



POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO: UM ESTUDO NAS MÉDIAS INDÚSTRIAS DO SEGMENTO METALMECÂNICO DE SANTA ROSA/RS/BRASIL

Edemar Rotta, Doutor com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social (PPGSS/PUCRS), Mestre em Sociologia (PPGS/UFRGS), Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo.

Lídia Link Lagemann, Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS), Diretora Administrativa - Biotecno - Refrigeração Médica. Médica Veterinária - UFRGS.

Resumo

A temática deste artigo centra-se na relação entre as políticas públicas brasileiras de incentivo à inovação e as indústrias do segmento metalmeccânico. Analisam-se as médias indústrias do segmento metalmeccânico do município de Santa Rosa/RS/Brasil, buscando mapear seu perfil; conhecer as políticas públicas de incentivo à inovação existentes para as mesmas; analisar como as empresas conhecem, acessam e as utilizam; e compreender a influência das políticas públicas nas dinâmicas de funcionamento das empresas industriais estudadas. A metodologia utilizada tem foco qualitativo, com alcance exploratório e abordagem crítico-dialética. Como técnica de coleta de dados realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, complementada por entrevistas semiestruturadas com os gestores de indústrias localizadas na área industrial do município de Santa Rosa, tendo como critério de seleção dos entrevistados a receita bruta da empresa, o seu tempo de vida e sua localização na área industrial do município. Depois de coletados, os dados foram analisados através de técnica de análise de conteúdo. Constatou-se que as empresas pouco conhecem as políticas públicas de incentivo à inovação existentes para o setor; não as utilizam como ferramentas para impulsionar seus empreendimentos; e pouco compreendem o conceito de inovação e suas diversas formas de aplicação nas empresas. Se pode inferir que as políticas públicas de incentivo à inovação têm pouca influência nos empreendimentos de médio porte do segmento metalmeccânico de Santa Rosa.

Palavras-chave: Inovação. Políticas Públicas. Indústrias. Metalmeccânico. Santa Rosa.



Introdução

O estudo das políticas públicas de incentivo à inovação para o setor industrial possui tradição consolidada no Brasil ao longo do século XX. Porém, quando se trata de olhar o segmento metalmecânico em específico se nota relativa carência de estudos, especialmente com viés de análise de experiências concretas. Em busca realizada no Portal de Periódicos CAPES, em 2018, considerando como indicativo de busca as palavras “inovação”, “políticas públicas” e “médias empresas”, constatou-se que nenhum trabalho foi publicado nos últimos anos considerando estas três palavras associadas e apenas um tangencia o assunto ao falar de políticas públicas em médias empresas, sem aprofundar o tema da inovação. A mesma busca realizada no portal SciELO demonstrou que apenas 3 trabalhos foram publicados sobre este assunto, sendo que nenhum deles teve especificidade para o setor metalmecânico, o que evidencia a relevância de estudos nesta direção, para o caso brasileiro.

Quando se fala em políticas públicas compreende-se “o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Se trata de uma área específica de conhecimento, que se desenvolve no interior da ciência política, com um olhar interdisciplinar, no sentido de compreender as ações (ou não ações) dos governos (como materialização do poder do Estado, em suas diferentes esferas) em resposta às demandas da sociedade, em seus múltiplos grupos de interesse, tomando decisões e implantando programas, projetos e ações (LAGO; ROTTA, 2019). Nas últimas décadas os estudos de políticas públicas ampliaram-se muito, especialmente no que se refere aos seus processos de elaboração, implantação e avaliação. No estudo em curso, a preocupação central voltou-se para a capacidade do Estado agir, via governos, na elaboração e implantação de políticas públicas voltadas à inovação para o setor industrial metalmecânico.

Quando se fala em políticas públicas de inovação, se está entendendo o conjunto de ações (ou não ação) do Estado no sentido de incentivar a qualificação dos processos produtivos, via atuação dos atores envolvidos. Na ciência econômica e nas teorias do desenvolvimento, a importância da inovação ganhou espaço proeminente a partir das contribuições de Joseph Alois Schumpeter e dos Neoschumpeterianos (TIGRE, 2006; LOPES, 2015). Para estes, a inovação é a capacidade de produzir um produto ou serviço por meio de novas formas/arranjos/maneiras/jeitos/combinções, que gerem oportunidades de ganhos acima da média do mercado. Portanto, trata-se da capacidade de criar algo completamente novo ou introduzir mudanças naquilo que já existe no sentido de aperfeiçoar



produtos ou processos. Na visão schumpeteriana, esta capacidade é, de forma especial, decorrente do empresário empreendedor (PAIVA *et al.*, 2018).

Este texto traz resultados de estudos realizados junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). É produzido com base na pesquisa bibliográfica, documental e em entrevistas semiestruturadas. Ancora-se em uma abordagem dialética, realizando a análise dos dados e informações obtidas a partir da técnica da análise de conteúdo. O estudo tem como *locus* o município de Santa Rosa/RS/Brasil e, neste, o setor metalmeccânico. O município de Santa Rosa está situado na Região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul e possui uma história na qual o desenvolvimento está diretamente imbricado com a indústria, o setor metalmeccânico e a inovação (ROTTA, 1999).

O artigo está estruturado em três partes essenciais, além dessa introdução. Na primeira delas se procura apresentar o município *locus* da pesquisa. Na segunda é apresentada a metodologia e na terceira as inferências construídas a partir do estudo realizado.

1 A história empreendedora do município de Santa Rosa/RS/Brasil

A origem remota do município de Santa Rosa vincula-se à ocupação da região das matas subtropicais ao longo do rio Uruguai, por grupos nativos, de várias origens étnicas, em especial os guaranis (SCHMITZ, 2006, p. 37). Quando da chegada dos missionários espanhóis, no século XVII, passou a integrar o território da região das Missões, inclusa nos Trinta Povos Guaranis. A troca do território das Missões pela Colônia de Sacramento, na segunda metade do século XIX, fez com que a experiência das Missões Jesuítico-guaranis fosse desestruturada, gerando um processo tenso e contraditório de reocupação por caboclos, estancieiros, descendentes de europeus não ibéricos e seus descendentes, consolidado apenas no século XX (ZARTH, 1997; ROTTA, 1999).

