nas cadeias mundiais de consumo “a tecnologia de produto ou de processo produtivo irá determinar, em grande parte, a capacidade competitiva dos produtos no comércio internacional”, o que demonstra a necessidade da indústria se modernizar e desenvolver produtos mais eficientes e tecnológicos.

A partir desta abordagem da legislação contemporânea, percebe-se que o município de Santa Rosa possui várias ações e dispositivos legais previstos na sua legislação, para promover o setor industrial do município, e que são alinhados com os pensamentos dos principais teóricos que estudam o tema da política industrial.

Conforme pode ser identificado na legislação vigente, o município possui instrumentos de incentivo fiscal, instrumento de concessão de incentivos materiais (serviços, concessão de terrenos, entre outros), fomento ao desenvolvimento de cadeias produtivas, estímulos para ambiente econômico competitivo, formação de clusters e distritos industriais, melhorias em infraestrutura, ações de desenvolvimento de redes de ensino com formações voltadas ao setor industrial, instrumentos de financiamento, entre outros que podem ser constatados.

4.2.3 Estrutura do planejamento das políticas industriais

A política pública organiza suas ações por meio de objetivos, metas e ações, que, no ordenamento jurídico brasileiro, normalmente são traduzidas através de Leis, programas e instrumentos de planejamento, visto que toda ação da esfera pública necessita de uma norma anterior que a estabeleça. Em vista do princípio da legalidade das ações públicas, realizamos a análise das legislações que tratam dos instrumentos de planejamento do executivo municipal, para identificar as ações de política industrial e como as mesmas são executadas.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de gestão previsto na Constituição Federal, o qual deve ser elaborado por todas as entidades da federação para um período de quatro anos. Este planejamento deve ser desenvolvido no primeiro ano da gestão, terá sua vigência a partir do segundo ano da gestão e englobará o primeiro ano da gestão sucessora. A finalidade principal do PPA é impedir a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica para o Município. Ademais, este planejamento busca estabelecer diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, permitindo que a população possa identificar as metas propostas pela gestão e fazer seu devido acompanhamento.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem a finalidade de estabelecer as metas de curto prazo, estabelecendo quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Conforme definição do Senado Federal (2023), a LDO estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo as metas e prioridades da gestão, projeção das despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e demais diretrizes orçamentárias.

No Planejamento Plurianual do período de 2010 à 2013, consta como instrumento de incentivo ao setor produtivo o “Programa de Incentivos a Empresas”, que possuía o objetivo de fomentar subsídios financeiros, de infraestrutura, assessoria, regularização fiscal, sanitária, ambiental, capacitação profissional, tecnológica, dentre outros, para empresas existentes e novas empresas que vierem a se instalar no município. No PPA de 2010 à 2013, o “Programa de Incentivo a Empresas” é destinado a todo tipo de empresa, não especifica que o programa é direcionado somente para o setor industrial, mas, mesmo não sendo específico, o setor da indústria é contemplado com o programa previsto.

Da mesma forma, o PPA 2010/2013 previa um programa voltado à Qualificação e Capacitação Profissional, com a meta de qualificar e formar profissionais comprometidos com a realidade socioeconômica, tecnológica, facilitando a inserção no mercado de trabalho. O programa de qualificação de mão de obra também não é descrito como uma ação específica para o setor industrial, mas poderá atender a demanda e necessidades de formação de mão de obra para o setor.

No Planejamento Plurianual do período de 2014 – 2017, definido pela lei 5020 de 10 de julho de 2013, estava previsto o Programa “Empreender para Desenvolver Santa Rosa”, com o objetivo de desenvolver ações que visem proporcionar o desenvolvimento econômico como infraestrutura em distrito industrial e ampliação de áreas, programa de incentivo a empresas, incubadoras, fundo municipal de aval, fomentado a criação e o crescimento de empresas locais com orientação tecnológica e de gestão empresarial, qualificar e formar profissionais comprometidos com a realidade socioeconômica e tecnológica e facilitar a inserção no mercado de trabalho.

No período de 2018 a 2021, o Planejamento Plurianual apresentava o programa denominado de “Santa Rosa Futuro de Oportunidades”. Segundo descrito na lei 5381/2017, o programa tinha o objetivo de

desenvolver ações que visem proporcionar expansão econômica através dos distritos já implantados e a consolidação de novos, buscando novas empresas a se instalar, aumentando oportunidades às micro e pequenas empresas, promovendo o fomento ao microcrédito, buscando fortalecimento da economia solidária com ações que valorizem o empreendedorismo e associativismo, objetivando autonomia financeira. (SANTA ROSA (RS), 2017, p. 22).

No PPA do período de 2022 – 2025, que está em vigor por meio da Lei 5664 de 02 de setembro de 2021, consta o programa ‘Santa Rosa Empreendedora’, que possui o objetivo de contribuir para a geração de postos de trabalho e melhoria da renda da população. Entre as ações previstas para alcançar o objetivo da geração de renda e oportunidades de trabalho, está prevista a ampliação dos Distritos Industriais, com a oferta de 30 novos lotes urbanos para instalação de empresas. O programa também tem uma previsão de auxiliar na formação de mão de obra para atender às demandas dos setores produtivos, ampliando a oferta de cursos profissionalizantes, atendendo principalmente jovens, adolescentes e pessoas desempregadas,

desenvolvidos em parceria com as empresas e instituições de ensino, privadas e públicas.

No Quadro 4, é demonstrado como os programas estabelecidos no Plano Plurianual se ramificam na estrutura das Diretrizes Orçamentárias e desencadeiam na execução do orçamento do executivo municipal.

Como pode ser identificado no Quadro 4, no período analisado, que abrange os anos de 2010 a 2022, o planejamento plurianual sempre teve um programa voltado às políticas de incentivo ao processo produtivo, e estes programas tiveram ações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Para possibilitar uma melhor identificação da aplicação prática destes programas e ações previstos nos instrumentos de planejamento, foi realizada a inclusão no Quadro 4 de uma coluna com as informações dos valores projetado na Lei Orçamentária Anual e uma coluna com os valores executados nos referidos períodos.

Através do quadro 4, apresenta-se como as políticas públicas voltadas ao setor industrial estão estruturadas e como foram executadas, possibilitando a identificação de todas as etapas legais que integram a política pública de fomento ao setor industrial.

Quadro 4 - Demonstrativo de como a política industrial de apresenta na estrutura de planejamento de planejamento do executivo municipal

| PERÍODO | PROGRAMA PPA | LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA | | LEI ORÇAMENTO ANUAL | |
|----------------|---|-----------------------------|---|---------------------|----------------|
| | | ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO | EXECUÇÃO |
| 2010 - 2013 | Programa de Incentivos a Empresas. Qualificação e Capacitação Profissional | 2010 | Incentivos financeiros a empresas do município | R\$ 0,00 | R\$ - |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais e incubadoras empresariais | R\$ 50.000,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo à empresa, Instituições, entidades, feiras e eventos | R\$ 24.500,00 | R\$ 16.500,00 |
| | | | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 636.155,00 | R\$ 299.066,15 |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais e tecnológicas | R\$ 682,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros a empresas do município | R\$ 10.000,00 | R\$ - |
| | | 2011 | Implantação e ampliação de áreas industriais e incubadoras empresariais | R\$ 230.000,00 | R\$ 9.173,20 |
| | | | Incentivo à empresa, Instituições, entidades, feiras e eventos | R\$ - | R\$ 20.669,96 |
| | | | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 10.000,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais e tecnológicas | R\$ 88.200,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 5.000,00 | |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 525.000,00 | R\$ 83.681,64 |
| 2012 | Incentivo a empresa, Instituições, entidades, feiras e eventos | R\$ 10.000,00 | R\$ - | | |
| | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 300,00 | R\$ - | | |
| | Manutenção das atividades incubadoras empresariais e tecnológicas | R\$ 29.200,00 | R\$ - | | |
| | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 5.500,00 | R\$ - | | |
| 2013 | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 226.000,00 | R\$ 59.283,50 | | |

| PERÍODO | PROGRAMA PPA | LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA | | LEI ORÇAMENTO ANUAL | | | |
|--|--|-----------------------------|---|---------------------|--|----------------|------------|
| | | ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO | EXECUÇÃO | | |
| 2014 - 2017 | Empreender para Desenvolver Santa Rosa | 2014 | Incentivo à empresa, Instituições, entidades, feiras e eventos | R\$ 1.000,00 | R\$ - | | |
| | | | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 330,00 | R\$ - | | |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais e tecnológicas | R\$ 14.400,00 | R\$ - | | |
| | | 2015 | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 1.000,00 | R\$ - | | |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 158.200,00 | R\$ 87.880,55 | | |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 47.000,00 | R\$ 130.000,00 | | |
| | | 2016 | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 300,00 | R\$ - | | |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 9.200,00 | R\$ - | | |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 30.000,00 | R\$ - | | |
| | | 2014 - 2017 | Empreender para Desenvolver Santa Rosa | 2015 | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 214.200,00 | R\$ - |
| | | | | | Incentivo à empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 47.000,00 | R\$ - |
| | | | | | Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 300,00 | R\$ - |
| | | | | 2016 | Aquisição, Desapropriação e Indenização - Aeroporto Regional | R\$ 20.000,00 | R\$ - |
| | | | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ - | R\$ - |
| | | | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 26.700,00 | R\$ - |
| | | | | | Manutenção das Atividades do Aeroporto Regional | R\$ 19.000,00 | R\$ 867,28 |
| Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 4.000,00 | | | | R\$ - | | |
| Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 59.680,00 | | | | R\$ 34.937,34 | | |
| Incentivo à empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 5.000,00 | | | | R\$ - | | |
| Curso Profissionalizante Pró-Jovem Trabalhador | R\$ 300,00 | R\$ - | | | | | |

| PERÍODO | PROGRAMA PPA | LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA | | LEI ORÇAMENTO ANUAL | |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|--|---------------------|---------------|
| | | ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO | EXECUÇÃO |
| 2018 - 2021 | Santa Rosa um futuro de oportunidades | 2017 | Aquisição, Desapropriação e Indenização - Aeroporto Regional | R\$ 405.000,00 | R\$ - |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 41.000,00 | R\$ 7.950,90 |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 4.200,00 | |
| | | | Manutenção das Atividades do Aeroporto Regional | R\$ 24.000,00 | R\$ 938,19 |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 5.200,00 | R\$ - |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 213.880,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 54.400,00 | R\$ 23.000,00 |
| | | | Aquisição, Desapropriação e Indenização - Aeroporto Regional | R\$ 105.500,00 | R\$ - |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 101.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 4.620,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das Atividades do Aeroporto Regional | R\$ 300,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 5.200,00 | R\$ - |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 213.880,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 27.200,00 | R\$ 15.500,00 |
| Aquisição, Desapropriação e Indenização - Aeroporto Regional | R\$ 2.000,00 | R\$ - | | | |
| Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 21.100,00 | R\$ - | | | |

