

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

WILLIAM FIGUEIREDO LOPES

**O DESENVOLVIMENTISMO NO PLANO BRASIL MAIOR E A NOVA
INDÚSTRIA BRASIL**

**Santana do Livramento
2024**

WILLIAM FIGUEIREDO LOPES

**O DESENVOLVIMENTISMO NO PLANO BRASIL MAIOR E A NOVA INDÚSTRIA
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharela em Ciências Econômicas pela
Universidade Federal do Pampa –
UNIPAMPA.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Nayar Hoff

Santana do Livramento

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

LL864dLopes, William Figueiredo

O Desenvolvimentismo no Plano Brasil Maior e a Nova
Indústria Brasil / William Figueiredo Lopes.

138 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)--
Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
2024.

"Orientação: Débora Nayar Hoff".

1. Desenvolvimentismo. 2. Política Industrial. 3.
Plano Brasil Maior. 4. Nova Indústria Brasil. 5.
Análise Comparativa. I. Título.

WILLIAM FIGUEIREDO LOPES

**O DESENVOLVIMENTISMO NO PLANO BRASIL MAIOR E A NOVA INDÚSTRIA
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas pela
Universidade Federal do Pampa –
UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em 02 de dezembro de 2024.

Banca examinadora:

Profa. Debora Nayar Hoff
Orientadora
UNIPAMPA

Prof. Dr. André da Silva Redivo
UNIPAMPA

Prof. Igor de Menezes Larruscaim
UNIPAMPA

AGRADECIMENTOS

É com muita alegria que concluo minha graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento. Sair de Porto Alegre, ficar longe de familiares, amigos e conhecidos, e me mudar para Santana do Livramento foi uma decisão que me permitiu enfrentar grandes desafios e aproveitar as oportunidades que surgiram. Essa mudança me mostrou que sou construído sobre as pequenas coisas que faço todos os dias, e os resultados finais nada mais são do que um subproduto disso.

Primeiramente, agradeço profundamente à minha família pelo amor, apoio incondicional e pela paciência dos meus pais, Sheila e Gian, que foram essenciais para a conclusão deste trabalho e para cada etapa do meu desenvolvimento acadêmico e pessoal. A presença e o incentivo de vocês foram fundamentais para que eu alcançasse e realizasse o meu sonho. Vocês foram e continuarão sendo a minha maior referência.

Expresso minha gratidão à orientadora deste trabalho, professora Débora. Como uma das primeiras docentes com quem tive aulas no curso de Economia, sempre percebi a ênfase de seus ensinamentos, que me mostraram o valor da empatia como forma de construção do aprendizado, algo que ultrapassa o conhecimento acadêmico. Professora, sua experiência e disposição em me guiar foram essenciais para a realização deste estudo e para o meu crescimento como pesquisador e pessoa.

Agradeço aos meus amigos e colegas que estiveram ao meu lado ao longo desta jornada acadêmica. Cada conversa, palavra de incentivo, gesto de apoio e momento de descontração foram essenciais para renovar minhas forças. De qualquer forma, vocês compartilharam comigo os desafios e as conquistas, enfrentando juntos as dificuldades e as felicidades desse período. Sou grato por cada amizade que me inspirou e acreditou em mim.

Agradeço ainda a todos os professores e profissionais da instituição que contribuíram para a minha formação ao longo dos anos, transmitindo conhecimento e valores que levarei para toda a vida. Por fim, sou grato a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Cada apoio, por menor que fosse, teve grande significado neste momento da minha vida.

To grieve deeply is to have loved fully.

Open your heart to the world as you opened it to me, and you will find
every reason to keep living in it.

A dor da perda prova que amou de verdade.
Abra seu coração para o mundo como abriu para mim e você vai achar uma razão para
seguir em frente.

- Faye

RESUMO

O debate em torno da política industrial e do desenvolvimentismo como forma de superação do subdesenvolvimento e da desindustrialização é central na busca por estratégias eficazes para o desenvolvimento econômico em países emergentes como o Brasil. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar as políticas industriais Plano Brasil Maior, do governo Dilma Rousseff (2011-2016), e a Nova Indústria Brasil, do terceiro mandato do governo Lula (2023-presente). Especificamente, busca-se: a) descrever o Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil; b) identificar as características do desenvolvimentismo nessas políticas; e c) comparar as características desenvolvimentistas presentes no Plano Brasil Maior e na Nova Indústria Brasil. Metodologicamente, a pesquisa se caracteriza como descritiva, com abordagem qualitativa e método comparativo. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a análise de conteúdo, visando à descrição das políticas industriais e à definição das características principais do desenvolvimentismo, como intervenção estatal, industrialização, estratégia nacional e financiamento público e privado, que serviram para a análise comparativa. Os resultados indicam uma semelhança entre as políticas quanto à intenção de modernizar, fortalecer e recuperar o setor industrial nacional, no sentido da reindustrialização da economia nacional. Mas existem também diferenças nas abordagens e prioridades: enquanto o Plano Brasil Maior buscou uma industrialização tradicional para superar o processo de subdesenvolvimento, a Nova Indústria Brasil atualiza a visão desenvolvimentista de política industrial, com foco em sustentabilidade, inovação e inclusão social.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Política Industrial; Plano Brasil Maior; Nova Indústria Brasil, Análise Comparativa.