A criação do distrito de Santa Rosa, pelo município de Santo Ângelo, em 1914, proporciona as condições para a instalação da Colônia Mista, com sede no povoado 14 de julho. Como colônia mista, o governo do estado do Rio Grande do Sul, de feição positivista, propunha atrair população de diferentes origens étnicas e religiosas, a partir da ideia de integrar as diversidades e construir um único espírito de Nação. Em menos de duas décadas o povoado já começa a dar seus primeiros passos em busca da emancipação político-administrativa, conquistada em 1931. O município de Santa Rosa transforma-se em um polo de referência regional, estadual e nacional em pouco mais de meio século (ROTTA, 1999).



Esta rápida projeção do município possui uma ligação direta com a presença da indústria e sua articulação com a matriz produtiva local. Em uma fase inicial esta indústria estava associada à agropecuária de cunho familiar, transformando suínos, leite e grãos em produtos agregados postos à disposição do mercado. Esta indústria nascente passa a exigir a produção de máquinas e equipamentos, especialmente voltados à agropecuária e à indústria de transformação. Emerge aí a indústria metalmeccânica, que ganha um impulso muito grande com o processo de modernização da agricultura, a partir da década de 1960. Indústrias locais passam a realizar processos de integração com grupos nacionais e internacionais, no sentido de garantir aportes de tecnologia, capital e inserção nos mercados. Como exemplos desse processo se podem citar os casos do Frigorífico Santa-Rosense, Laticínios Mayer, Indústria de Máquinas Agrícolas Ideal, Indústria Gaúcha de Óleos Vegetais (IGOL) e Schneider Logemann (SLC). Contribuição essencial a esta nova inserção no cenário estadual, nacional e internacional também é dada pela Operação Tatu e pela extensão da via férrea até a sede do município.

De acordo com Rotta (1999), a modernização deu novo impulso à agropecuária, oportunizou o crescimento da indústria metalmeccânica, da indústria de alimentos, do comércio e dos serviços, que interagem em uma economia diversificada e dinâmica, respondendo aos desafios do mercado nacional e internacional. A nova realidade gerada também faz com que se acentue a presença de grandes grupos nacionais e internacionais que se associam e/ou passam a ter o controle acionário de empresas locais-regionais, de forma especial no setor metalmeccânico. Exemplos dessa realidade podem ser constatados no controle acionário da Indústria de Máquinas e Implementos Agrícolas Ideal pela AGCO Corporation; da Schneider e Logemann pela Deere & Company; da IGOL pela Olvebra (hoje Camera Agroindustrial S.A.); da Laticínios Mayer pela Elegê Alimentos (hoje adquirida pela Lactalis do Brasil); do Frigorífico Santa-rosense pelo Grupo Prenda (depois Chapecó alimentos e hoje Alibem Alimentos S.A.); entre outros.

Na década de 1990, em função das dificuldades enfrentadas em razão da crise da agricultura, conforme Rotta (1999), a AGCO do Brasil implantou um processo de terceirização com o intuito de redução de quadro funcional pela metade e fundação de pequenas metalúrgicas que passam a trabalhar como fornecedoras de componentes em um processo chamado de “sistemização”. No final desta mesma década a John Deere, realiza processo semelhante, aproveitando as externalidades do cenário regional (DIAS, 2018). O processo de sistemização gerou o APL Colheita, formado por empresas especializadas na prestação de serviços e desenvolvimento de peças e componentes específicos para o setor agrícola