| PERÍODO | PROGRAMA PPA | LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA | | LEI ORÇAMENTO ANUAL | |
|---------|--------------|-----------------------------|---|---------------------|------------------|
| | | ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO | EXECUÇÃO |
| | | | Construção, Ampliação, remodelação e reforma do aeroporto | R\$ - | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 4.620,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 9.200,00 | R\$ - |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 30.220,00 | R\$ - |
| | | 2019 | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 12.200,00 | R\$ 13.500,00 |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 6.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 6.620,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 13.100,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo Financeiro a microempreendedor, Microempresa, autônomo com licença no município | R\$ 96.000,00 | R\$ 51.171,30 |
| | | 2020 | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 26.220,00 | R\$ 2.377.124,10 |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 38.200,00 | R\$ - |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 2.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 6.620,00 | R\$ - |
| | | | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 9.100,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo Financeiro a microempreendedor, Microempresa, autônomo com licença no município | R\$ 46.000,00 | R\$ 18.697,23 |
| | | 2021 | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 21.220,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 5.300,00 | R\$ - |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 2.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 6.620,00 | R\$ - |

| PERÍODO | PROGRAMA PPA | LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA | | LEI ORÇAMENTO ANUAL | |
|---------|---------------------------|-----------------------------|---|---------------------|----------------|
| | | ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO | EXECUÇÃO |
| | Santa Rosa, Empreendedora | 2022 | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 19.100,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo Financeiro a microempreendedor, Microempresa, autônomo com licença no município | R\$ 221.000,00 | R\$ 154.115,86 |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 70.220,00 | |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 5.300,00 | R\$ 560.000,00 |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 2.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 10.320,00 | R\$ - |
| | | 2023 | Incentivos financeiros empresas do município | R\$ 10.100,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo Financeiro a microempreendedor, Microempresa, autônomo com licença no município | R\$ 240.000,00 | R\$ - |
| | | | Implantação e ampliação de áreas industriais | R\$ 70.220,00 | R\$ - |
| | | | Incentivo a empresa, entidades, feiras e eventos | R\$ 5.300,00 | R\$ - |
| | | | Construção, Ampliação e reforma de centros comerciais comunitários | R\$ 2.100,00 | R\$ - |
| | | | Manutenção das atividades incubadoras empresariais | R\$ 14.740,00 | R\$ - |
| 2024 | | | | | |
| 2025 | | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Como fica demonstrado no quadro 4, durante o período analisado, sempre houve programas previstos no Planejamento Plurianual voltados ao incentivo à indústria, o que demonstra que as diferentes gestões identificavam esse tipo de incentivo como um instrumento para o desenvolvimento do município.

Da mesma forma, ao examinar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nota-se que durante o período analisado sempre houve a previsão de ações direcionadas ao setor industrial. Embora as ações tenham variado ao longo dos anos, sempre houve uma previsão legal para a implementação de projetos de incentivo à indústria.

Ao analisar as Legislações que tratam do orçamento anual (LDO), pode ser identificado que as ações voltadas ao setor industrial também tiveram previsões de orçamentos disponíveis no decorrer do período, sendo que, em algumas gestões, houve previsão de destinação de mais recursos e em outras menos.

Ao analisar as ações empreendidas pelo poder executivo no âmbito do setor industrial, com a efetiva alocação de recursos, constata-se que ao longo dos anos houve uma priorização de projetos durante a fase de execução, sendo que nem todas as ações previstas para o exercício foram executadas periodicamente.

Percebe-se que cada exercício houve a priorização de algum projeto, o qual teve maior investimento de recursos. Este tipo de priorização demonstra que o gestor público provavelmente não possuía recursos financeiros suficiente para atender a todas as ações previstas, optando em priorizar anualmente uma ação, com o objetivo de atender o maior número de demandas.

No período analisado, identifica-se que os maiores investimentos foram realizados na área de implantação e ampliação de áreas industriais e incubadoras empresariais, o que corrobora com a informação obtida por meio da análise da legislação, que demonstra ser, no período (2010 a 2020), realizada a implantação de um novo loteamento industrial.

A implantação de um loteamento industrial é uma das principais ações defendidas por diversos autores, como Marshall (1996) e Monga (2013), por entender que a proximidade e as interações geradas pela indústria trazem benefícios para o ambiente de produção, gerando economias de logísticas, desenvolvimento de conhecimentos e uma rede de mão de obra especializada.

Nas ações desenvolvidas, também constatamos ações de apoio à formação de mão de obra, através da atração de instituições de ensino, como foi o exemplo do

Instituto Federal Farroupilha e pelo apoio na ampliação do SENAI, bem como pela oferta de cursos profissionalizantes com o objetivo de formação de mão de obra qualificada. A formação de mão de obra é considerada por Hausmann e Rodrik (2006), como um instrumento fundamental para o desenvolvimento da indústria, e que, para Souza (2005), é um instrumento que aumenta a segurança das empresas, permitindo sua ampliação da produção sem receio de não poder atender à demanda por falta de mão-de-obra.

Também se destaca entre os incentivos concedidos no período a concessão de recursos financeiros para empresa, entidades, feiras e eventos, demonstrando a participação do município na divulgação e promoção das empresas locais e sua produção primária e industrial, sendo que o município possui três grandes feiras, voltadas à promoção de diferentes setores econômicos do município e região.

Nos dados levantados, identifica-se que no período novamente não ocorreram investimentos em ações de promoção da inovação. Conforme já abordado, os principais estudiosos da Política Industrial contemporânea, como Andreoni e Chang (2020), Stiglitz, Lin e Monga (2013) Chang (2004), Wade (2015), Castro (2009), são incisivos na afirmação da importância da política industrial desenvolver ações para promover a inovação, a fim de que a indústria possa obter competitividade no mercado global, pois, ao contrário, permanecerá refém das tecnologias estrangeiras e somente produzirá imitações ou replicações de produtos já maduros. Através das ações desenvolvidas, podemos concluir que a política industrial do município demonstra se utilizar de ferramentas bastante tradicionais, não desenvolvendo atividades de inovações das quais o setor talvez esteja necessitando.

Para poder concluir e afirmar a existência, uma política pública, a partir da definição de Bucci (1997), se expressa por programas e ações do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo. Assim, elaboramos o quadro a seguir, buscando identificar a presença de elementos que possam afirmar ou refutar a existência de uma política pública de incentivo ao setor industrial.

Quadro 5 - Elementos de identificação da existência de Política Pública

| | Étapas | Elementos de identificação | Possui | Não Possui |
|---|------------|--|--------|------------|
| 1 | Legalidade | Possui legislação vigente que trata do tema. | x | |

| | Etapas | Elementos de identificação | Possui | Não Possui |
|---|--------------|--|--------|------------|
| 2 | Planejamento | O PPA tem ações voltadas para o setor industrial. | x | |
| 3 | | A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) possui projetos específicos voltados para atender demandas do setor industrial. | x | |
| 4 | Orçamentação | A Lei Orçamentária Anual possui recursos destinados para esta finalidade. | x | |
| 5 | Execução | Possui uma estrutura administrativa que trata da aplicação das ações voltadas para o setor industrial. | x | |
| 6 | | Podem ser observadas ações que comprovem a execução desta política. | x | |
| 7 | | Programas específicos que incentivem a produção industrial. | x | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os dados levantados na pesquisa e sintetizados no quadro 5, demonstram a presença de todos os elementos elencados na metodologia desta pesquisa, evidenciando a efetiva existência de uma política pública de apoio ao setor industrial, conforme critérios defendidos por Bucci (1997).

Os dados demonstram a existência de um planejamento e uma continuidade nas ações em prol do setor industrial, permitindo afirmar que existem elementos consistentes de que o poder público municipal possui uma estratégia de política pública voltada ao setor industrial.

Na subseção a seguir, realiza-se uma análise dos principais ramos econômicos beneficiados com a política industrial, para, a partir destes dados, identificar se as ações públicas foram direcionadas para algum setor econômico específico.

4.3 ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: IDENTIFICANDO OS SETORES INDUSTRIAIS ALVO

Com base na afirmação de Stiglitz, Lin e Monga (2013a) de que o processo de transformação industrial não ocorre de forma espontânea e universal, e que as políticas industriais não são neutras em relação à priorização de setores ou atividades, esta seção tem como objetivo analisar os dados das empresas que recebem apoio da

política industrial, a fim de identificar se houve priorização de algum setor econômico e como esses dados se relacionam com outras características identificadas pela pesquisa.

Além disso, a identificação das atividades desenvolvidas pelas empresas incentivadas permite uma análise do nível tecnológico do setor industrial promovido no município de Santa Rosa, destacando a existência de atividades com maior nível tecnológico agregado. Conforme mencionado no documento elaborado pelo DIEESE (2005, p. 02, 03), no mercado mundial, "a tecnologia de produto ou de processo produtivo irá determinar, em grande parte, a capacidade competitiva dos produtos no comércio internacional". Isso ressalta a importância da política industrial em promover ações de modernização do setor e incentivar o desenvolvimento de novos produtos mais eficientes e tecnológicos.

No quadro apresentado no Adendo II, são relacionadas as empresas que foram identificadas através da pesquisa documental obtida junto ao Município de Santa Rosa, como empresas que tenham recebido algum tipo de incentivo. Foram identificadas 51 empresas do ramo industrial e, a partir destes dados, buscou-se verificar a atividade principal desenvolvida, conforme classificação da tabela CNAE do IBGE (2022a), e identificada a divisão de atividade econômica, bem como, em qual seção a atividade está enquadrada.

Os principais instrumentos de incentivo utilizados pelo município são a concessão de incentivos materiais, através da doação ou concessão de uso de terreno público. Através deste instrumento, foram beneficiadas 46 empresas no período de 1950 a 2023. Outro instrumento utilizado para fomentar o setor industrial, foi o incentivo fiscal, concedendo a isenção de impostos para 5 empresas.

De acordo com as informações obtidas na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Tecnologia, o município também disponibilizou às empresas o apoio por meio da prestação de serviços de máquina para auxiliar na realização de obras de infraestrutura de implantação das indústrias¹⁵. A relação de empresas beneficiadas com os serviços de máquina não foi fornecida pelo município, o que não nos permitiu identificar sua atividade e incluir na tabela apresentada no Adendo II. Pelas informações obtidas, a atividade de prestação de serviços para a implantação

¹⁵ Serviços de terraplanagem para instalação das empresas, execução de melhorias de infraestrutura viária, entre outros serviços.

de uma unidade industrial pode ser considerada um instrumento de política industrial, pois existe a previsão na legislação anteriormente apresentada e o órgão competente confirma a execução da atividade.