ABSTRACT

The debate on industrial policy and developmentalism as a means to overcome underdevelopment and deindustrialization is central to the search for effective strategies for economic development in emerging countries like Brazil. In this context, this study aims to analyze the industrial policies "Plano Brasil Maior," from Dilma Rousseff's administration (2011-2016), and "Nova Indústria Brasil," from Lula's third term (2023-present). Specifically, it seeks to: a) describe Plano Brasil Maior and Nova Indústria Brasil; b) identify developmentalist characteristics in these policies; and c) compare the developmentalist aspects present in Plano Brasil Maior and Nova Indústria Brasil. Methodologically, the research is descriptive, with a qualitative approach and a comparative method. The research techniques employed include document analysis, bibliographic research, and content analysis, aiming to describe industrial policies and define the main characteristics of developmentalism, such as state intervention, industrialization, national strategy, and public and private financing, which served for the comparative analysis. The results indicate similarities between the policies in terms of the intent to modernize, strengthen, and reindustrialize the national industrial sector but also highlight differences in approaches and priorities: while Plano Brasil Maior pursued traditional industrialization to address underdevelopment, Nova Indústria Brasil updates the developmentalist perspective of industrial policy, focusing on sustainability, innovation, and social inclusion.

Keywords: Developmentalism, Industrial Policy, Plano Brasil Maior, Nova Indústria Brasil, Comparative Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - A Política Industrial pelo Viés Desenvolvimentista	34
Figura 2 - Esquema Sintetizante do Plano Brasil Maior	40
Figura 3 - Estrutura de gestão do Plano Brasil Maior	52
Figura 4 - Os Princípios da Nova Indústria Brasil.....	56
Figura 5 - Os Regimes de Regulação entre o PBM e a NIB	126
Figura 6 - Os Regimes de Incentivo entre o PBM e a NIB	127
Figura 7 - Objetivos do PBM e da NIB	128
Figura 8 - Instituições do PBM e da NIB	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pontos Comuns do Desenvolvimentismo.....	28
Quadro 2 - Síntese da Metodologia de Pesquisa	37
Quadro 3 - Instrumentos da Dimensão Estruturante do PBM.....	43
Quadro 4 - Instrumentos da Dimensão Sistemática do PBM	46
Quadro 5 - Instrumentos para os Desafios Estruturais da NIB.....	58
Quadro 6 - Instrumentos da Missão 1 da Nova Indústria Brasil	65
Quadro 7 - Instrumentos da Missão 2 da Nova Indústria Brasil	68
Quadro 8 - Instrumentos da Missão 3 da Nova Indústria Brasil	71
Quadro 9 - Instrumentos da Missão 4 da Nova Indústria Brasil	74
Quadro 10 - Instrumentos da Missão 5 da Nova Indústria Brasil	77
Quadro 11 - Instrumentos da Missão 6 da Nova Indústria Brasil	81
Quadro 12 - As Metas Aspiracionais e os Objetivos da Nova Indústria Brasil.....	84
Quadro 13 - O Desenvolvimentismo entre o PBM e a NIB	91
Quadro 14 - Medidas protecionistas no PBM	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Metas para cada objetivo do PBM	50
---	----

LISTA DE SIGLAS

ABDI Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABGF Agência Brasileira Gestora de Fundos

AMAZUL Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A

APEXBRASIL Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

B+P Brasil Mais Produtivo

BIM Modelagem de Informação da Construção

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEITEC Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.

CEPAL Comissão Econômica para América Latina e Caribe

DRS Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável

EADI Estações Aduaneiras Interior

EEDs Empresas Estratégicas de Defesa

EMBRAPII Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial

ENCTI Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

ENGD Estratégia Nacional de Governo Digital

ENIQ Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade

ENPI Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual

ENPI Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual

EPL Empresa de Planejamento e Logística

FINEP Financiadora de Estudos e Projetos

FNDIT Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico

FUNTELL Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

FUST Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GTIPI Grupo Técnico de Inteligência em Propriedade Industrial

IED Iniciativas Estratégicas de Defesa

IPI Imposto sobre Produtos Industrializados

MCT Ministério da Ciência e Tecnologia

MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MEI Microempreendedor Individual

MF Ministério da Fazenda

MITI Ministry of International Trade and Industry

MPEs Micro e Pequenas Empresas

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NIB Nova Indústria Brasil

NOVO PADIS Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores

OSD Objetivos Setoriais de Defesa

P&D Pesquisa e desenvolvimento

P&DI Pesquisa, desenvolvimento e inovação

P+P Plano Mais Produção

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PBM Plano Brasil Maior

PDP Política de Desenvolvimento Produtivo

PI Política Industrial

PIB Produto Interno Bruto

PITCE Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PNCE Política Nacional de Cultura Exportadora

PNCE Política Nacional de Cultura Exportadora

PNDR Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPED Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa

PPPs Parcerias Público-Privadas

PROEX Programa de Financiamento às Exportações

PRONATEC Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica

PROSUB Programa Nuclear Brasileiro e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos

PSI Novo Programa de Sustentação do Investimento

QUALIFICA-PAC Comissão Interministerial de Qualificação Profissional, Emprego e Inclusão Socioeconômica do Programa de Aceleração do Crescimento