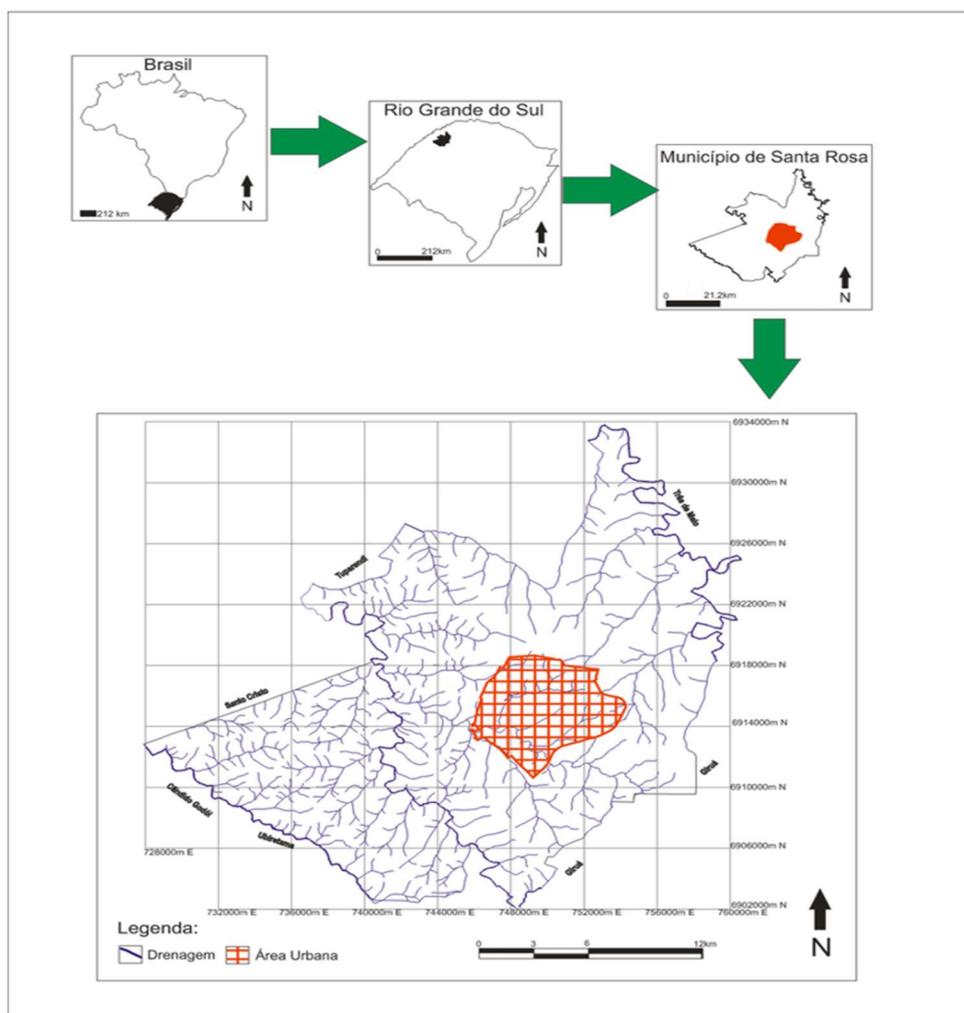


metalmecânico. A presença dessas grandes empresas do setor, líderes mundiais da indústria de máquinas e implementos agrícolas, na região, impulsionou a formação de um importante polo metalmecânico em Santa Rosa, localizado na área industrial do município, formada por empresas prestadoras de serviço para John Deere e AGCO, atendendo aos mais rígidos padrões de qualidade exigidos pelas montadoras. O polo metalmecânico regional conta com 376 indústrias voltadas, especialmente, ao agronegócio (SIMMME-SR, 2018).

Esta trajetória da indústria na cidade e na região não pode ser descolada da ação dos diferentes atores sociais locais e regionais. Neste sentido, merecem especial atenção a Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária de Santa Rosa e os sindicatos das categorias profissionais. A primeira, articulando o setor empresarial e mobilizando forças sociais e políticas no sentido de projetar as estratégias de desenvolvimento. Os segundos, no sentido de mobilizar os trabalhadores no sentido de garantir condições de trabalho e buscar a efetivação dos direitos sociais aos cidadãos. As constantes disputas, mas também negociações e acordos, permitiram que Santa Rosa construísse, no entorno das atividades agropecuárias e industriais, um amplo setor de comércio e serviços que elevassem o município à condição de destaque no cenário nacional e internacional.

Segundo o IBGE (2023), Santa Rosa possui uma população estimada, para 2022, de 73.882 habitantes. Em 2010, 88,01% da população de Santa Rosa residia em área urbana, enquanto 11,99% residiam na rural. No período de 1980 a 2021, Santa Rosa teve acréscimo populacional de 21.652 habitantes, o que significa número quase equivalente à população do maior município em seu entorno, uma vez que Três de Maio, nas estimativas de 2021 apresentava população de 23.846 habitantes. Entre 2000 e 2021 apenas Santa Rosa apresentou crescimento populacional significativo em relação aos municípios do COREDE Fronteira Noroeste, mostrando esvaziamento populacional na maior parte dos municípios do entorno. Esta constatação é significativa para o município, que se consolida como polo da microrregião, mas pode ser não tão positiva assim para os de seu entorno na medida em que gerar processos de esvaziamento e não de complementariedade ou expansão do desenvolvimento.

Figura 01: Mapa do Município de Santa Rosa: Brasil, RS, núcleo urbano



Fonte: RIFFEL; SILVA, 2011, p. 5.

Olhando para o perfil socioeconômico do município de Santa Rosa, tem-se um PIB *per capita*, para 2020, de R\$ 42.748,15, um pouco acima da média estadual que foi de R\$ 41.227,61, o que coloca o município na posição 877 em nível nacional e 160 em nível estadual. No caso da microrregião de Santa Rosa (IBGE), é o quarto município em termos de PIB *per capita* (IBGE, 2023). Em relação à distribuição de postos de trabalho formais, isto é, com carteira assinada, percebe-se concentração no setor terciário, com grande participação do comércio e dos serviços na economia local. O setor primário contribui com apenas 2% na geração de empregos do município, sendo que a indústria e a construção civil, integrantes do setor secundário, juntas, representam pouco mais de 32% das vagas no município. O salário médio mensal dos trabalhadores formais, em 2020, foi de 2,3 salários mínimos, enquanto a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 35.9%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 27,1% da



população nessas condições, o que o colocava Santa Rosa na posição 334 entre os 497 municípios gaúchos e na posição 5.141 na comparação dos 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2023).

Em relação ao VAB, para o município de Santa Rosa, o setor de serviços representa 62,5%, seguido da indústria com 20,7%, administração pública com 12,7% e setor agropecuário com 4,0% (SEBRAE/RS, 2020). O Valor Adicionado Bruto (VAB) é o valor que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região. Se tomarmos o Valor Adicionado Fiscal, para 2018, teremos a contribuição do setor de serviços com 72%, a indústria com 24% e a agropecuária com 5% do total. De acordo com Rossini (2017), o setor de serviços volta-se principalmente para a manutenção e reparos, transportes, armazenagens, correio, atividade imobiliária e aluguéis. A indústria destaca-se no segmento de transformação de máquinas e equipamentos para agricultura e pecuária e segmento alimentício.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), do ano de 2020, o município apresenta o indicador médio de 0,781, com 0,773 na educação, 0,678 em renda e 0,857 em saúde, encontrando-se na posição 166 entre os 497 municípios gaúchos. Percebe-se que a melhor posição ocupada é no indicador saúde, seguindo tendência regional e estadual. O pior indicador está no quesito renda, também seguindo tendência regional e estadual. Tomando como comparativo os dados da Região Funcional 7, se tem Idese médio de 0,782 (Santa Rosa se encontra abaixo, com 0,781), com 0,780 para educação (Santa Rosa se encontra abaixo, com 0,773), 0,714 para renda (Santa Rosa se encontra abaixo, com 0,678) e 0,852 para saúde (Santa Rosa se encontra acima, com 0,857). (RIO GRANDE DO SUL, 2023).