A concessão de imóveis e prestação de serviços para instalação de plantas industriais é considerada uma importante ferramenta de atração de indústrias, pois quando uma região não possui fatores naturais favoráveis ao setor, como logística, proximidade com grandes centros de consumo, mão de obra abundante com especialização, entre outros fatores específicos, o poder público necessita desenvolver ações mais verticais para possibilitar a atração de empresas, compensando as demais desvantagens da localização.

Neste sentido é importante perceber que a região de Santa Rosa teve uma ocupação tardia em comparação às demais regiões do Estado e encontra-se distante dos grandes centros urbanos do Estado e do País, o que talvez justifique que a principal ação da política pública tenha sido a cedência de imóveis para instalação de empresas.

De acordo com Marshall (1996) e Monga (2013) e demais autores que abordam esse tema, somente a concessão de imóveis para instalação da empresa não pode ser considerada, obrigatoriamente, uma política industrial. Eles defendem que uma política industrial verdadeira deve criar sinergias e desenvolver atividades complementares, desenvolvidas em uma concentração de atividades industriais.

Seguindo a perspectiva desses estudiosos, a simples concessão de imóveis não promove os elementos essenciais para uma política industrial efetiva. A política industrial, conforme argumentam, requer a interconexão entre diferentes atividades e setores industriais, com o objetivo de seguir a sinergia e o desenvolvimento conjunto. Dessa forma, ao concentrar as atividades industriais, a política industrial pode gerar benefícios como economias de escala, trocas de conhecimento e inovação, favorecendo o crescimento e a competitividade do setor.

Ao analisar o contexto geral dos dados coletados, percebemos que a grande quantidade de empresas que foram contemplados com imóveis para instalação de seu empreendimento, é oriundo da ação de execução de dois loteamentos com a finalidade industrial. Estes dados demonstram uma convergência com as visões trazidas por diversos autores da política industrial, demonstrando uma intenção clara

de desenvolver uma cadeia produtiva que estabeleça interrelações comerciais, e sinergias favoráveis ao desenvolvimento industrial.

Para identificar se os benefícios concedidos tiveram foco no desenvolvimento específico de algum setor industrial, realizamos o cruzamento das informações da coluna de enquadramento da Seção da atividade econômica, da tabela apresentada no Adendo II deste estudo. O cruzamento dos dados demonstra que todas as empresas industriais que foram beneficiadas por incentivos do município estão enquadradas na Seção “C” da Indústria da Transformação, não havendo nenhuma empresa que tivesse enquadramento na Seção B – que trata da Indústria da Extração.

Além disso, a indústria da transformação se caracteriza por ter uma maior condição de desenvolver novos produtos, principalmente inovações que possam agregar mais valor à cadeia produtiva. Segundo a OECD (2011), a indústria da transformação é classificada em quatro níveis, quando se trata de incremento tecnológico, sendo ela classificada em nível baixa (B), média-baixa (MB), média-alta (MA) e alta (A) intensidades tecnológicas.

Na ilustração da tabela 09, foi extraída a quantidade de empresas por nível tecnológico, identificadas a partir das atividades desenvolvidas pelas empresas que tiveram algum incentivo da política industrial do município de Santa Rosa.

Tabela 9 - Número de empresas por nível de potencial tecnológico (1950 a 2022).

| Nível Tecnológico da Atividade | Nº Beneficiados | Porcentagem |
|--------------------------------|-----------------|-------------|
| Alta | 1 | 2% |
| Média-Alta | 16 | 31% |
| Média-Baixa | 19 | 37% |
| Baixo | 15 | 29% |
| TOTAL | 51 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Conforme fica demonstrado na Tabela 9, somente houve 1 empresa que desenvolve uma atividade de alto grau tecnológico, sendo que a grande concentração de atividades está localizada no nível médio de potencial tecnológico, ficando distribuído num percentual de 31% com enquadramento em grau médio-alto e 37%

no grau médio-baixo. O grau de baixo potencial tecnológico possui uma concentração de 29% das empresas.

A análise a partir do olhar tecnológico demonstra que as ações desenvolvidas pelo município de Santa Rosa tiveram maior concentração nas atividades de nível intermediário, totalizando um total de 68% das empresas beneficiadas. Mesmo que não tivesse grande concentração de atividades no nível de potencial tecnológico alto, os dados não são negativos neste quesito, considerando a quantidade de empresas enquadradas no nível intermediário.

Ao analisar a indústria brasileira em nível nacional, observa-se que ela não possui uma característica de produção tecnológica, como evidenciado pelos dados do Índice Global de Inovação de 2022 (DUTTA et al., 2022). Nesse ranking mundial de tecnologia, o Brasil ocupa a 54^a posição. Consequentemente, o perfil tecnológico das indústrias beneficiadas pela política industrial no município de Santa Rosa segue a tendência da indústria nacional, não apresentando uma alta intensidade tecnológica.

Dessa forma, os dados indicam que a indústria brasileira como um todo enfrenta desafios em termos de inovação e adoção de tecnologia. Essa situação reflete-se também nas indústrias beneficiadas pela política industrial em Santa Rosa, sugerindo que a falta de intensidade tecnológica é uma característica comum.

Essa constatação ressalta a importância de políticas industriais e de inovação, desenvolver um aprimoramento, tanto em âmbito nacional quanto local, a fim de promover a modernização e a incorporação de tecnologias avançadas no processo de produção. O desenvolvimento de estratégias que incentivam a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, assim como a formação de parcerias entre empresas, universidades e centros de pesquisa, pode contribuir para elevar o perfil tecnológico das pesquisas e ganhar a competitividade no cenário global.

Ao analisar as atividades de baixo grau tecnológico que tiveram o incentivo da política industrial, percebe-se que são principalmente atividades de industrialização da produção primária. Tendo presente na análise a característica de que a região tem uma vocação voltada para a produção agrícola, com a produção de grãos, suínos e leite. Além disso, as atividades industriais de baixo potencial tecnológico são um mecanismo de agregação de valor à produção primária e um instrumento de fortalecimento do setor primário da região, através da absorção da produção e criação de demanda de consumo.

As principais empresas do setor de baixo potencial tecnológico foram fomentadas nas décadas de 60 como instrumento de fomento ao setor industrial e para criar alternativas de modernização da agricultura regional, conforme já demonstramos anteriormente.

A partir destes elementos, percebe-se que as atividades de baixo potencial tecnológico também apresentam uma importância fundamental para a região, pois permite a transformação das matérias primas, agregando valor à mercadoria e ao aumento da escala de produção no setor primário, num período de grandes dificuldades na economia local.

A fim de determinar as atividades que receberam maior apoio da política industrial, realizou-se um agrupamento com base na Seção das atividades econômicas. Essa abordagem permitiu uma visão geral do enquadramento das atividades desenvolvidas. Além disso, para verificar se houve uma concentração real de incentivos em atividades mais específicas, identificou-se a Divisão das atividades econômicas realizadas pelas empresas.

Para apresentar os dados obtidos, elaboramos a Tabela 10, que demonstra a distribuição das empresas nesse nível de classificação. Essa tabela oferece uma visão clara de como as empresas estão distribuídas entre as diferentes categorias, permitindo uma análise mais precisa do grau de concentração das atividades alcançadas pela política industrial.

Tabela 10 - Recorte da Divisão das atividades, enquadradas na Seção C - Indústria da Transformação

| Código da divisão | Descrição da divisão da atividade econômica | Nº de empresas | % |
|-------------------|---|----------------|-----|
| 10 | Fabricação de produtos alimentícios | 6 | 12% |
| 14 | Confecção de artigos do vestuário e acessórios | 1 | 2% |
| 15 | Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 2 | 4% |
| 16 | Fabricação de produtos de madeira | 1 | 2% |
| 22 | Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 2 | 4% |
| 23 | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 4 | 8% |
| 24 | Metalurgia | 1 | 2% |
| 25 | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 12 | 24% |

| Código da divisão | Descrição da divisão da atividade econômica | Nº de empresas | % |
|-------------------|--|----------------|------|
| 26 | Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | 1 | 2% |
| 27 | Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 1 | 2% |
| 28 | Fabricação de máquinas e equipamentos | 12 | 24% |
| 29 | Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | 1 | 2% |
| 30 | Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 2 | 4% |
| 31 | Fabricação de Móveis | 5 | 10% |
| Total | | 51 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os dados apresentados na Tabela 10 demonstram que a divisão com maior concentração de empresas industriais beneficiadas pelas políticas públicas desde sua origem foram as atividades relacionadas à fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos e as relacionadas à atividade de fabricação de máquinas e equipamentos, ambas com um total de 12 empresa beneficiadas, representando individualmente 24% do total. Ao fazer uma avaliação na soma destas duas atividades, nota-se que estas atividades representam 48% das indústrias que receberam incentivo, além de que são atividades relacionadas e complementares entre si. Estes dados permitem concluir que a política industrial desenvolvida no município priorizou o setor metalúrgico nas suas ações.

Além das atividades de fabricação de produtos de metal e fabricação de máquinas, destaca-se em terceira colocação, com 12% das empresas beneficiadas, a Divisão de fabricação de produtos alimentícios, com 6 empresas apoiadas, e a atividade de Fabricação de Móveis com 5 indústrias contempladas, representando 10% do total.

O nível tecnológico embarcado nas atividades de fabricação de produtos alimentícios e fabricação de móveis, conforme a classificação da OECD (2011), é de baixa tecnologia, enquanto a atividades de fabricação de produtos de metal, máquinas e equipamentos está classificada como de média-alta tecnologia.

Nesta análise, nota-se que das 51 empresas enquadradas na Seção “C”, da Indústria da Transformação, 70% delas desenvolvem atividades enquadradas numa

das 4 Divisões beneficiadas, demonstrando alto grau de concentração dos incentivos concedidos pelo município ao setor industrial.

Considerando que o período das concessões de incentivos concedidos até o momento é bastante amplo, existe a possibilidade de que algumas ações e características tenham passado despercebidas no contexto global dos dados. Para obter uma compreensão mais detalhada, passamos a realizar uma análise segmentada por períodos, buscando confirmar ou refutar as características identificadas anteriormente.

Para isso, procedemos à identificação dos períodos nos quais as empresas tiveram acesso aos incentivos, a fim de identificar tendências e ações específicas ao longo do tempo. Com o intuito de facilitar essa análise, foi elaborada a Tabela 11, a qual agrupa a quantidade de empresas beneficiadas em cada período de 10 anos (décadas).

Essa abordagem permitirá uma análise mais refinada das mudanças e padrões ao longo do tempo, destacando possíveis variações nas políticas industriais, nas tendências de investimento e nas características das empresas beneficiárias. Por meio dessa análise segmentada, podemos obter características valiosas sobre as dinâmicas temporais e ajustar nosso entendimento global com maior precisão

Tabela 11 - Número de empresas incentivadas, divididas por décadas

| Período concessão dos benefícios | nº Empresa |
|----------------------------------|------------|
| Década de 1950 | 4 |
| Década de 1960 | 2 |
| Década de 1970 | 1 |
| Década de 1980 | 1 |
| Década de 1990 | 12 |
| Década de 2000 | 6 |
| Década de 2010 | 24 |
| Década de 2020 | 1 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os dados divididos em período nos mostram de forma nítida que, na década de 2010 a 2020, foi o período em que houve a maior concentração de empresas beneficiadas, seguida da década de 1990.