REINTEGRA Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras

REIQ Regime Especial da Indústria Química

RMB Reator Nuclear Multipropósito Brasileiro

RNP Estaduais da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa

RNP Infovias Estaduais da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa

SCE Seguro de Crédito à Exportação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	22
2.1 O DESENVOLVIMENTISMO.....	22
2.2 POLÍTICAS INDUSTRIAIS.....	29
3. METODOLOGIA.....	35
4. O PLANO BRASIL MAIOR.....	39
4.1 INSTRUMENTOS	42
4.1.1 Dimensão Estruturante	42
4.1.2 Dimensão Sistêmica	45
4.2 OBJETIVOS.....	49
4.3 INSTITUIÇÕES	51
5. A NOVA INDÚSTRIA BRASIL	55
5.1 AS MISSÕES E SEUS INSTRUMENTOS	57
5.1.1 Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.....	64
5.1.2 Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde	67
5.1.3 Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.....	70
5.1.4 Missão 4: Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade	73
5.1.5 Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras.	76
5.1.6 Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.....	80
5.2 OBJETIVOS.....	83
5.2.1 Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.....	83
5.2.2 Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde.	85

5.2.3 Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.	86
5.2.4 Missão 4: Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade.	86
5.2.5 Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras.	87
5.2.6 Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.	88
5.3 INSTITUIÇÕES	88
6. O DESENVOLVIMENTISMO NO PBM E NIB	91
6.1 INTERVENÇÃO ESTATAL	93
6.2 INDUSTRIALIZAÇÃO	95
6.3 ESTRATÉGIA NACIONAL.....	98
6.4 NACIONALISMO	101
6.5 FORMAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS	105
6.6 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO	107
6.7 BUROCRACIA	110
6.8 PLANEJAMENTO ECONÔMICO	112
6.9 REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	113
6.10 FINANCIAMENTO PÚBLICO.....	115
6.11 FINANCIAMENTO PRIVADO	117
6.12 SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO	119
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é o processo de acumulação sistemática de capital e incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital, levando ao aumento da produtividade, da renda por habitante, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma sociedade. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser autossustentável, manifestando-se como um fenômeno de longo prazo que fortalece a economia nacional, amplia o mercado, eleva a produtividade e o nível de bem-estar, além de proporcionar maior estabilidade e diversificação à economia (Bresser-Pereira, 2006; Souza, 2009). No entanto, nem todos os países avançam de forma homogênea nesse processo.

O problema tornou-se ainda mais evidente no final da década de 1930, com a teoria keynesiana e a possibilidade de comparar a renda per capita entre diferentes países, classificando-os como ricos ou pobres. Os países pobres passaram a ser caracterizados como "subdesenvolvidos" devido ao crescimento econômico insuficiente e instável, alto grau de analfabetismo, elevadas taxas de natalidade e mortalidade infantil, predominância da agricultura como atividade principal, insuficiência de capital, baixa produtividade e mercado interno reduzido, entre outros fatores (Souza, 2009). A discussão passou a focar na razão pela qual as variáveis que impulsionavam o desenvolvimento dos países desenvolvidos não estavam presentes nos países subdesenvolvidos, resultando, por exemplo, em baixas taxas de crescimento do produto e formação bruta de capital.

A partir da década de 1950, com o pensamento cepalino, os países subdesenvolvidos passaram a ser entendidos como fruto de um fenômeno histórico e estrutural. Segundo Furtado (1961), o desenvolvimento econômico da maioria das regiões do mundo foi condicionado pela Revolução Industrial do século XVIII, que consolidou a Grã-Bretanha como principal estrutura produtiva industrial da Europa Ocidental. Assim, o subdesenvolvimento das economias periféricas é visto como consequência de uma trajetória histórica do capitalismo, que resultou na dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Para Celso Furtado, essa trajetória gerou uma estrutura econômica e social pouco diversificada e dinâmica nas economias subdesenvolvidas, marcada pela exploração e dependência em relação às economias desenvolvidas.

Apesar das estruturas sociais, políticas e econômicas — tanto no contexto internacional quanto nacional — o subdesenvolvimento, como fenômeno histórico, é passível de superação (Furtado, 1992; 2004). Para alcançar esse objetivo, o papel do Estado é fundamental, pois uma ação racional, planejada e intencional é indispensável ao desenvolvimento de uma sociedade, uma vez que o desenvolvimento econômico não ocorre de forma automática (Furtado, 1954).

Nesse contexto, o desenvolvimentismo surge como uma corrente teórica e política que defende a intervenção ativa do Estado na economia, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e social. O desenvolvimentismo pode ser entendido como uma política econômica formulada e executada por governos que buscam transformar a sociedade para superar problemas econômicos e sociais, operando dentro das instituições do sistema capitalista. Essa transformação ocorre por meio do crescimento da produção e da produtividade, liderado pelo setor industrial (Fonseca, 2015). Para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico envolve a acumulação de capital, o progresso técnico, o aumento da produtividade e a melhoria nos padrões de vida. Esses objetivos só podem ser atingidos mediante a intervenção estatal, orientada por um paradigma desenvolvimentista que coordene o aumento sustentado da produtividade, dos salários e dos padrões de consumo.