Segundo dados divulgados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018), tendo por base as informações de 2016, o município de Santa Rosa está na 69ª posição no ranking nacional no que tange ao índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) com 0,8520, considerada como de alto desenvolvimento (acima de 0,8). O IFDM avalia anualmente os municípios nos aspectos emprego e renda, educação e saúde. Santa Rosa é o 12º município do Rio Grande do Sul em termos de desenvolvimento e o 69º no cenário nacional. Se tem presente que maioria dos municípios do Rio Grande do Sul (51,22%) apresenta índices de desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8) a partir deste estudo.

Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região da Fronteira Noroeste (COREDE-FN, 2017) a região é responsável por 40% da indústria de equipamentos agrícolas do país. Outro grande destaque é a indústria de processamento de alimentos, especialmente



nos ramos de laticínios e carnes. O setor moveleiro possui mais de 100 indústrias, tornando a região também conhecida como um polo moveleiro. No setor metalmeccânico, Santa Rosa e região são modelos no segmento industrial pela fabricação de peças, máquinas e implementos agrícolas para as grandes montadoras de colheitadeiras localizadas nos municípios de Santa Rosa e Horizontina, consolidando um vigoroso polo metalmeccânico do país voltado para a agricultura.

2 Metodologia empregada no estudo

De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), o foco da pesquisa qualitativa é compreender e aprofundar os fenômenos, que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural e em relação ao contexto. A pesquisa realizada buscou uma resposta para a realidade no que tange às repercussões das políticas públicas de inovação nas indústrias do segmento metalmeccânico do ponto de vista dos participantes deste cenário, ou seja, os gestores das médias indústrias do município de Santa Rosa. Por esta perspectiva, a pesquisa foi de alcance exploratório e uma abordagem crítico-dialética.

Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se a revisão de literatura, com pesquisa bibliográfica e análise de documentos (registros históricos, atas de reuniões dos sindicatos e associação comercial), além de entrevistas semiestruturadas, gravadas e transcritas. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da UFFS no mês de janeiro de 2019, via processo nº 04138818.5.0000.5564. Em um primeiro momento realizou-se uma entrevista-piloto a fim de testar o modelo proposto com uma indústria de médio porte do mesmo segmento do município de Santa Rosa. O roteiro de entrevista mostrou-se satisfatório, sem necessidade de aprimoramento, pois as perguntas abertas permitiram que a resposta fosse assertiva, embasada pelos argumentos do entrevistado.

Importante ressaltar que, conforme Arenhardt (2018), as PMEs (Pequenas e Médias Empresas) representam mais de 95% de todos os estabelecimentos existentes no mundo; respondem por cerca de 50% do PIB mundial; e são responsáveis por 60 a 70% do emprego total. Ao considerar os dados extraídos da base de indústrias do município de Santa Rosa e da atividade relacionada à agricultura - fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura, pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação – 66% das empresas com atividade principal ligada ao agronegócio são de médio porte, ou seja, 10 empresas. Por esta razão a amostra selecionada para entrevista preconizou empresas com receita bruta anual superior a R\$ 4.800.000,00. Esta classificação de porte está de acordo com o aplicado pelo



Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) para concessão de financiamentos (ARENHARDT, 2018).

Aplicaram-se ainda mais dois critérios de seleção: o tempo de vida da empresa, ou seja, empresas com mais de 10 anos de existência a fim de representar a solidez do empreendimento; e que fossem empresas localizadas no polo metalmeccânico de Santa Rosa, na área industrial do município. De acordo com os dados da Prefeitura Municipal de Santa Rosa existiam, em 2018, 15 indústrias ativas cuja atividade principal estava voltada ao fornecimento de peças para o agronegócio, as quais representam o universo desta pesquisa. Após a aplicação dos critérios, selecionou-se a amostra de 5 médias indústrias do segmento metalmeccânico.

As empresas selecionadas foram convidadas a participar da pesquisa por meio de contato telefônico, presencial e ou via correio eletrônico em que foram relatados pela pesquisadora os objetivos da pesquisa, os benefícios, os riscos e a garantia de sigilo de dados e informações além de destacar a importância da participação na coleta de dados da pesquisa. As empresas formalizaram sua participação assinando a Declaração de Ciência e Concordância das Instituições Envolvidas.

A realização das entrevistas ocorreu nas dependências das indústrias participantes e o resultado da pesquisa foi enviado aos participantes por via eletrônica e física para arquivamento nas empresas após a aprovação da dissertação. Foram entrevistados os ocupantes dos cargos superiores: Diretor Geral, Diretor Executivo, Presidente ou Gerente Geral. Por esta razão a amostra foi dirigida e do tipo especialistas. Neste caso, optou-se por direcionar a seleção da amostra ao considerar os filtros aplicados como: porte, atividade principal, localização e tempo de empresa, focalizando as entrevistas nos cargos que estavam aptos a prover informações sobre aspectos voltados à inovação e seus (des)incentivos.

Os entrevistados foram questionados quanto ao perfil: papéis/função, escolaridade/formação, tempo de empresa, se possui outros negócios. Informações quanto à Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) foram extraídas por meio de consultas no site da Receita Federal. O número de colaboradores, tempo de existência da empresa, mercado (regional, nacional, internacional) foram informações disponibilizadas pelos entrevistados. O objetivo específico desta etapa foi criar o perfil das empresas industriais de médio porte ligadas ao setor metalmeccânico de Santa Rosa. As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2019. As 5 empresas selecionadas para as entrevistas, com base nos critérios, são denominadas de A, B, C, D, E, preservando sua identidade.



As informações coletadas nas entrevistas foram categorizadas, de acordo com o padrão de resposta dos participantes. As informações obtidas nas entrevistas foram analisadas pela técnica da análise de conteúdos (BARDIN, 1979), com a definição de categorias analíticas tais como: empresas com acesso às políticas públicas, empresas com pouco acesso às políticas públicas, políticas de inovação voltadas ao produto, processo, mercado ou gestão. Assim, as informações obtidas nas entrevistas e pesquisa teórica foram analisadas, criaram-se categorias que permitiram a construção de mapas de análise que são explorados a partir do aporte teórico de referência para o estudo.