A grande disparidade identificada na década de 2010 pode ter uma relação com a tentativa de uma retomada da Política Industrial Brasileira no período de 2003 a 2014, através Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) lançada no final de 2003, assim como da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lançada em 2008, e o Plano Brasil Maior (PBM) desenvolvido pelo governo federal a partir de 2011.

Através destes programas, o governo federal desenvolveu linhas de incentivo industrial para promover a inovação e modernização do setor industrial, numa tentativa de inserir a indústria nacional nas grandes redes mundiais de comércio, conforme fica evidenciado no objetivo do programa PITCE, que tinha como meta “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003, p. 02).

Conforme Stein e Junior (2016, p. 271), o objetivo central da política industrial seria de

sustentar o crescimento e os principais desafios enfrentados, que seriam elevar os níveis de inovação e investimento da economia. Isso se reflete nas macrometas (chamadas de “metas-país”) previstas que dizem respeito: i) ao aumento da taxa de investimento; ii) à elevação do gasto privado em P&D; iii) à ampliação da participação das exportações brasileiras no mercado mundial, envolvendo também ampliar os investimentos diretos no exterior; e iv) à dinamização das MPEs, incluindo ampliar o número dessas empresas entre as exportadoras.

Este contexto de retomada do debate nacional a partir dos anos de 2003, e a situação de estabilidade econômica vivida pelo país naquele período, podem ter contribuído e influenciado a política municipal, numa tentativa de buscar alinhar as ações locais com o projeto nacional.

Outra justificativa que contribui na explicação da grande quantidade de empresas beneficiadas na década de 2010, conforme os dados já apresentados anteriormente, foi que neste período o município executou a construção de uma nova área industrial, com disponibilidade de 32 lotes para fins de instalação das empresas. A disponibilidade de lotes para instalação de empresas, com certeza, é um elemento que justifica o maior número de empresas beneficiadas neste período.

Esta característica de disponibilidade de terrenos específicos para instalação de indústrias também se manifesta nos dados da década de 90, quando também

ocorreu a execução de um loteamento industrial e houve um maior número de empresas incentivadas.

Numa análise geral da Tabela 11, também se identifica que, a partir da década de 1990, houve a maior concentração dos incentivos, demonstrando que, a partir deste período, se desenvolveu uma política mais consistente de apoio à indústria, como também pode ser percebido no arcabouço jurídico apresentado numa subseção anterior. A década de 90, segundo LYRA, (1996), foi o auge da crise da indústria nacional, onde o governo brasileiro passou a desenvolver um novo estilo de política econômica, buscando criar uma ruptura com o modelo da políticas focada na substituição de importações, tentando buscar a construção de um sistema industrial mais diversificado, integrado e relativamente moderno nos termos dos padrões internacionais vigentes à época.

Esta mudança na política industrial Brasileira na década de 1990 pode ser um indicativo da maior concentração de incentivos concedidos pelo município, pois a necessidade e as mudanças econômicas podem ter influenciado no nível municipal a política industrial, em virtude de as empresas necessitarem de maior apoio para conseguirem se manter no mercado ou fazer novos investimento.

Para fazer uma análise mais focada nas duas décadas que tiveram maior concentração de incentivos, realizamos um recorte temporal a fim de identificar a Seção e Divisão na qual se enquadram as empresas beneficiadas neste período.

Para identificar as características das indústrias beneficiadas em cada período, na tabela 12 são apresentadas as Seções e a Divisão do enquadramento das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas, contemplada na década de 1990 a 2000.

Tabela 12 - Identificação da Divisão das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 90

| Código | Divisão da Atividade | Nº Empresas | % |
|--------|---|-------------|------|
| 23 | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 1 | 7% |
| 25 | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 5 | 36% |
| 28 | Fabricação de máquinas e equipamentos | 6 | 43% |
| TOTAL | | 12 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Identifica-se que, na década de 1990, todas as empresas beneficiadas estão enquadradas na seção da indústria da transformação, demonstrando que no período foi desenvolvida uma política industrial focada no setor, sendo que 43% das empresas se enquadram na Divisão da fabricação de máquinas e equipamentos e 36% das beneficiadas, se enquadrando na Divisão da Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos. Os dados demonstram que as políticas públicas para o setor industrial possuíam um direcionamento para estas duas divisões de atividades econômicas.

Ao fazer análise das atividades com o objetivo de identificar o nível tecnológico, constata-se que a Divisão da fabricação de máquinas e equipamentos está enquadrada no nível de potencial de média-alta capacidade tecnológica, e a Divisão da Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos, está enquadrada como de potencial tecnológico médio-baixo. Estes dados permitem concluir que o município possuía na década de 1990 um foco na busca de incentivar um setor com potencial maior de agregação de valor à cadeia produtiva.

Ao analisar a Seções e Divisões das atividades econômicas das empresas beneficiadas na década de 2010 a 2020¹⁶, identifica-se também que as atividades possuem a característica de estarem enquadradas na Seção “C” – Indústria da Transformação, seguindo a característica dos incentivos concedidos na década de 1990.

Na tabela 13, é apresentada a divisão das atividades desenvolvidas pelas indústrias apoiadas na década de 2010, onde realizamos a aglutinação para identificar quais atividades se destacam.

Tabela 13 - Identificação da Seção das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 2010 – 2020.

| Código da Divisão | Descrição da Divisão da Atividade Econômica | Nº de Empresas | % |
|-------------------|---|----------------|----|
| 10 | Fabricação de produtos alimentícios | 1 | 4% |
| 15 | Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | 2 | 8% |
| 16 | Fabricação de produtos de madeira | 1 | 4% |

¹⁶ Ver Anexo 4, onde é apresentada a tabela da classificação das atividades das empresas beneficiadas na década de 2010.

| Código da Divisão | Descrição da Divisão da Atividade Econômica | Nº de Empresas | % |
|-------------------|--|----------------|------|
| 22 | Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | 1 | 4% |
| 23 | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | 2 | 8% |
| 25 | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | 6 | 25% |
| 27 | Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 1 | 4% |
| 28 | Fabricação de máquinas e equipamentos | 3 | 13% |
| 29 | Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | 1 | 4% |
| 30 | Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 1 | 4% |
| 31 | Fabricação de móveis | 5 | 21% |
| TOTAL | | 24 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Constata-se que no período de 2010 a 2020 houve uma diversificação na classificação da Divisão das atividades desenvolvidas, gerando uma pluralidade de atividades industriais, ficando em destaque a Divisão fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos, com 25% das empresas beneficiadas e a divisão de fabricação de móveis, com uma representação de 21% das indústrias contempladas.

Num comparativo entre as décadas de 1990 e a década de 2010, identifica-se que, no primeiro período, houve a concentração em três atividades, e, no segundo período, foram beneficiados 11 ramos de atividades diferentes. Esta diversificação demonstra uma mudança na política industrial em comparação ao que se praticou na década de 1990.

Ao analisar o potencial tecnológico das duas divisões com maior concentração, observa-se que a Divisão Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos, é classificada como Indústrias de tecnologia média-baixa, enquanto a divisão de fabricação de móveis é considerada uma indústria de baixa tecnologia. Realizando uma comparação entre os dados da década de 2010 e os da década de 1990, é possível perceber que o nível tecnológico das empresas incentivadas durante o período de 2010 apresentou uma redução.

Esta redução do nível tecnológico da política industrial na década de 2010 é contraditória à política industrial desenvolvida pelo governo federal da época¹⁷, e também contradiz as principais vertentes modernas, defendidas por Aiginger e Rodrik (2020), Castro (2009), Monga (2013), Hausmann e Rodrik (2002) entre outros, que defendem a retomada da política industrial, como vetor do desenvolvimento.

Conforme a visão de Aiginger e Rodrik (2020), Castro (2009), Monga (2013), Hausmann e Rodrik (2002), a política industrial moderna precisa se focar cada vez mais no desenvolvimento de atividades com maior potencial tecnológico, buscando ofertar produtos com maior valor agregado e inseridos nas grandes cadeias mundiais de consumo.

No comparativo com os dados levantados através da análise da legislação, identifica-se que, no período de 2010 a 2020, houve a criação de um novo loteamento industrial. Desta forma, os dados corroboram com o que se identificou na seção de levantamento da legislação e confirmam a política adotada.

A pluralidade de atividades industriais também pode ser notada através das legislações que tratam do loteamento industrial executado no período, visto que inclusive o nome do loteamento criado no período passou a ser chamando de “Distrito Industrial Multisetorial Ulrich Maske”.

Uma análise realizada com base nas duas décadas que apresentaram maior concentração de empresas beneficiárias não implica que as ações empreendidas nos demais períodos sejam menos relevantes para a economia do município. Os dados desses dois períodos foram selecionados para facilitar a identificação de tendências que puderam auxiliar na compreensão das informações coletadas e contribuir para as reflexões e conclusões desta dissertação.

Além dos instrumentos já identificados nos dados anteriores, realizamos uma busca específica para identificar, através de notícias e documentos públicos, a existência de outros instrumentos de política industrial que possam ter sido desenvolvidos pelo município, conforme proposto no quadro 2 da metodologia, o qual foi adaptado a partir dos instrumentos de políticas públicas industrial trazidas pela ABDI (2016, p. 454).

¹⁷ Ver os Plano da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) (BRASIL, 2003) Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (IEDI, 2008), e o Plano Brasil Maior (PBM) (BRASIL, 2014)

Uma das ações identificadas e que se destacam no apoio ao setor industrial é a promoção da formação de mão de obra qualificada. Para isso, foram iniciativas iniciadas como a atração de instituições de ensino técnico e superior, como o SENAI e o Instituto Federal Farroupilha. Além disso, foram realizados cursos de formação técnica de curta duração, conforme mencionado em matérias jornalísticas disponíveis no portal do município de Santa Rosa (2022a).

Essas ações visam suprir a demanda por profissionais qualificados e especializados na indústria, fortalecendo, assim, a capacidade produtiva do setor. A atração de instituições de ensino renomadas e a oferta de cursos de curta duração proporcionaram oportunidades de aprendizado e aprimoramento para os indivíduos interessados em ingressar ou progredir no campo industrial.

Ao investir na formação da mão de obra local, a política industrial busca criar uma base sólida de talentos e competências, que contribuirá para o desenvolvimento sustentável da indústria em Santa Rosa. Além disso, a oferta de educação técnica e superior pode ser um instrumento para estimular a inovação, a pesquisa aplicada e a geração de conhecimento que impulsionam o avanço tecnológico no setor.