Para isso, a política industrial emerge como uma ferramenta essencial no processo de desenvolvimento econômico, buscando superar limitações estruturais e promover a transformação produtiva e tecnológica. O principal objetivo da política industrial é incentivar a atividade produtiva, almejando alcançar estágios de desenvolvimento superiores aos já existentes em um determinado espaço nacional. Ela pode ser entendida como um conjunto de incentivos e regulações que orientam ações públicas capazes de influenciar a alocação de recursos industriais, a estrutura produtiva, bem como a conduta e o desempenho dos agentes econômicos. Nos países em desenvolvimento, essa política representa uma tentativa de alcançar os líderes internacionais, enquanto, nos países avançados, visa manter a posição de liderança ou superar outros competidores (Hasenclever & Kupfer, 2013).

Recentemente, a política industrial voltou a ocupar uma posição de destaque como instrumento de desenvolvimento e crescimento econômico. Em 2004, o governo Lula lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ambas as iniciativas representaram esforços para aumentar a eficiência econômica, promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias, e impulsionar o nível de atividade e a competitividade no comércio internacional, por meio da inovação e incorporação tecnológica aos produtos nacionais. No entanto, os resultados foram impactados pela crise de 2008. Em 2011, o governo Dilma (2011-2014) anunciou o Plano Brasil Maior (PBM), reforçando a visão dos planos anteriores. O PBM buscava revitalizar e proteger a indústria nacional, atribuindo ao setor industrial um papel decisivo na promoção do desenvolvimento do país, mediante um conjunto de medidas de apoio à competitividade, com o objetivo de consolidar um ambiente favorável aos negócios (Abrahão e Vieira, 2014).

Paralelamente a esses esforços e ao retorno da política industrial, a desindustrialização tem se tornado uma preocupação crescente no cenário econômico brasileiro. Definida como o declínio da produção ou do emprego industrial, seja em termos absolutos ou como proporção do produto ou emprego nacional, a desindustrialização é, em muitos casos, uma consequência normal de um processo de desenvolvimento econômico bem-sucedido, frequentemente associada à melhoria do padrão de vida da população. No padrão “normal” de desenvolvimento, observa-se inicialmente uma redução da participação da agropecuária no produto interno bruto (PIB) e um aumento da importância da indústria. Em uma etapa posterior, o setor de serviços amplia sua participação, enquanto a indústria perde peso relativo. No entanto, o Brasil vivencia uma desindustrialização “negativa”, caracterizada pela redução da importância do setor industrial no produto e no emprego, num contexto de desaceleração geral do crescimento econômico (Feijó et al., 2005).

Segundo Scatolin (2007), há indícios de que a desindustrialização no Brasil teve início na segunda metade da década de 1980, impulsionada pela abertura comercial e financeira e pelo hiato tecnológico entre a indústria brasileira e os países desenvolvidos, o que intensificou a perda de competitividade do setor. Marquetti (2002) observa uma redução tanto na participação do emprego quanto no valor adicionado pela indústria, que passou de 31,3% em 1980 para 19,1% em 1998, resultado do baixo investimento industrial. De acordo com as contas nacionais, a indústria de transformação brasileira chegou a representar 35,9% do valor adicionado (PIB) a preços correntes em 1985, declinou para 13,8% em 1998, recuperou-se para 17,8% em 2004 e voltou a declinar, atingindo 11,2% em 2020 e 11,3% em 2021 (Considera & Trece, 2022). Independentemente da ótica, observa-se uma perda consistente da participação da indústria no PIB do país.

Para reverter o cenário de desindustrialização precoce no Brasil, o governo Lula III anunciou, em 22 de janeiro de 2024, uma nova política industrial voltada ao desenvolvimento do setor nos próximos anos. Denominado Nova Indústria Brasil (NIB), o programa centra-se na formulação de metas e ações para estimular o desenvolvimento nacional através de incentivos à inovação e à sustentabilidade em áreas estratégicas. Para atingir esses objetivos, a NIB utiliza instrumentos tradicionais de políticas públicas, como subsídios, empréstimos a juros reduzidos, ampliação dos investimentos federais, incentivos tributários e fundos especiais. As metas estão organizadas em seis "missões" que visam aumentar a autonomia, promover a transição ecológica e modernizar o parque industrial brasileiro. Dentre os setores que receberão maior atenção estão a agroindústria, saúde, infraestrutura urbana, tecnologia da informação, bioeconomia e defesa. A maior parte dos recursos, no valor de R\$300 bilhões, virá de

financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

Diante desse cenário, a discussão sobre políticas industriais torna-se ainda mais relevante, uma vez que a promoção do desenvolvimento industrial se revela uma questão estratégica para a retomada do crescimento econômico. Essa necessidade é especialmente crucial em países subdesenvolvidos, como ressaltado por Furtado (1961, 1967), onde a condição de subdesenvolvimento está intrinsecamente ligada à estrutura produtiva e à inserção desigual no mercado global. Assim, transformar a estrutura industrial é essencial para tornar o país mais competitivo e diversificado, aumentando sua capacidade de aproveitar as oportunidades do comércio internacional em bens de maior intensidade tecnológica.