3 As médias indústrias do segmento metalmeccânico e as políticas públicas de incentivo à inovação: algumas evidências constatadas

Um dos objetivos específicos desta pesquisa foi mapear o perfil das indústrias metalmeccânicas de médio porte do município de Santa Rosa. As informações a seguir vêm atender a este requisito com informações voltadas ao faturamento, número de colaboradores, estratégias de gestão, dentre outros aspectos que se mostraram importantes durante as entrevistas.

A média de colaboradores considerando a amostra de 5 empresas foi de 137,6 e a média de faturamento anual de 35,2 milhões, ou seja, são empresas de porte médio cujo faturamento anual é maior que 4,8 milhões e menor que 300 milhões. Observou-se, nas entrevistas realizadas, que as empresas, embora estejam em processo de crescimento em faturamento, estão diminuindo os postos de trabalho em razão da tecnificação de processos. Sendo assim, a utilização de maquinário e softwares têm sido a principal razão para a diminuição do número de colaboradores, de acordo com os resultados desta pesquisa. Duas empresas atrelaram a redução de empregados ao aumento de produtividade, com a aquisição de máquinas e tecnologias inovadoras que simplificam os processos. Um dos indicadores importantes de uma empresa é o quanto a mesma tem de receita dividido pelo número de funcionários. Este número indica o quão eficiente é a organização em geral, uma vez que a folha de pagamento e seus encargos é, geralmente, o maior custo.

Sobre a sucessão familiar, 4 das 5 empresas entrevistadas iniciaram os seus empreendimentos entre familiares (entre irmãos, pais e filhos ou mesmo o empreendedor solo e sua família) e 4 delas ainda mantém a gestão familiar, ou seja, o quadro de diretores, gerentes gerais, são membros da família, como irmãos, filhos, esposa. Embora existam membros da empresa trabalhando em cargos de gestão, observou-se uma incerteza quanto à sucessão familiar da empresa. Das 5 empresas entrevistadas, 3 delas possuem a segunda



geração em cargos de gestão (Empresas B, D e E). Uma destas empresas está implantando um processo de governança profissional com a contratação de um Diretor Executivo para gestão da empresa com o intuito de profissionalizar e manter a empresa em crescimento.

O diretor geral de outra empresa (Empresa E) participante, quando questionado sobre a sucessão e o fato de ter um filho trabalhando em um setor específico do seu empreendimento, expõe a preocupação com a longevidade da empresa sob os olhos de outra gestão: “meu filho pensa e age diferente de mim, talvez ele venha e coloque o sistema dele e seja melhor que eu, mas hoje eu não vejo ele preparado” (Empresa E). Afirmações deste teor demonstram que, embora as empresas objeto de análise desta pesquisa sejam longevas e bem-sucedidas na gestão, elas não detêm total certeza sobre os rumos no que tange ao processo de sucessão de governança.

Duas das 5 empresas entrevistadas foram criadas pelo processo de “sistemização” pela grande montadora AGCO quando, em 1990, houve a terceirização de processos que antes eram realizados dentro da planta da montadora. A pesquisa identificou um alto grau de dependência comercial das empresas entrevistadas com as grandes montadoras agrícolas da região. Dependência esta que chega, em média, a 70,2% das transações comerciais realizadas apenas com as duas grandes montadoras da região, as empresas AGCO e John Deere. Há empresas cuja dependência das grandes montadoras é superior aos 90% (Empresas B e D) cuja sazonalidade e variações de mercado causam um impacto severo nos empreendimentos. Em razão disto, observou-se uma incoerência no setor, visto que 3 empresas (Empresas B, D e E) não possuem setor comercial com vendedores prospectando oportunidades.

A área comercial, nestas empresas, restringe-se apenas em receber pedidos das montadoras e elaborar orçamentos, sem de fato buscar novos potenciais clientes, em um comportamento reativo em vez de ativo em busca de novas oportunidades comerciais. Este comportamento passivo em relação às vendas de serviços é comum e incrustado na cultura dos empreendimentos do metalmeccânico e parte dele se explica pela razão primordial que deu início a estas empresas, ou seja, o fornecimento de serviços para as grandes montadoras. Neste contexto, as empresas já surgiram com o cliente batendo na porta. Criou-se uma dependência proposital por parte do mercado com intuito de controlar preços, qualidade e manter os fornecedores classificados e à disposição. Este comportamento não é maléfico ou mal-intencionado, apenas retrata uma estratégia muito bem executada de terceirização de serviços que iniciou nos anos 1990 e estende-se até os dias atuais. Todas as empresas que fizeram parte desta pesquisa detêm as certificações de qualidade, como a ISO 9001. A



obtenção da certificação foi um requisito obrigatório para fornecer às grandes montadoras e um recurso imprescindível à profissionalização e manutenção da melhoria contínua nos empreendimentos, especialmente quando se fala em processos industriais.

Outro objetivo específico desta pesquisa foi analisar como as médias indústrias do setor metalmeccânico conhecem, acessam e utilizam as políticas públicas de incentivo à inovação. Em relação ao processo de inovação, todas as empresas concordaram que a inovação é um diferencial competitivo para os seus empreendimentos e, neste quesito, a inovação em processos tem especial importância, sendo aquela que mais repercute no modelo de trabalho das empresas objeto de estudo desta pesquisa. Foi prevalente também a inovação em gestão, marketing e produto em algumas empresas.