Essas ações demonstram o compromisso do município em fomentar a qualificação da mão de obra, fortalecendo o elo entre educação e indústria, e buscando o crescimento e a competitividade do setor industrial local.

Pelo que foi possível identificar nos dados coletados, as formações ofertadas no município não possuem o foco no desenvolvimento de pessoas para a área de inovação, conforme é a recomendação de Aiginger e Rodrik (2020). As formações ofertadas estão focadas no nível mais operacional, buscando realizar capacitação de mão de obra para atender as demandas da indústria local, mas sem ter o foco na inovação tecnológica avançada.

Conforme notícias publicadas no portal do município de Santa Rosa (2023), Jornal Noroeste (2023) e informações coletadas na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Tecnologia, o município está articulando ações voltadas para a área da inovação, por meio de uma parceria com o Parque Científico e Tecnológico da PUCRS (TECNO PUC), que já possui uma expertise na área de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em parceria com as empresas do ramo industrial.

Outra ação que é considerada um instrumento de política industrial e que pode ser identificada na pesquisa é a busca de atração de novos investimentos, por meio

de visitas dos gestores públicos a empresas em fase de expansão. Conforme dados levantados no portal de notícias do município (SANTA ROSA, 2013, 2013, 2018, 2021, 2021), ocorreram várias viagens e reuniões dos gestores públicos com empresas de outras regiões, a fim de atraí-las para a instalação no município.

Além de visitas às empresas nacionais, o município de Santa Rosa tem a prática de participar de atividades e missões internacionais, (CÂMARA DE VEREADORES SANTA ROSA, 2019; SANTA ROSA, 2022b, 2022c), buscando identificar e prospectar novos negócios através da exportação da produção das empresas de Santa Rosa.

A prática de divulgação e promoção dos produtos da indústria local também é realizada através de incentivo e promoção de eventos de exposição dos produtos locais. Neste campo, o município de Santa Rosa possui três grandes feiras, com o objetivo de fazer a demonstração e promoção das potencialidades locais. As três feiras possuem perfil e focos distintos, buscando cada uma apresentar e promover o desenvolvimento econômico do setor que representa.

Os três eventos possuem um nicho de mercado específico e se complementam por meio da demonstração das diferentes áreas econômicas do município, auxiliando a divulgação dos produtos e empresas a nível nacional e internacional. Mesmo que estas feiras não estejam focadas diretamente ao setor industrial do município, elas são um instrumento importante na política industrial, pois promovem a divulgação do setor, oportunizando formas para que os produtos industrializados em Santa Rosa sejam conhecidos em outras regiões e contribuam no fortalecimento da cadeia produtiva.

Fazendo um resumo das ações de incentivo ao setor industrial identificados na pesquisa, desenvolvemos o quadro 6, a fim de tabelar as principais ações da política industrial desenvolvidas pelo município.

Quadro 6 - Ações da Política Industrial identificadas

| Tipo de Iniciativa | Variáveis Chaves (ABDI) | Ações Realizadas |
|---------------------------|--|------------------|
| Crédito, Apoio Financeiro | Linhas de financiamento Articulação com instituições bancárias para disponibilizar linhas de créditos | Não identificado |
| Apoio Técnico | Apoio na gestão de projetos; Certificação de projetos; | |

| Tipo de Iniciativa | Variáveis Chaves (ABDI) | Ações Realizadas |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| | Mapeamento da cadeia produtiva; Estudos setoriais; Estudos de tendência tecnológica; Captação de fornecedores qualificados | Não identificado |
| Qualificação de Mão de Obra | Projetos de capacitação de trabalhadores; Ações para implantação de escolas específicas para atender demandas de mão de obra; Projetos de abertura de cursos específicos para atender a demanda da indústria | Evidências identificadas |
| Incentivos Fiscais | Isenção de impostos; Subsídios, etc. | Evidências identificadas |
| Incentivos Materiais | Seção de uso de imóveis e bens públicos; Doação de terrenos; Pagamento de alugueis; Prestação de Serviço; Construção de edificações. Criação de Loteamentos Industriais | Evidências identificadas |
| Apoio a Inovação | Incentivo a projetos voltados à inovação e produção de novas tecnologias. Atividades de pesquisa e desenvolvimento promoção das interações entre empresas e universidades. Apoiar projetos de cooperação e formação de redes entre empresas inovadoras. Parcerias público-privadas em investimentos de alto risco | Não identificado |
| Defesa Comercial | Proteção a produção local | Não identificado |
| Apoio a exportação | Programas de incentivo à exportação; Ações que buscam promover abertura de novos mercados. Missões nacionais ou internacionais; Realização de feiras de exposições potencialidades locais | Evidências identificadas |
| Atração de Investidores | Visitas a grupos empresariais; Participação de missões nacionais e internacionais, Participação de feiras | Evidências identificadas |
| Melhoria Infraestrutura | Ações de melhorias em infraestrutura Viária, Telecomunicações, Energética. | Evidências identificadas |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de modelo da ABDI (2016)

Através do resumo apresentado no quadro 6, que identifica as ações desenvolvidas através da política industrial do município de Santa Rosa, é possível

afirmar que existe um conjunto de ações consistentes voltados à promoção do setor, permitindo concluir que a política industrial tem importante participação no desenvolvimento da cadeia industrial existente no município.

Conforme revelam os dados do quadro 6, as ações da política industrial não possuem um foco direto no desenvolvimento de atividades inovativas, visto que não foi identificado nenhuma atividade voltada diretamente ao apoio à inovação. A ausência de algumas atividades citadas pela ABDI (2016), como instrumento de política industrial, não representa uma minimização da política industrial, mas demonstra que houve uma concentração de atividades em alguns instrumentos e não ocorreu a aplicação de outros. A falta de incentivos para o desenvolvimento de inovações e tecnologias chama a atenção, pois autores contemporâneos como Andreoni e Chang (2020), Stiglitz, Lin e Monga (2013), Aiginger e Rodrik (2020) Pereira e Dathein (2016), entre outros, são unânimes em afirmar que a política industrial necessita ter um olhar voltado à promoção de inovações e tecnologias, para ser competitivo no mercado internacional e ofertar produtos mais eficiente.

Neste ponto, conforme já foi relatado anteriormente, aparecem notícias de que o município está buscando desenvolver alguma ação na perspectiva de criar instrumentos de apoio a processos de produção de tecnologias e inovações, mas que na pesquisa ainda não se revelaram implementadas e efetivadas. Deste modo, fica o registro da existência de uma lacuna na política industrial, que entendemos dever ser melhorada para manter um parque fabril atualizado e capaz de manter sua importância e participação no mercado nacional e internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política industrial tem desempenhado um papel crucial ao longo da história mundial, sendo reconhecida como uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento econômico e superar as desigualdades entre as nações. Desde as ideias pioneiras de Georg Friedrich List, no século XIX, até os debates contemporâneos, fica evidente que a competição comercial precisa de uma mediação governamental, visto que as nações possuem níveis de desenvolvimento industrial distintos, não oferecendo condições de competição igualitárias.

Embora as críticas de economistas e governantes de países desenvolvidos às políticas industriais sejam frequentes, a utilização dessas medidas tem sido uma prática adotada por muitas nações ao longo da história, inclusive por aqueles que atualmente defendem e buscam propagar o livre comércio. O argumento de "chutar a escada", levantado por Chang, ressalta a hipocrisia de alguns países, que se beneficiaram de políticas industriais durante seu próprio processo de desenvolvimento, mas agora sugerem a adoção de medidas liberais, como método mais favorável para promover o desenvolvimento dos países em fase de crescimento.

Após um período em que o discurso liberal e neoliberal dominou a agenda econômica mundial, a política industrial retornou como um tema relevante tanto no meio acadêmico quanto nas políticas públicas ao redor do mundo. A crise financeira de 2008 e 2009 abalou a confiança no livre mercado e mostrou a necessidade de intervenção governamental na alocação de recursos e na regulação econômica do mercado, para fins de garantir segurança jurídica, confiabilidade e estabilidade econômica aos mercados.

Portanto, a retomada do debate sobre política industrial reflete a compreensão de que as autorregulações do mercado não são tão eficientes como se imaginava. Os governantes precisam intervir estrategicamente para promover o desenvolvimento industrial, superar as disparidades econômicas e sociais, e garantir um ambiente competitivo mais justo entre as nações. Deste modo, a política industrial continua sendo um instrumento importante para promover o crescimento econômico e alcançar um nível de desenvolvimento sustentável desejado.

A política industrial é um instrumento decisivo no desenvolvimento econômico de um país ou de uma região, pois possibilita a transição de uma economia agrícola,

baseada na produção de commodities, de renda baixa, para uma renda média ou alta através do processo de industrialização e agregação de valor.

Ademais, vale ressaltar que existem diversas razões pelas quais a industrialização é considerada crucial para o crescimento econômico, conforme argumentos e teorias já apresentados no capítulo 2. Entre uma das razões está a possibilidade da diversificação da economia, reduzindo a dependência de setores específicos, como a agricultura, o que permite tornar a economia mais resistente a choques externos e variações nos preços das commodities.

Da mesma forma, a industrialização está associada a ganhos de produtividade. A introdução de tecnologias modernas e processos de produção mais eficientes aumenta a produtividade das empresas, gerando mais renda e empregos. Além disso, a industrialização é um mecanismo que estimula a inovação, a criação de novos setores industriais, a disseminação do conhecimento, a colaboração e o desenvolvimento de sinergias que impulsionam o progresso tecnológico e o desenvolvimento econômico.

No entanto, é importante destacar que a industrialização por si só não garante automaticamente o desenvolvimento econômico. É necessário implementar políticas industriais integradas, atrair investimentos, investir em infraestrutura de qualidade, disponibilizar recursos humanos capacitados e considerar outros fatores para obter resultados positivos.

Neste contexto, o objetivo desta dissertação foi examinar de que forma o município de Santa Rosa tem utilizado a política industrial para influenciar seu processo de desenvolvimento. Por meio de uma investigação histórica e uma análise da legislação vigente, identificou-se que o município possui uma política industrial estabelecida e uma estrutura de planejamento bem definida, desde os anos finais da década de 80, com o propósito de desenvolver e fomentar a indústria local.

Na pesquisa realizada por meio do levantamento de documentos, leis, registros públicos e da identificação das empresas industriais beneficiadas, percebe-se que a política industrial fez parte do processo de desenvolvimento do município e contribui de forma significativa na consolidação do setor industrial.

Os dados apresentados na pesquisa comprovam que o setor industrial desempenha um papel significativo no desenvolvimento do município de Santa Rosa, com uma representatividade considerável na formação do PIB local, demonstrando

resultados superiores à média nacional, bem como é um dos setores que gera grande quantidade de postos de trabalho, evidenciando sua capacidade de gerar riquezas e oportunidades de emprego.