Torna-se, então, essencial analisar como as políticas industriais adotadas pelos governos brasileiros têm respondido aos desafios da desindustrialização e se estão alinhadas com os princípios do desenvolvimentismo, visando à recuperação e fortalecimento do setor industrial nacional. Em especial, este estudo propõe realizar uma análise comparativa das políticas industriais Plano Brasil Maior (PBM), implementada durante o governo da presidente Dilma Rousseff, e Nova Indústria Brasil (NIB), proposta no 3º mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ambas as políticas foram concebidas em momentos distintos da trajetória política e econômica do Brasil e refletem as diferentes abordagens adotadas pelos governos para impulsionar o desenvolvimento industrial e tecnológico do país. Nesse contexto, a análise comparativa buscará responder à seguinte pergunta: **Como as políticas industriais "Plano Brasil Maior" e "Nova Indústria Brasil" se alinham com as perspectivas teóricas do desenvolvimentismo e quais são as principais diferenças e semelhanças entre elas?**

Considerando esta questão-problema, foi estabelecido como objetivo geral analisar comparativamente as políticas industriais "Plano Brasil Maior" e "Nova Indústria Brasil" pelo viés do desenvolvimentismo. Além disso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (a) descrever o Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil; (b) identificar as características do desenvolvimentismo no Plano Brasil Maior e Nova Indústria Brasil; e (c) comparar as características identificadas, destacando suas semelhanças e diferenças.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de avaliar criticamente as semelhanças e diferenças entre a "Nova Indústria Brasil" e o "Plano Brasil Maior", especialmente diante das críticas que apontam para uma repetição dos erros do passado. Apesar da aparente preocupação com a desindustrialização e o desenvolvimento econômico, a NIB recebeu críticas de pesquisadores, do mercado e de outros agentes econômicos. O ponto chave dos argumentos

utilizados se dá pela caracterização genérica do plano, como a falta de clareza e de objetivos relativos aos setores industriais mais intensivos; o alto gasto de R\$300 bilhões até 2026; a falta de limites de gasto e de tempo para iniciativas de política industrial, com critérios rigorosos para a conclusão de programas; requerimentos de exportação e um arcabouço institucional detalhado e crível para a avaliação sistemática de todas as políticas públicas voltadas à produção, além de lembrar uma reedição de antigas medidas tomadas pelos governos anteriores (Dantas, 2024).

Segundo Cristiane Schmidt e Cesar Mattos, em um artigo publicado no jornal *O Globo* em 24 de fevereiro de 2024, a "Nova Indústria Brasil" recorre a instrumentos e políticas prejudiciais que levaram o país a uma grave recessão de 2014 a 2016, sem se concentrar nos reais problemas que comprometem o aumento da produtividade brasileira, como a necessidade de uma educação orientada por resultados. Para o economista do IBMEC, William Baghdassarian, na reportagem do G1 publicada em 19 de fevereiro de 2024 pela jornalista Nathalia Sarmiento, o programa se assemelha ao "Plano Brasil Maior" pela intervenção do Estado como fomentador da política pública. Ainda segundo o economista, o governo deveria ter realizado uma avaliação das incoerências resultantes de planos anteriores, com um balanço das antigas medidas. Ou seja, as medidas governamentais, embora estimulantes, podem incorrer nos mesmos erros que resultaram em consequências desastrosas: ineficiência na alocação de recursos, endividamento público, inflação, desemprego e corrupção.

Subsídios para montadoras e a indústria química, iniciativas para revitalizar fábricas de chips e hemoderivados, além da meta de nacionalizar a produção de máquinas agrícolas, são exemplos de políticas industriais já apresentadas em planos anteriores que permanecem na "Nova Indústria Brasil". Dessa forma, é importante entender como as políticas industriais adotadas pelos governos brasileiros têm respondido aos desafios da desindustrialização e se alinham com os princípios do desenvolvimentismo, visando a recuperação e o fortalecimento do setor industrial nacional em um país marcado por desafios estruturais persistentes e uma busca contínua para impulsionar seu desenvolvimento econômico.

A estrutura deste trabalho compreenderá, além da presente introdução (1), uma revisão da literatura sobre o desenvolvimentismo e o conceito de políticas industriais (2), seguida pela metodologia (3), onde serão detalhados os procedimentos para a formação dos objetivos. Sucessivamente, explora-se detalhadamente as políticas industriais Plano Brasil Maior (4) e a Nova Indústria Brasil (5) além da análise comparativa em relação aos princípios do desenvolvimentismo (6) e, finalmente, as considerações finais (7). No fim, ainda constam as referências bibliográficas.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O presente capítulo apresenta a revisão bibliográfica que fornecerá o suporte teórico necessário para a realização deste estudo. A primeira seção constrói o conceito de desenvolvimentismo, que oferece um ponto de partida categórico para a análise subsequente dos planos industriais. A segunda e última seção aborda a discussão sobre as políticas industriais, seu viés desenvolvimentista e seus instrumentos, objetivos e instituições.

2.1 O DESENVOLVIMENTISMO

Apesar de o desenvolvimentismo ter encontrado adeptos em outros países, principalmente no continente asiático, a gênese do conceito remonta à América Latina, com maior expressão no século XX, após a crise de 1929. No Brasil, essa manifestação iniciou-se com uma conscientização gradual da elite civil e militar, no contexto da crise do Império e da escravidão, que perceberam o "atraso" do país em relação aos demais países que passaram pelo processo de colonização. Como já mencionado, a partir desse pensamento de atraso, iniciou-se um processo de tentativas para superar essa condição, trazendo à tona o conceito de desenvolvimentismo (Fonseca, 2016).