Todos os entrevistados consideram os seus empreendimentos inovadores em processos, dentre os quais citam-se a aquisição de máquinas para acelerar e dar mais qualidade aos processos gerando competitividade, como o corte laser, robôs de solda, pintura semiautomática eletrostática, uso de softwares para cronograma e gestão de dados de produtividade. Uma das empresas considerou que a inovação em produto foi importante no início de sua empresa, quando desenvolvia um produto específico que a colocou no mercado metalmeccânico. Outro entrevistado pontuou que a inovação em gestão é um diferencial competitivo no seu ramo de atuação, pois possui uma estratégia diferente com maior média salarial, que lhe dá menos absenteísmo e rotatividade e, por esta razão, traz resultados melhores. A inovação em marketing foi identificada em duas empresas que demonstraram a preocupação em pulverizar clientes, ou seja, diminuir o grau de dependência comercial em relação às grandes montadoras e ampliar sua estratégia de acesso ao mercado. Estes dados corroboram com Arenhardt, (2018) que argumenta que as inovações incrementais correspondem à maioria das inovações implementadas nas empresas, recebendo mais de 80% dos investimentos.

Das 5 empresas objeto deste estudo, em 3 delas os gestores pontuaram a preocupação em pulverizar o mercado e diminuir o grau de dependência em relação às montadoras. Nestas empresas há preocupação em disponibilizar ao mercado uma gama completa de processos que podem desenvolver o projeto do cliente do início ao fim. Uma delas realizou um estudo aprofundado do seu mercado para ser assertivo na abordagem e apresentação da empresa.

Quando questionados quanto à repercussão positiva de alguma política pública em seus empreendimentos, uma das empresas entrevistadas relatou se beneficiar da Lei do Bem, no início de sua atividade, quando trabalhava mais focado no desenvolvimento de produto.



As outras 4 empresas entrevistadas não obtiveram nenhum tipo de benefício advindo de política pública de incentivo à inovação. A empresa que se utilizou dos benefícios da Lei do Bem detinha uma consultoria externa para gerenciar este processo, pois alegou ser um processo trabalhoso e burocrático.

A maioria das empresas objeto deste estudo não teve acesso às políticas públicas de inovação e, atualmente, nenhuma delas tem, apenas uma já teve há alguns anos atrás. Na pergunta sobre o conhecimento sobre alguma política pública de incentivo à inovação voltada especificamente ao seu segmento de atuação no setor metalmeccânico, todos os entrevistados desconhecem a existência de políticas, inclusive o gestor que afirmou já ter utilizado os benefícios da Lei do Bem quando trabalhava com inovação em produto. Este padrão de resposta parece um tanto quanto similar quando se fala em política pública como um todo. As pessoas tendem a afirmar que não têm acesso aos benefícios e que política pública tem viés apenas social. De acordo com Hofling (2001, p.137), isso pode ser explicado uma vez que, embora haja, atualmente, um vasto conhecimento sobre políticas públicas, elas, tradicionalmente, são vistas como mecanismos de redistribuição dos benefícios sociais com o objetivo de diminuir as desigualdades estruturais geradas pelo desenvolvimento econômico. Pelas origens, as políticas sociais que têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas à busca de mediação dos conflitos gerados nas relações entre capital e trabalho, no desenvolvimento do capitalismo.

Ao serem questionados quanto à maior necessidade de acesso às políticas públicas, todos os entrevistados concordaram sobre a imprescindibilidade em ampliar o acesso. A pesquisa não conseguiu medir as repercussões das políticas públicas de incentivo à inovação nos empreendimentos porque as empresas afirmaram não existir acesso a elas. Neste sentido, se confirma a hipótese inicial de que as indústrias de médio porte do segmento metalmeccânico sentem pouca repercussão dos incentivos de políticas públicas em suas atividades no município de Santa Rosa. Das 5 empresas objeto de estudo desta pesquisa, apenas uma delas se utilizou de um benefício de política pública para incentivo à inovação que foi a Lei do Bem e, ainda assim, em um curto período de tempo. Observou-se que os gestores entrevistados não detêm conhecimento específico sobre os benefícios da Lei do Bem, e, além disso, compreendem erroneamente o conceito de inovação, considerando apenas inovação em produto. Neste sentido, as empresas em questão, por serem prestadoras de serviço, não investiram seu tempo em buscar apoio de política pública para seus processos.



Um dos anseios da pesquisa era buscar sugestões de políticas públicas que pudessem trazer benefícios às indústrias deste setor, a fim de contribuir para o desenvolvimento regional. Durante o andamento da coleta de dados e entrevistas, a pesquisadora, em parceria com a Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária do município de Santa Rosa (ACISAP), disponibilizou às empresas um treinamento sobre os benefícios da Lei do Bem. Entende-se que cabe às Universidades promover a discussão sobre desenvolvimento, ao ponto de especificar o propósito de cada região, expor suas fragilidades e fortalezas, a fim de buscar meios de mudar a realidade e aprimorar seu planejamento estratégico. Por esta razão, uma das entregas desta pesquisa foi proporcionar aos entrevistados e à comunidade empresarial uma oportunidade de entender como funciona a Lei do Bem e, de certa forma, desmistificá-la, a fim torná-la uma realidade ao fomento dos seus empreendimentos.

Em mesmo grau de importância, e ainda que não previsto inicialmente nesta pesquisa, um dos resultados importantes influenciados pela mesma foi a criação de um modelo de lei de inovação para o município de Santa Rosa. Esta lei, de certa forma, pode ser um exemplo da articulação entre a Universidade, o poder público, os empresários e a sociedade, colocando em prática os 4 elos da quádrupla hélice, a fim de pensar o desenvolvimento de uma lei de incentivo à inovação como o caminho para tornar o município de Santa Rosa um ecossistema empreendedor voltado à inovação.

O quarto objetivo específico da pesquisa foi compreender que influência este resultado – repercussão das políticas públicas de incentivo à inovação - tem na dinâmica de desenvolvimento local-regional. Algumas das empresas objeto desta pesquisa estão em uma zona de conforto, isso pode ser evidenciado pelo alto grau de dependência com as grandes montadoras e pelo fato de que elas são apenas executoras de projetos, sem a necessidade de, em sua maioria, desenvolver produto. Observou-se que a inovação, nestas empresas, fica mais direcionada aos processos, a fim de aumentar a competitividade, reduzindo o custo de produção. O próprio ecossistema criado fez com que as empresas não se abrissem ao mercado, a fim de apresentar suas capacidades de desenvolvimento, haja vista que relatam não haver necessidade de possuir um setor comercial. De certa forma estão na contramão do desenvolvimento de empresas bem-sucedidas que cada vez mais buscam parceiros para pulverizar o seu mercado.