Na investigação realizada, identificou-se que as ações implementadas pelo município incluem incentivos para atração de empresas, doação de áreas específicas para implantação de empreendimentos industriais, apoio na formação de mão de obra, divulgação das potencialidades industriais, investimentos em infraestrutura, entre outras. Essas medidas têm sido fundamentais para o desenvolvimento do setor industrial local e têm beneficiado principalmente o setor metal mecânico, de máquinas e equipamentos, e a indústria alimentícia.

No período analisado, observou-se que as medidas da política industrial de Santa Rosa beneficiaram diretamente 51 empresas, todas pertencentes ao setor de indústria da transformação, o qual possui um alto potencial de agregação de valor a produção e com potencial de absorção de mão de obra, quando se trata de atividades industriais que são demandantes intensivas de mão de obra.

Da mesma forma, dados das empresas beneficiadas também demonstram que a maioria delas se dedica a atividades com médio potencial tecnológico, confirmando uma característica da indústria brasileira, que historicamente não tem se destacado na produção de produtos de alto valor tecnológico.

Os períodos em que a política industrial beneficiou o maior número de empresas, foram nas décadas de 2010 e 1990. Identificou-se que nestes períodos o município criou distritos industriais com o objetivo de atrair as empresas do ramo industrial. Ficou evidente, assim, que o principal instrumento utilizado pela política industrial municipal foi a concessão de terrenos para a instalação de plantas industriais.

Ao comparar a política industrial municipal com a política nacional, constatou-se que, na década de 1990, as ações adotadas pelo município foram contrárias ao principal movimento nacional. Enquanto o país buscava abrir o mercado e eliminar barreiras protetivas para a indústria emergente, o município desenvolvia medidas de fomento ao setor, como resposta à crise enfrentada pela indústria naquele período.

Já, na década de 2010, a política municipal esteve mais alinhada às ações nacionais, trabalhando projetos voltados para a retomada do incentivo à indústria. Essa iniciativa visava à retomada de uma política industrial nacional, bem como,

possuía o foco na tentativa de superar a crise financeira de 2008, conhecida como crise do subprime, que afetou a economia global.

Os dados identificados permitem concluir que o município tem várias ações que podem ser consideradas como uma política industrial, mas que mesmo considerando toda estrutura da política, reconhecendo seu amplo uso, esta pesquisa constata que a política industrial de Santa Rosa ainda não se concentra no desenvolvimento de atividades de alto nível tecnológico, aspecto considerado fundamental em um mercado globalizado. Estudiosos contemporâneos ressaltam a importância de focar e incentivar o desenvolvimento de atividades com maior potencial tecnológico, que possam oferecer produtos de maior valor agregado e integrar as cadeias de consumo globais.

Diante disso, sugere-se que o município de Santa Rosa revise sua política industrial, buscando incorporar estratégias que promovam a inovação e a tecnologia em seus setores industriais. Ao fazê-lo, a cidade poderá se posicionar de forma mais competitiva no cenário global, impulsionando seu desenvolvimento econômico e social de maneira sustentável e cooperativa.

Ao concluir este estudo, torna-se evidenciada a importância da política industrial no processo de desenvolvimento, como defendido por vários autores ao longo da história. Conforme observado, o setor industrial enfrenta dificuldades para se estruturar de forma independente, necessitando do apoio do poder público no processo inicial de desenvolvimento das atividades. O apoio se justifica pela capacidade do setor, em moldar a economia local e contribuir para o desenvolvimento de uma região, gerando riquezas, oportunidade de trabalho e melhoria de renda para a população.

Os dados coletados nesta pesquisa permitem afirmar que a indústria no município de Santa Rosa demonstra solidez e importância econômica, devido à implementação de ações da política industrial, visto as grandes indústrias que atualmente operam no município serem incentivadas pelo poder público municipal.

Concluindo esta análise, podemos afirmar que este projeto alcançou seus objetivos ao identificar a existência de uma política pública de fomento à indústria, assim como os instrumentos utilizados e os setores que tiveram acesso aos incentivos. Os resultados obtidos fornecem uma visão abrangente e fundamentada

sobre a atuação governamental na promoção do desenvolvimento industrial, confiante para a compreensão e o aprimoramento das políticas públicas voltadas para o setor.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI. **Os Desafios da Política Industrial Brasileira; Uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial**. Brasília: ABDI, 2016.

AIGINGER, K.; RODRIK, D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 20, n. 2, p. 189–207, 1 jun. 2020.

ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 48, p. 136–150, 2019.

ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. Industrial Policy in the 21st Century. **Development and Change**, v. 51, n. 2, p. 324–351, 2020.

ANDREONI, A.; CHANG, H.-J.; SCAZZIERI, R. Industrial policy in context: Building blocks for an integrated and comparative political economy agenda. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 48, p. 1–6, 1 mar. 2019.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro 1930-1964: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1995.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 7º Tiragem ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Diretrizes de Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior. **Casa Civil**, 2003.

BRASIL. **Plano Brasil Maior; Inovar para competir. Competir para crescer** Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/apresentacao_completa_final.pdf>.

BRASIL. **Portal Senado Federal**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094**, v. 25, n. 1, p. 71–90, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. 40 Anos De Desindustrialização. **Jornal do Economista**, n. maio, p. 5, 2019.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, p. 89–98, 1997.

CAGED. **Painel de Informações Novo CAGED**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNWl5NWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUtY2UyYjIwMDE1YWI2liwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVvOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSectionb52b07ec3b5f3ac6c749>>. Acesso em: 31 out. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES SANTA ROSA. **Comitiva gaúcha que está na China segue roteiro de visitas**. Disponível em: <<https://www.camarasantarosa.rs.gov.br/imprensa/noticias/Noticias/1/2019/1257>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

CAMERON, D. **Primeiro Ministro Cameron sobre Economia Britânica**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.c-span.org/video/?296238-1/prime-minister-cameron-british-economy>>.

CASTRO, A. B. DE. A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 2, p. 253, 14 ago. 2009.

CHANG, H.-J. Breaking the mould: An institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. **Cambridge Journal of Economics**, v. 26, n. 5, p. 539–559, 2002.

CHANG, H.-J. **Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHRISTENSEN; TERESA NEUMANN DE SOUZA. **ACISAP: 90 Anos**. 1. ed. Santa Rosa: ACISAP, 2022.

DEE. **PIB dos municípios do RS em 2019**. Disponível em: <<https://dee.rs.gov.br/pib-municipal>>. Acesso em: 17 out. 2022.

DEE. **RS em Números**. Disponível em: <<https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202207/11113129-rsemnumeros2022-web.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2022.

DIEESE. **Política industrial no brasil: o que é a nova política industrial**: Dezembro 2005. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2005/notatecPoliticaIndustrial.html>>.

DUTTA, S. et al. **Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth?** Geneva: [s.n.]. Disponível em: <<https://tind.wipo.int/record/46596>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FEE. **Site Fundação Economia Estatística**. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/>>. Acesso em: 17 out. 2022.

FONSECA, P. C. D. **DESENVOLVIMENTISMO: A construção do Conceito**. Rio de Janeiro: IPEIA, 2015.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo - SP: Companhia Editora Nacional, 2003.

GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 21, n. 4, p. 763–785, 2001.

GONÇALVES, R. Economia industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (ORG) (Eds.). **Economia Industrial; fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. p. 231–241.

GUERRERO, G. A.; FONSECA, P. C. D. **Trajatória e dinâmica tecnológica da indústria de máquinas-ferramenta no Brasil**. [s.l: s.n.]. v. 27

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic Development as Self-Discovery. **SSRN Electronic Journal**, RWP02-023. n. March, 2002.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. **Doomed To Choose: industrial policy as predicament**. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y49lzv4a>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

IBGE. **Tabela de Classificação Atividade Econômica**. Disponível em: <<https://cnae.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 maio. 2022a.

IBGE. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - 2020**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 13 nov. 2022b.

IBGE. **Panorama Cidades IBGE**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-rosa/panorama>>. Acesso em: 27 maio. 2023a.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 9 jun. 2023b.

IEDI. **A Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: [s.n.].

JONAL NOROESTE. **Avança projeto da TecnoPuc em Santa Rosa**. Disponível em: <<https://jornalnoroeste.com.br/noticia/geral/avanca-projeto-da-tecnopuc-em-santa-rosa>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

KELLER, P. F. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. **Revista Economia & Gestão da PUC Minas**, v. 8, n. 16, p. 30–47, 2008.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abil Cultura, 1983.

LYRA, F. T. DE. A Política Industrial Brasileira: mudanças e perspectivas. **Texto para Discussão**, n. 413, p. 26, 1996.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5º Ed. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003.

MARSHALL, A. **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo - SP:

Editora Nova Cultural Ltda, 1996. v. I

MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R.; POSSAS, M. L. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 14, n. esp., p. 11–36, 2015.

MONGA, C. Theories of Agglomeration: Critical Analysis from a Policy Perspective. In: **The Industrial Policy Revolution I**. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. p. 209–224.

MORCEIRO, P. C. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011; Abordagens e indicadores**. São Paulo - SP: Cultura Acadêmica, 2012.

MTE. **Evolução de Emprego do CAGED - EEC**. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>>. Acesso em: 31 out. 2022.

OECD. **Classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/41/48350231.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 2, p. 219–232, 2010.

PEREIRA, A. J.; DATHEIN, R. Política Industrial como Instituição Desenvolvimentista: uma crítica ao “novo desenvolvimentismo” baseada nas experiências de brasil e coreia do sul. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 1, p. 28–57, abr. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 186-1986 - Solicita autorização do legislativo para doação de terreno para o SENAI**. Santa RosaArquivo do Município, , 1986.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 052/1989. Executivo solicita autorização ao legislativo para adquirir área de terras, para fins de implantação de indústrias**. Santa Rosa - RS,Arquivo do Município, , 1989a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 156/1989 -Poder executivo encaminha projeto de Lei para urbanização da área de terras adquirida para a implantação do Distrito Industrial**. Santa RosaArquivo do Município, , 1989b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 168/1989 - Encaminha projeto de Lei 032-1989, que busca Instituir a impalntação de área industrial no município de Santa Rosa**. Santa RosaArquivo do Município, , 1989c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 181/1992 - Solicita outorização do legislativo para pagamento de água das empresas instaladas no Distrito Industrial**. Santa RosaArquivo do Município, , 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Ofício 198/1993 - Proprõe projeto de Lei nº 85-1993 de criação do Fundo Municipal de Expansão e Desenvolvimento**

Industrial de Santa Rosa. Santa RosaArquivo do Município, , 1993.

PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek.** Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano de Metas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano_de_Metas.pdf)>.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. **Ofício PGM/MSG nº 87/2004 - Solicita outorização para recebimento em doação de área de terras, para ampliação da área industrial.** Santa RosaArquivo do Município, , 2004.