A partir do momento em que se entendeu que o atraso do Brasil não se devia ao clima tropical, ao catolicismo ou a razões biológicas e raciais, mas sim a um fenômeno histórico de estruturação de sua economia, essa questão poderia ser revertida. Tal reversão não ocorreria espontaneamente ou exclusivamente por mecanismos padronizados de mercado, pois estes seriam muito lentos para articular as mudanças necessárias. A reversão precisaria ocorrer na forma de um desenvolvimento acelerado, que tivesse o poder de promover grandes mudanças estruturais. O projeto, quando pensado, precisaria ser consciente e propor ações que visassem atingir determinados fins desejáveis, por mais que tais fins pudessem variar de governo para governo (Fonseca, 2016). É neste contexto que nascem as ideias desenvolvimentistas. Segundo Fonseca (2016): “O desenvolvimentismo, tal como o liberalismo, o positivismo e o socialismo, é expressão da modernidade e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro”.

Pode-se dizer que o desenvolvimentismo tomou forma a partir de três correntes: o intervencionismo, o nacionalismo e a industrialização. O intervencionismo estava voltado para as atividades produtivas, que passaram a ganhar fôlego com a contribuição do positivismo — a ideia de uma linha evolutiva na sociedade, associada à ideia de progresso, que levava à inevitável ação do homem como forma de superação do atraso, reforçava a construção de um

futuro ideal e tornava possível a intervenção estatal, já que a mão invisível e o mercado autorregulado seriam incapazes de garantir o fomento das atividades produtivas. Porém, é importante ressaltar que nem todo tipo de intervencionismo é igual ao desenvolvimentismo, pois depende do grau de intervenção, dos objetivos e das razões. No desenvolvimentismo, a intervenção tem como razão fundamental a reversão do subdesenvolvimento (Fonseca; Salomão, 2017).

O nacionalismo, quando relacionado ao desenvolvimentismo, pode ser pensado como um conceito econômico — o nacionalismo econômico — voltado para a defesa dos interesses da nação em um mercado internacional marcado pela competição. Para Bresser-Pereira (2018), o nacionalismo não consiste em um fator ético ou populista, mas sim em um fator fundamental para o desenvolvimento das nações menos desenvolvidas, submetidas ao imperialismo dos países desenvolvidos. Ainda segundo o economista, devido ao fato de todas as revoluções capitalistas serem compostas por uma revolução comercial ou mercantil, uma revolução nacional ou formação de estado-nação e uma revolução industrial, a ideia de nação e nacionalismo são cruciais para entender a história dos países ricos. Pode-se dizer que houve uma revolução nacionalista nos países que enfrentaram o imperialismo dos países industrializados de antemão. Assim, o nacionalismo significa que os cidadãos trabalham juntos em prol de uma nação, Estado, mercado interno e moeda nacional, além de definir um projeto de desenvolvimento nacional (Bresser-Pereira, 2018).

A industrialização enfrentou desafios para se estabelecer como política pública devido ao caráter agrário do Brasil. Para Fonseca e Salomão (2017), o conceito de industrialização assumiu um caráter mais prático em relação ao nacionalismo e ao intervencionismo, a fim de consolidar o desenvolvimentismo como política econômica. O próprio conceito de indústria moderna surgiu no final do século XVIII, com o início da Revolução Industrial, quando as sociedades tinham diferentes capacidades técnicas e produtivas. Com o passar do tempo, a industrialização se caracterizou como modernização e tornou-se um objetivo comum das nações. Assim, sociedades tradicionais, como as da América Latina nas primeiras décadas do século XX, começaram a se esforçar para adaptar suas economias a bases industriais (Silva; Silva, 2009).

Evidentemente, essas sociedades tradicionais teriam dificuldades para seguir os mesmos caminhos que as potências capitalistas industrializadas, devido ao seu contexto histórico. Os países que se desenvolveram após a Inglaterra seguiram um caminho diferente, pois não adotaram o liberalismo econômico inglês, mas medidas protecionistas e intervencionistas para consolidar suas indústrias. No caso da América Latina, os países chamados de industrialização

retardatária ou capitalismo tardio enfrentaram entraves internos e externos ao processo de industrialização, como a dificuldade para estabelecer uma indústria competitiva (Silva, 2009). Outro problema presente nos países atrasados era a criação de um mercado consumidor interno para os produtos industriais. O Estado precisou organizar políticas de fomento à produção, favorecendo os empresários privados, criando estatais, impedindo conflitos entre as classes sociais e disciplinando a força de trabalho. Além disso, a pouca acumulação de capital resultou em uma industrialização dependente de dívida externa. Portanto, a presença do Estado e dos investimentos externos são características da industrialização na América Latina (Silva; Silva, 2009).

Como conceito, a partir da Revolução Industrial, a industrialização pode ser definida:

“O emprego de certo número de descobertas científicas nas atividades produtivas, afetando a produtividade do trabalho; uma combinação entre as atividades de produção e de consumo (o que acarreta a ideia de mercado consumidor, de redução de custos de produção etc.); o mercado, o contrato, a moeda como instituições que norteiam a troca entre produtores e consumidores (isso na industrialização de tipo capitalista).” (Silva; Silva, 2009, p. 209).

Foi a partir do século XIX que começaram a surgir as primeiras associações voltadas aos interesses da classe industrial, antes mesmo de existir um setor industrial propriamente dito. Nesse cenário, não existiam teorias sistematizadas e cabia à prática demonstrar a importância do setor industrial para superar a condição de periferia. Em outras palavras, a experiência prática, e não a teoria abstrata, deveria guiar as políticas públicas. Dessa forma, o raciocínio indutivo de que as nações prósperas eram aquelas que se industrializaram direcionou as ações dos líderes latino-americanos até a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a divulgação da tese Prebisch-Singer (Fonseca; Salomão, 2017).