Importante relato de que apenas 1, das 5 empresas que foram objeto desta pesquisa, possui outros empreendimentos, ou seja, atua em outro nicho de mercado ou no mesmo nicho, porém com outro tipo de serviço. A maioria possui uma única empresa e com um grau de dependência extremamente alto das montadoras (média 70%) e parecem não incluir em



seu planejamento estratégico a curto e médio prazo o risco de as montadoras internalizarem alguns processos. Cabe ressaltar que, conforme relatado pelos entrevistados, as empresas fornecedoras das grandes montadoras não possuem um contrato de exclusividade ou fornecedor por tempo determinado. A qualquer momento a montadora poderá deixar de solicitar o produto, sem nenhum tipo de resguardo ao sistemista. Este é um problema crítico e careceria de mais discussão no setor metalmeccânico de Santa Rosa.

Outro ponto a ser considerado é que não se identificou o empreendedorismo feminino nestes setores. Em nenhuma das empresas objeto nesta pesquisa, alguma mulher ocupa cargo de direção. Embora a maioria dos proprietários (4 deles) das empresas objeto deste estudo possuam filhas e filhos, ficou evidente que a gestão da empresa foi preferencialmente direcionada (ou encontra-se em processo de direcionamento) ao filho homem. Ao analisar o cenário das indústrias do segmento metalmeccânico, existem muitas explicações para este comportamento, uma delas é de que estes gestores detêm uma experiência em chão de fábrica e são experts na execução de serviços, pois já fizeram todos os processos no início dos seus empreendimentos, o que lhes dá respeito e credibilidade perante a equipe. Outro fator determinante é de que a mão de obra do setor metalmeccânico sempre foi predominantemente masculina, em razão da necessidade de resistência e força para executar as funções. Ao gerir uma grande equipe é necessário experiência e, logicamente, quebrar uma cultura de que o papel da mulher não é na direção industrial e, neste quesito, ainda há um longo caminho a percorrer.

A tratar de aspectos regionais, se estudou, também, as dinâmicas de incentivo aos empreendedores locais por parte da Prefeitura Municipal de Santa Rosa. Um primeiro aspecto importante a ser mencionado é a escassez de dados atualizados e fidedignos quanto aos aspectos socioeconômicos da região. A Prefeitura Municipal não detém programas de incentivo ou mesmo políticas voltadas ao setor metalmeccânico, nem mesmo as definiu como algo estratégico para o momento, alegando a falta de recursos. Os benefícios que a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do município possui são incentivos aos pequenos empreendedores como o subsídio a juros de financiamentos de valores com instituições bancárias locais voltados aos micros e pequenos empreendedores; concessão de terrenos e algum tipo de infraestrutura às empresas que desejam se instalar na região; e locação de espaço coworking para startups, cujo incentivo ainda está em fase de estruturação. Em relação a este aspecto é importante salientar que os dirigentes públicos do município entendam que, na dinâmica do desenvolvimento local, se faz necessário dar condições para que o empreendedor industrial permaneça e/ou seja atraído para a região.



Conclusão

Ao considerar a inovação como fator imprescindível à competitividade dos empreendimentos e que o Estado deve vislumbrá-la como uma ferramenta crucial para impulsionar o desenvolvimento, a pesquisa delimitou um foco específico no estudo das políticas públicas de incentivo à inovação voltadas às indústrias de médio porte do setor metalmeccânico do município de Santa Rosa. Para que fosse possível entender o contexto histórico, tanto global quanto regional, fez-se imprescindível buscar, na literatura, o perfil empreendedor da região de Santa Rosa, seus personagens e sua história.

Como objetivo geral do estudo se propôs analisar as políticas públicas de incentivo à inovação para as médias indústrias, com vistas a identificar suas repercussões no segmento metalmeccânico de Santa Rosa. Buscou-se responder se os empreendedores do setor metalmeccânico conhecem políticas públicas de incentivo à inovação e, se as conhecem, de que forma elas repercutem em suas empresas. Realizaram-se entrevistas com os diretores de todas as empresas de porte médio, voltadas ao segmento metalmeccânico, localizadas na área industrial do município de Santa Rosa.

Os resultados evidenciaram que as políticas públicas de incentivo à inovação presentes no cenário brasileiro não chegam aos empreendedores locais, visto que apenas 1 das 5 empresas pesquisadas utilizou o benefício de uma política pública em um curto espaço de tempo. Quando questionados quanto a políticas públicas que pudessem incentivar o seu empreendimento, todos os entrevistados disseram não as conhecer. Então fez-se a pergunta, quais são as políticas públicas de incentivo à inovação no Brasil e, mais ainda em específico, quais podem contribuir ao setor metalmeccânico? Este foi o primeiro objetivo específico da pesquisa que revelou poucas alternativas de políticas públicas voltadas à indústria de médio porte, trazendo como principais exemplos a Lei do Bem e a Lei da inovação. No entanto, foi apontado, pelos entrevistados, uma grande dificuldade em ter acesso e aplicar a legislação de incentivo. Uma prova disto é que a única empresa objeto deste estudo que, em um curto espaço de tempo, utilizou o benefício da Lei do Bem, necessitou a contratação de uma empresa de assessoria para execução dos procedimentos garantidores do benefício.