QUEIROZ-STEIN, G.; HERRLEIN JR., R. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 47, p. 252–287, 2016.

ROTTA, E. **A Construção do Desenvolvimento: Análise de um “modelo” de integração entre regional e global.** Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

SANTA ROSA. **Comitiva de Santa Rosa visita fábrica da Stara em Carazinho.** Disponível em: <https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_ver.php?id=4738>. Acesso em: 11 mar. 2023a.

SANTA ROSA. **Empresas internacionais querem investir em Santa Rosa.** Disponível em: <https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_indice_o.php?o_id=17&p=44>. Acesso em: 20 dez. 2022b.

SANTA ROSA. **Revisão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Santa Rosa, 100 anos - 2018-2031Plano Estratégico.** Santa Rosa: [s.n.].

SANTA ROSA. **Havan deve fazer investimentos no Rio Grande do Sul.pdf.** Disponível em: <https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_imprimir.php?id=6751>. Acesso em: 11 mar. 2023b.

SANTA ROSA. **Nova Indústria de implementos agrícolas em Santa Rosa.pdf.** Disponível em: <<https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?p=1868>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SANTA ROSA. **Formatura do Curso Profissionalizante de Costura.** Disponível em: <<https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?p=5071>>. Acesso em: 20 dez. 2022a.

SANTA ROSA. **Secretário Odaylson fala sobre Missão Internacional.** Disponível em: <<https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?p=4093>>. Acesso em: 20 dez. 2022b.

SANTA ROSA. **Missão Internacional.** Disponível em: <https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_ver.php?id=7909>. Acesso em: 11 mar. 2023c.

SANTA ROSA. **Comitiva de Santa Rosa está em Porto Alegre para tratar do Polo Tecnopuc.** Disponível em: <<https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?p=5896>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

SANTA ROSA (RS). **Lei 209/1958 - Dispõe sobre isenção tributária a Indústria sem similares que vierem a se instalar no município.** Santa RosaArquivo do Município, , 1958.

SANTA ROSA (RS). **Lei nº 2173/1989 - Institui a implantação de área industrial no município de Santa Rosa, e dá outras providências.** Santa RosaArquivo do Município, , 1989.

SANTA ROSA (RS). **Lei 2387-1991 - Autoriza o poder executivo a alienar, por doação, os lotes da área industrial de que trata a lei 2165, de 10 de julho de 1989.** Santa Rosa - RSArquivo do Município, , 1991.

SANTA ROSA (RS). **Lei 2465-1992 - Autoriza o executivo municipal a pagar consumo de água da área industrial, e dá outras providências.** Santa RosaArquivo do Município, , 1992.

SANTA ROSA (RS). **Lei 2641/1993 - Institui o Fundo Municipal de Expansão e Desenvolvimento Industrial de Santa Rosa (FUNDESI), e autoriza a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências.** Santa RosaArquivo do Município, , 1993.

SANTA ROSA (RS). **Lei 3929/2004 - Autoriza recebimento de área de terras em doação com encargos para ampliação do Distrito Industrial.** Santa RosaArquivo do Município, , 2004.

SANTA ROSA (RS). **Lei 4541/2009. Consilida a legislação sobre o desenvolvimento do município de Santa Rosa.** Disponível em: <<https://www.camarasantarosa.rs.gov.br/proposicoes/Lei-ordinaria/2022>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

SANTA ROSA (RS). **Lei nº 5270/2015 - Institui o Programa de Ampliação das Micro e Pequenas Empresas – PROAMPES.** Disponível em: <<https://santarosa.atende.net/autoatendimento/servicos/legislacao-municipal>>. Acesso em: 19 set. 2022.

SANTA ROSA (RS). **PPA 2018 A 2021.** Santa Rosa: [s.n.].

SANTA ROSA (RS). **Odaylson se reúne com Rede de Supermercados de SC.** Disponível em: <<https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?p=1710>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juros e o Ciclo Econômico.** São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.

SOUZA, N. DE J. DE. **Desenvolvimento Econômico** -. 5 ed. ed. São Paulo - SP: Atlas S.A, 2005.

STIGLITZ, J. E. **Shock Therapy for Neoliberals.** Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/russia-war-covid-global-shocks-reveal-bankruptcy-of-neoliberalism-by-joseph-e-stiglitz-2022-04>>. Acesso em: 10 jun.

2022.

STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y.; MONGA, C. **The rejuvenation of industrial policy**: Policy Research Working Paper 6628, The World Bank,. Washington: The World Bank, 2013. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16845>>.

THIRLWALL, A. P. **A Natureza do Crescimento Econômico. Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEIA, 2005.

WADE, R. After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. **Global Policy**, v. 1, n. 2, p. 150–161, 2010.

WADE, R. The Role of Industrial Policy in Developing Countries. In: **Rethinking Development Strategies After the Financial Crisis**: Volume I ed. New York and Geneva: United Nations, 2015. p. 67–79.

7 ADENDOS

Adendo 1 - Tabela comparativa da participação do VAB da Indústria no PIB do Município, Estado e União.

| Ano | PIB (em R\$) Município | VAB Indústria (em R\$) Município | % Participação VAB no PIB do Município | Total PIB Estadual | VAB Indústria (em R\$) Estadual | % Participação VAB no PIB do Estado | Total PIB Brasil | VAB Indústria (em R\$) Brasil | % Participação VAB no PIB Brasil |
|------|------------------------|----------------------------------|--|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 2002 | 585.137.114 | 112.311.680 | 19% | 98847211 | 22444215 | 23% | 1488787276 | 334907570 | 22% |
| 2003 | 748.750.128 | 155.722.268 | 21% | 119325399 | 27365989 | 23% | 1717950386 | 396568543 | 23% |
| 2004 | 817.148.926 | 199.867.287 | 24% | 131192206 | 32585890 | 25% | 1957751224 | 475863218 | 24% |
| 2005 | 744.303.435 | 160.313.469 | 22% | 136362769 | 32687548 | 24% | 2170584503 | 524686244 | 24% |
| 2006 | 752.505.899 | 134.090.318 | 18% | 147622599 | 32988726 | 22% | 2409449916 | 567281406 | 24% |
| 2007 | 926.112.432 | 205.781.682 | 22% | 168009752 | 36075536 | 21% | 2720262951 | 629071171 | 23% |
| 2008 | 1.302.612.101 | 429.112.083 | 33% | 190229822 | 41144445 | 22% | 3109803097 | 717907186 | 23% |
| 2009 | 1.223.614.644 | 301.269.226 | 25% | 204344940 | 48166085 | 24% | 3333039339 | 729222075 | 22% |
| 2010 | 1.486.461.941 | 396.757.361 | 27% | 241249164 | 57499409 | 24% | 3885847000 | 904158000 | 23% |
| 2011 | 1.725.443.567 | 486.709.125 | 28% | 265056416 | 61446640 | 23% | 4376382000 | 1011034000 | 23% |
| 2012 | 2.084.147.239 | 655.485.483 | 31% | 287587019 | 65393614 | 23% | 4814760000 | 1065682000 | 22% |
| 2013 | 2.245.085.663 | 618.572.098 | 28% | 332292726 | 69445165 | 21% | 5331618957 | 1131626000 | 21% |
| 2014 | 2.331.511.144 | 561.525.266 | 24% | 357816424 | 72455167 | 20% | 5778952780 | 1183094000 | 20% |
| 2015 | 2.407.654.020 | 513.564.912 | 21% | 381992601 | 77437932 | 20% | 5995787000 | 1160787000 | 19% |
| 2016 | 2.597.035.275 | 556.618.797 | 21% | 408789528 | 81763596 | 20% | 6269328000 | 1150720000 | 18% |
| 2017 | 2.824.253.399 | 626.443.387 | 22% | 423270047 | 82102382 | 19% | 6585479000 | 1197800000 | 18% |
| 2018 | 3.000.425.218 | 631.527.720 | 21% | 457293958 | 88973679 | 19% | 7004141000 | 1313210000 | 19% |
| 2019 | 3.191.247.974 | 673.999.029 | 21% | 482464177 | 94640915 | 20% | 7389131000 | 1385804000 | 19% |
| 2020 | 3.145.195.038 | 714.693.190 | 23% | 470941846 | 95234089 | 20% | 7609597000 | 1484337000 | 20% |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dados (IBGE, 2023a)

Adendo 2 - Relação das atividades CNAE, enquadradas nas seções e divisões das atividades econômicas, conforme classificação do CONLCA do IBGE.