Mesmo definindo o intervencionismo, o nacionalismo e a industrialização, o conceito de desenvolvimentismo também está vinculado a práticas históricas de política econômica, que se formulam por meio de fatos concretos e reais no fenômeno material, e a um conjunto de ideias, como fenômeno de pensamento, atrelado a ideologias, teorias, concepções ou visões de mundo. Por isso, pode ser expresso como discurso político ou para definir uma escola ou corrente de pensamento (Fonseca, 2015). Pela ideia de corrente de pensamento, três economistas de destaque, inseridos na discussão conceitual sobre o desenvolvimentismo no Brasil são Ricardo Bielschowsky, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Pedro César Dutra Fonseca. Eles realizaram diferentes trabalhos teóricos que aprofundaram a construção do conceito, essenciais para a compreensão do fenômeno do debate.

No livro “Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo” originalmente publicado em 1988, Ricardo Bielschowsky conceituou o desenvolvimentismo a partir da ideologia. Então, entende-se por desenvolvimentismo:

“(...) a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente” (Bielschowsky, 2007, p. 7).

Portanto, para Bielschowsky, o desenvolvimentismo se constituía em um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado, como uma ideologia industrialista que definiu uma estratégia de industrialização durante o século XX. Além disso, ele descreve o desenvolvimentismo como uma ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional, baseada na estratégia de acumulação de capital na indústria (Bielschowsky, 2007).

Bresser-Pereira, por outro lado, argumentou que o desenvolvimentismo era uma ideologia do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos e, simultaneamente, uma estratégia deliberada de política econômica que esses países utilizavam para alcançar a industrialização e níveis de renda comparáveis aos dos países ricos. Outras características apontadas por Bresser-Pereira (2012) são o nacionalismo como ideologia, uma vez que a estratégia significa a afirmação do Estado nacional e suas instituições; a aglutinação em sua defesa de segmentos sociais, como empresários, trabalhadores, classes médias e burocracia estatal; e a industrialização orientada pelo Estado pela substituição de importações, utilizando instrumentos de poupança forçada para realizar investimentos e de política industrial, com caráter protecionista.

No artigo "Desenvolvimentismo: a construção do conceito", Fonseca (2015) delimita um conjunto de atributos que caracterizam o conceito de desenvolvimentismo, a partir da evolução do conceito no pensamento econômico e da experiência histórica da América Latina. O economista afirmou que um projeto desenvolvimentista sempre passará por um aumento da produção e da produtividade, priorizando a formulação de políticas econômicas, em vez da estabilização. Nesse sentido, o Estado deve elaborar e executar um plano de desenvolvimento que consiga conciliar a transformação da estrutura produtiva com uma transformação social

profunda, pois os benefícios da transformação produtiva seriam concentrados apenas nas elites econômicas, perpetuando e acentuando as desigualdades e disparidades preexistentes e, por consequência, mantendo a condição de subdesenvolvimento (Cardoso, 2018). Portanto, para Fonseca, entende-se como desenvolvimentismo:

(...) a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (Fonseca, 2015, p. 40).

A partir do papel crucial delimitado pelo Estado para a formação das políticas industriais na corrente teórica do desenvolvimentismo, é importante definir o conceito de Estado Desenvolvimentista. Empregado inicialmente para analisar o desempenho econômico dos países do leste e do sudeste asiáticos, como Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura, o Estado Desenvolvimentista pode se caracterizar, segundo Johnson (1982), pela: (1) intervenção estatal por meio de políticas conscientes e consistentes que abordam o desenvolvimento econômico como prioridade principal; (2) existência de uma burocracia estatal voltada a escolher os setores prioritários e a execução dos programas de estímulo, com margem de atuação assegurada pelo sistema político; (3) criação de instituições financeiras, fiscais e orçamentárias para viabilizar incentivos; (4) criação de agências para planejar e implementar políticas voltadas a incrementar a industrialização acelerada (com o MITI, do Japão).

Chang (1999) também busca delinear uma teoria do Estado Desenvolvimentista. Para o autor, o Estado está incumbido de quatro funções: (1) a coordenação, principalmente das ações dos agentes privados para viabilizar financiamento e realizar investimentos complementares – trata-se de reduzir os custos de transação envolvidos nos contratos, não sendo necessário um auxílio financeiro, mas a identificação de pontos de coordenação, como um planejamento indicativo; (2) a visão de futuro, ou estratégia de desenvolvimento nacional, que envolve diferentes setores e classes que se fazem representar no Estado para direcioná-lo ao sentido comum; (3) a construção de instituições voltadas ao fomento de um ambiente propício ao desenvolvimento e à sua continuidade – o Estado poderia adaptar instituições de outros países ou inventar novas; (4) a administração de conflitos, porque o processo de desenvolvimento apresenta conflitos inerentes, já que envolve ganhadores e perdedores.