Realizou-se o mapeamento do perfil das indústrias do segmento metalmeccânico com o intuito de conhecer em maior profundidade aspectos relacionados à gestão, posicionamento de mercado, faturamento, grau de tecnificação de processos e, logicamente, qual o grau de inovação e que tipos de inovação existem nestes empreendimentos. Identificou-se que todas as empresas objeto deste estudo implementam a inovação em processos, enquanto apenas duas delas fazem inovação em gestão e duas fazem inovação em marketing ou posicionamento



de mercado. A maioria delas atrelou o termo inovação apenas à inovação em produto. Quando a pesquisadora abordou aspectos relacionados ao meio de produção, a inovação em processos foi mencionada em todas as empresas. Este fato se dá pela historicidade e formação deste segmento metalmeccânico, que foi criado justamente para dar suporte às grandes montadoras agrícolas locais. Neste cenário, as empresas surgiram como a alternativa à terceirização dos processos. Apenas 1 das 5 empresas objeto deste estudo desenvolve produtos com maior grau de complexidade e não apenas processos intermediários de produção como usinagem, por exemplo. Ainda, esta única empresa que agrega mais processos ao produto o faz de maneira reativa, ou seja, por demanda e projeto do cliente, sem existir um setor específico de pesquisa e desenvolvimento interno. Neste sentido, age apenas como executor de projetos e não como desenvolvedor. Outro fato importante de ser mencionado é que em razão disto, as empresas, em sua maioria, não dispõem de um setor comercial prospectivo, uma vez que a sistemização como fornecedora das grandes montadoras agrícolas criou uma cultura reativa e não proativa em busca de novas relações comerciais. As transações comerciais exclusivas com as montadoras correspondem a uma média de 70% do faturamento, criando um alerta para um índice de dependência altíssimo, extremamente tênue e vulnerável.

Ao se olhar a influência das políticas públicas nas dinâmicas de desenvolvimento local-regional observou-se que não existe atuação proativa de políticas públicas em favor das indústrias do segmento metalmeccânico. Esta constatação se dá, ora por desconhecimento das empresas em relação aos benefícios, ora pela oferta escassa de políticas públicas operacionalizáveis e de fácil acesso. Isso denota a necessidade de um olhar atento dos gestores públicos aos empreendedores do segmento em questão. Sugere-se um estudo aprofundado acerca dos aspectos culturais envolvidos advindos de processos históricos de imigração e formação étnica da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de mapear o perfil empreendedor da região. Novas pesquisas podem ser realizadas ampliando o foco do estudo para indústrias de segmentos variados, de porte micro a grande e para regiões ampliadas. Conforme discutido anteriormente, existem poucos estudos a respeito de políticas públicas voltadas à indústria, talvez, pela carência de incentivos públicos ao setor, a falta de interesse dos empreendedores ou outras razões ainda desconhecidas.

A temática da inovação não é recente, no entanto a pesquisa mostrou que há pouco conhecimento sobre o que de fato ela representa e de que forma pode ser vista nos empreendimentos e na forma de pensar e agir dos gestores das empresas do segmento



metalmecânico de Santa Rosa. O próprio obscurantismo acerca do tema contribui para o distanciamento da empresa na busca por políticas públicas de incentivo à inovação.

Referências

ARENHARDT, Daniel Luís. **Modelo de Práticas Organizacionais adotadas por pequenas e médias empresas inovadoras no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/15130>. Acesso em: 1 mar. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz A. Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

CASTRO, Jorge Abrahão de.; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20-49.

COREDE - FN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste (2015-2030)**. Ijuí: UNIJUÍ, 2017. Versão e-book.

DIAS, Aline Barbosa. **A inovação a partir do processo de subcontratação nas indústrias do setor metalmecânico no município de Santa Rosa/RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2018.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal 2018 – Ano Base 2016**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. IBGE: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Políticas públicas e seus modelos de análise: argumentos em favor do neoinstitucionalismo e das abordagens culturais. In: HASS, Mônica; MATIELLO, Alexandre Mauricio; ROTTA, Edeimar; SEIBEL, Erni José (org.). **Políticas Públicas, descentralização e participação social: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó (SC)**. Curitiba: CRV, p. 23-38, 2019.

LOPES, Herton Castiglioni. O desenvolvimento econômico: uma proposta de abordagem teórica evolucionária e institucionalista. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 377-400, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/ZgtjTFPv96vXNq8Py9gdSf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22 abr. 2023.



PAIVA, Matheus Silva *et al.* Inovação e os efeitos sobre a dinâmica de mercado: uma síntese teórica de Smith e Schumpeter. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 155-170, jan./mar., 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/inter/a/DVkwShDFG99PSxN3tjrndcq/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 22 abr. 2023.

RIFFEL, Eduardo Samuel; SILVA, José Luís Silvério da. CARACTERIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS SUBTERRÂNEOS NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA – RS.

Revista do Departamento de Geografia – USP, v. 22, p. 3-28, 2011. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47217/50953>. Acesso em: 22 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **IdeseVis – Revisão 2020**. Porto Alegre: SPGG/SUPLAN, 2023. Disponível em:

<http://visualiza.dee.planejamento.rs.gov.br/idese/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ROSSINI, Neusa. **Investimentos públicos em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento**: analisando a trajetória de municípios do noroeste do Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

ROTTA, E. **A construção do desenvolvimento**: análise de um “modelo” de interação entre regional e global. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução Daisy Vaz Moraes. Revisão técnica de Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SCHMITZ, Pedro Ignácio. **Arqueologia do Rio Grande do Sul**, Doc. 5. 2. ed., São Leopoldo: IAP, 2006.

SEBRAE/RS. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresa do Rio Grande do Sul. **Perfil das Cidades Gaúchas 2020 – Santa Rosa**. Porto Alegre: SEBRAE, 2020. Disponível em:

https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Santa_Rosa.pdf.

Acesso em: 22 abr. 2023.

SIMMME-SR. Sindicato das Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Santa Rosa. **Polo Metal-Mecânico de Santa Rosa/RS - Vídeo Institucional**. Santa Rosa: SIMMME-SR, 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=usuJ8U54xB4>.

Acesso em: 22 abr. 2023.

TIGRE, Paulo. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

ZARTH, Paulo Afonso. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1997.