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|--|---------------------------------|--|----------------------|
| Empresa 1 | 1042-2/00 | Fabricação de óleos vegetais refinados, exceto óleo de milho | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos fiscais |
| Empresa 2 | 1412-6/02 | Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas | C Indústria da Transformação | 14 Confecção de artigos do vestuário e acessórios | Incentivos fiscais |
| Empresa 3 | 1012-1/03 | Frigorífico - abate de suínos | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos materiais |
| Empresa 4 | 3092-0/00 | Fabricação de bicicletas e triciclos não motorizados, peças e acessórios | C Indústria da Transformação | 30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | Incentivos fiscais |
| Empresa 5 | 2219-6/00 | Fabricação de artefatos de borracha não especificados anteriormente | C Indústria da Transformação | 22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | Incentivos materiais |
| Empresa 6 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 7 | 2539-0/01 | Serviços de usinagem, tornearia e solda | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|--|---------------------------------|---|----------------------|
| Empresa 8 | 10.52-0-00 | Fabricação de laticínios | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos materiais |
| Empresa 9 | 27.10-4-01 | Fabricação de geradores de corrente contínua e alternada, peças e acessórios | C Indústria da Transformação | 27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos | Incentivos materiais |
| Empresa 10 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 11 | 23.30-3-01 | Fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda | C Indústria da Transformação | 23 Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | Incentivos materiais |
| Empresa 12 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 13 | 22.29-3-02 | Fabricação de artefatos de material plástico para usos industriais | C Indústria da Transformação | 22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|---|---------------------------------|---|----------------------|
| Empresa 14 | 31.01-2-00 | Fabricação de móveis com predominância de madeira | C Indústria da Transformação | 31 Fabricação de móveis | Incentivos materiais |
| Empresa 15 | 31.01-2-01 | Fabricação de móveis com predominância de madeira | C Indústria da Transformação | 31 Fabricação de móveis | Incentivos materiais |
| Empresa 16 | 28.61-5-00 | Fabricação de máquinas para a indústria metalúrgica, peças e acessórios, exceto máquinas-ferramenta | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 17 | 31.02-1-00 | Fabricação de móveis com predominância de metal | C Indústria da Transformação | 31 Fabricação de móveis | Incentivos materiais |
| Empresa 18 | 25.42-0-00 | Fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 19 | 25.12-8-00 | Fabricação de esquadrias de metal | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 20 | 31.01-2-00 | Fabricação de móveis com predominância de madeira | C Indústria da Transformação | 31 Fabricação de móveis | Incentivos materiais |
| Empresa 21 | 25.12-8-00 | Fabricação de esquadrias de metal | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|---|---------------------------------|---|----------------------|
| Empresa 22 | 15.21-1-00 | Fabricação de artigos para viagem, bolsas e semelhantes de qualquer material | C Indústria da Transformação | 15 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | Incentivos materiais |
| Empresa 23 | 25.21-7-00 | Fabricação de tanques, reservatórios metálicos e caldeiras para aquecimento central | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 24 | 25.12-8-00 | Fabricação de esquadrias de metal | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 25 | 29.30-1-01 | Fabricação de cabines, carrocerias e reboques para caminhões | C Indústria da Transformação | 29 Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias | Incentivos materiais |
| Empresa 26 | 23.30-3-99 | Fabricação de outros artefatos e produtos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes | C Indústria da Transformação | 23 Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | Incentivos materiais |
| Empresa 27 | 15.21-1-00 | Fabricação de artigos para viagem, bolsas e semelhantes de qualquer material | C Indústria da Transformação | 15 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Empresa 28 | 16.22-6-02 | Fabricação de esquadrias de madeira e de peças de madeira para instalações industriais e comerciais | C | 16 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |
| Empresa 29 | 31.01-2-00 | Fabricação de móveis com predominância de madeira | C | 31 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |
| Empresa 30 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C | 28 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |
| Empresa 31 | 28.33-0-01 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C | 28 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |
| Empresa 32 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C | 28 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |
| Empresa 33 | 25.11-0-00 | Fabricação de estruturas metálicas | C | 25 Indústria da Transformação | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|---|---------------------------------|---|----------------------|
| Empresa 34 | 2539-0/01 | Serviços de usinagem, tornearia e solda | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 35 | 28.61-5-00 | Fabricação de máquinas para a indústria metalúrgica, peças e acessórios, exceto máquinas-ferramenta | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 36 | 25.39-0-02 | Serviços de tratamento e revestimento em metais | C Indústria da Transformação | 25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 37 | 23.30-3-05 | Preparação de massa de concreto e argamassa para construção | C Indústria da Transformação | 23 Fabricação de produtos de minerais não-metálicos | Incentivos materiais |
| Empresa 38 | 2840-2/00 | Fabricação de máquinas ferramenta, peças e acessórios | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |
| Empresa 39 | 28.29-1-99 | Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral não especificados anteriormente, peças e acessórios | C Indústria da Transformação | 28 Fabricação de máquinas e equipamentos | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Empresa 40 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C | Indústria da Transformação 28 | Incentivos materiais |
| Empresa 41 | 28.33-0-00 | Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação | C | Indústria da Transformação 28 | Incentivos materiais |
| Empresa 42 | 2330-3/01 | Fabricação de estruturas pré moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda | C | Indústria da Transformação 23 | Incentivos materiais |
| Empresa 43 | 25.42-0-00 | Fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias | C | Indústria da Transformação 25 | Incentivos materiais |
| Empresa 44 | 25.43-8-00 | Fabricação de ferramentas | C | Indústria da Transformação 25 | Incentivos materiais |
| Empresa 45 | 25.11-0-00 | Fabricação de estruturas metálicas | C | Indústria da Transformação 25 | Incentivos materiais |

| Razão Social | CNAE Atividade Principal | Descrição Atividade | Código e Descrição da Seção | Código e Descrição da Divisão | Incentivo Recebido |
|--------------|--------------------------|---|---------------------------------|--|----------------------|
| Empresa 46 | 24.23-7-02 | Produção de laminados longos de aço, exceto tubos | C Indústria da Transformação | 24 Metalurgia | Incentivos materiais |
| Empresa 47 | 30.92-0-00 | Fabricação de bicicletas e triciclos não-motorizados, peças e acessórios | C Indústria da Transformação | 30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | Incentivos materiais |
| Empresa 48 | 10.12-1-03 | Frigorífico - abate de suínos | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos materiais |
| Empresa 49 | 26.60-4-00 | Fabricação de aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação | C Indústria da Transformação | 26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos | Incentivos materiais |
| Empresa 50 | 10.12-1-03 | Frigorífico - abate de suínos | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos fiscais |
| Empresa 51 | 10.41-4-00 | Fabricação de óleos vegetais em bruto, exceto óleo de milho | C Indústria da Transformação | 10 Fabricação de produtos alimentícios | Incentivos fiscais |

Elaborado pelo Autor (2023)

Adendo 3 - Identificação das Seções e Divisões das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 90

| Ano | Empresas | Seção | Divisão |
|------|----------------------------|----------------------------|---|
| 1992 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1992 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1992 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1993 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 1993 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 1993 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1994 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 1994 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos |
| 1995 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1995 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 1995 | Indústria da Transformação | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 1993 | Indústria da Transformação | Indústria da transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Adendo 4 - Identificação das Seções e Divisões das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas que receberam incentivos na década de 2010 - 2020

| Ano | Razão social | Seção | Divisão |
|------|--------------|----------------------------|---|
| 2018 | Empresa 9 | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos |
| 2018 | Empresa 10 | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 2018 | Empresa 11 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos |
| 2018 | Empresa 12 | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 2013 | Empresa 13 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de borracha e de material plástico |
| 2013 | Empresa 14 | Indústria da Transformação | Fabricação de móveis |
| 2013 | Empresa 15 | Indústria da Transformação | Fabricação de móveis |
| 2015 | Empresa 16 | Indústria da Transformação | Fabricação de máquinas e equipamentos |
| 2013 | Empresa 17 | Indústria da Transformação | Fabricação de móveis |
| 2015 | Empresa 18 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2015 | Empresa 19 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2013 | Empresa 20 | Indústria da Transformação | Fabricação de móveis |
| 2015 | Empresa 21 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2015 | Empresa 22 | Indústria da Transformação | Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados |
| 2018 | Empresa 23 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2015 | Empresa 24 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2015 | Empresa 25 | Indústria da Transformação | Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias |
| 2015 | Empresa 26 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de minerais não-metálicos |
| 2018 | Empresa 27 | Indústria da Transformação | Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados |
| 2013 | Empresa 28 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de madeira |

| Ano | Razão social | Seção | Divisão |
|------|--------------|----------------------------|--|
| 2013 | Empresa 29 | Indústria da Transformação | Fabricação de móveis |
| 2017 | Empresa 43 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos |
| 2019 | Empresa 47 | Indústria da Transformação | Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores |
| 2019 | Empresa 48 | Indústria da Transformação | Fabricação de produtos alimentícios |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Adendo 5 - Valor do VAB por setor econômico dos municípios do COREDE Fronteira Noroeste

| Município | VAB Agropecuária (em R\$) | VAB Indústria (em R\$) | VAB Serviços (em R\$) | VAB Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (em R\$) | VAB Total (em R\$) |
|----------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---|-----------------------|
| 1 Santa Rosa | 124.676.073 4% | 673.999.029 24% | 2.017.551.917 72% | 419.549.459 15% | 2.816.227.019 100% |
| 2 Horizontina | 73.810.566 5% | 729.891.853 53% | 585.295.153 42% | 127.184.410 9% | 1.388.997.572 100% |
| 3 Três de Maio | 102.955.174 10% | 140.980.027 14% | 738.028.929 75% | 137.944.455 14% | 981.964.130 100% |
| 4 Santo Cristo | 117.490.343 23% | 55.910.171 11% | 338.163.472 66% | 82.121.880 16% | 511.563.985 100% |
| 5 Tuparendi | 72.409.192 27% | 17.831.067 7% | 178.894.695 66% | 45.293.931 17% | 269.134.954 100% |
| 6 Independência | 92.551.799 37% | 28.495.526 11% | 127.934.553 51% | 38.840.076 16% | 248.981.878 100% |
| 7 Boa Vista do Buricá | 47.047.675 21% | 24.991.706 11% | 154.002.586 68% | 40.207.060 18% | 226.041.967 100% |
| 8 Cândido Godói | 72.079.516 32% | 27.496.926 12% | 126.217.715 56% | 37.044.150 16% | 225.794.156 100% |
| 9 Tucunduva | 56.173.674 27% | 10.036.747 5% | 139.779.598 68% | 35.814.031 17% | 205.990.018 100% |
| 10 Doutor Maurício Cardoso | 80.053.303 45% | 7.250.928 4% | 91.233.240 51% | 28.339.748 16% | 178.537.471 100% |
| 11 Campina das Missões | 57.868.947 37% | 9.010.837 6% | 88.790.145 57% | 33.433.119 21% | 155.669.928 100% |
| 12 Nova Candelária | 48.285.934 33% | 44.842.809 31% | 52.277.179 36% | 20.644.525 14% | 145.405.922 100% |
| 13 Novo Machado | 64.822.421 51% | 4.785.263 4% | 56.696.501 45% | 23.457.240 19% | 126.304.185 100% |
| 14 Alecrim | 32.906.428 29% | 4.411.086 4% | 75.708.806 67% | 31.327.053 28% | 113.026.320 100% |
| 15 Porto Lucena | 36.654.007 | 3.598.840 | 63.595.300 | 27.593.764 | 103.848.147 |

| Município | VAB Agropecuária (em R\$) | VAB Indústria (em R\$) | VAB Serviços (em R\$) | VAB Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (em R\$) | VAB Total (em R\$) |
|--------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------|
| | 35% | 3% | 61% | 27% | 100% |
| 16 Alegria | 38.264.070 | 2.876.113 | 61.230.022 | 24.903.434 | 102.370.205 |
| | 37% | 3% | 60% | 24% | 100% |
| 17 São José do Inhacorá | 34.526.906 | 23.124.291 | 43.137.265 | 18.124.493 | 100.788.461 |
| | 34% | 23% | 43% | 18% | 100% |
| 18 Senador Salgado Filho | 42.680.352 | 4.181.497 | 40.951.041 | 20.148.647 | 87.812.890 |
| | 49% | 5% | 47% | 23% | 100% |
| 19 Porto Mauá | 26.008.151 | 1.945.482 | 34.216.003 | 17.422.025 | 62.169.636 |
| | 42% | 3% | 55% | 28% | 100% |
| 20 Porto Vera Cruz | 11.887.179 | 1.019.692 | 20.625.082 | 13.717.923 | 33.531.953 |
| | 35% | 3% | 62% | 41% | 100% |



Emitido em 03/10/2023

DISSERTAÇÃO Nº 142/2023 - PPGDPP - CL (10.38.04.29)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 03/10/2023 08:33)

JULIANI BORCHARDT DA SILVA

CHEFE - TITULAR

SEGEPPG - CL (10.38.04.26)

Matrícula: ###896#9

Visualize o documento original em <https://sipac.uffs.edu.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número:
142, ano: **2023**, tipo: **DISSERTAÇÃO**, data de emissão: **03/10/2023** e o código de verificação: **7875bdfc11**