Alice Amsden (1989, 2009), complementarmente, assinala dois princípios que norteiam a noção de desenvolvimento: a indústria precisa ser lucrativa para atrair capitais, e o projeto

nacional deve focar na equidade. Abordando a ascensão dos países bem-sucedidos em realizar o *catching-up* em relação às economias desenvolvidas, para a economista, o Estado Desenvolvimentista também possui quatro funções: a) Bancos de desenvolvimento; b) Administração de conteúdo local; c) "Exclusão seletiva": abertura de alguns mercados para certos produtos e fechamento de outros; d) Formação de empresas nacionais. Fonseca (2016) complementa que todas as funções do pensamento de Amsden dizem respeito ao intervencionismo estatal, sendo fator fundamental para a industrialização, pois a autora entende o desenvolvimentismo como uma estratégia seguida pelos países não desenvolvidos que despontaram com crescimento acelerado na segunda metade do século XX.

Desse modo, o desenvolvimento e o Estado Desenvolvimentista não poderiam ser separados, pois a relação entre ambos é essencial para a formulação de uma agenda de desenvolvimento (Fonseca, 2015). Portanto, não há desenvolvimento sem Estado Desenvolvimentista e não existe fórmula única para construir tal Estado, sendo necessário reconhecer que não é viável transplantar modelos bem-sucedidos de outros países. Segundo Diniz (2013): “A construção de um Estado Desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e aprendizados constantes”.

Portanto, pode-se entender a política de desenvolvimento almejada e colocada em prática pela transformação da estrutura produtiva por meio da industrialização, com o papel do Estado em executar as políticas industriais, reformas estruturais e políticas protecionistas de apoio às novas indústrias nacionais (Cardoso; Reis, 2018). Segundo Fonseca (2015), devido ao desenvolvimentismo apresentado ao longo do século XX, pode-se formular um núcleo comum principal do conceito, com três pontos fundamentais: a “estratégia”, caracterizada como nacional de desenvolvimento, com foco no futuro da nação e relacionada a um projeto nacional, mas que não significa repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, apenas a nação como ponto central e destinatária do projeto; a “intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto”, que supõe atores aptos e capazes de executá-lo e com respaldo social e político de diferentes classes da sociedade; e a “industrialização”, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário.

Podemos elencar de maneira sintetizada as principais características do desenvolvimentismo observadas pela prática teórica, material e do pensamento:

- **Intervenção Estatal:** Estado responsável pelo planejamento, execução de políticas e investimentos para que o projeto de industrialização se torne possível.

- **Industrialização:** Transformação da matriz produtiva primário-exportadora em uma matriz industrializada, por meio da substituição de importações para desenvolvimento do mercado interno.
- **Estratégia Nacional:** As ações são planejadas pensando no Brasil. Se trata de um planejamento consciente e com resultados esperados.
- **Nacionalismo:** Uma estratégia que não significa repulsa ao capital estrangeiro ou rompimento com a ordem internacional, mas sim uma estratégia nacional que se deve voltar à nação brasileira.

Fonseca (2015) ainda menciona outros atributos que receberam ênfase pelos seus formuladores, por mais que apareçam com menor frequência: burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; planejamento econômico; redistribuição de renda; reforma agrária; e banco de desenvolvimento ou instituição de fomento. Embora sejam atributos importantes para caracterizar casos específicos, eles não integram o núcleo comum do conceito construído por Fonseca - alguns autores não mencionam ou os abordam em posição oposta, como Chang que menciona a estabilidade como um dos atributos do Estado desenvolvimentista, enquanto Bresser-Pereira ressalta a indisciplina fiscal e monetária das experiências da América Latina. O quadro 01 apresenta uma matriz que aborda as principais características do desenvolvimentismo apresentadas durante a sessão, os autores que as abordaram e os pontos de convergência.

Quadro 1 - Pontos Comuns do Desenvolvimentismo

Características do Desenvolvimentismo	Bielschowsky	Bresser	Fonseca	Johnson	Chang	Amsden
Intervenção Estatal	X	X	X	X	X	X
Industrialização	X	X	X			X
Estratégia Nacional		X	X		X	X
Nacionalismo		X	X			
Formação de Empresas Nacionais	X	X		X		X
Bancos de Desenvolvimento			X	X	X	X
Burocracia		X		X	X	
Planejamento Econômico				X	X	
Redistribuição de Renda					X	X
Financiamento Público	X	X		X	X	
Financiamento Privado	X			X	X	
Superação do subdesenvolvimento	X	X	X			X

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Amsden (1989, 2009); Bielschowsky (2007); Bresser-Pereira (2012, 2018); Chang (1999, 2004); Fonseca (2016); Fonseca e Salomão (2017); Johnson (1982).

Por fim, o principal objetivo do desenvolvimentismo era promover industrialização por meio da transformação da matriz produtiva primário-exportadora para uma matriz industrial. Isso implica que o Estado deveria executar políticas e alocar recursos de forma ótima. No entanto, para construir um ambiente desejável, essa abordagem precisaria ser inserida em um projeto ou estratégia de longo prazo, onde o Estado investiria em infraestrutura, aumentaria a demanda pelo setor privado e forneceria financiamentos. Em sua totalidade, a meta era promover indústrias nascentes, áreas estratégicas e inovações tecnológicas.

2.2 POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Historicamente, a ideia de política industrial não é nova e pode ser identificada no mercantilismo dos séculos XVI e XVII, junto às propostas de intervenção no mercado e proteção da indústria nascente, como demonstrado por List (Amadeo, 2002). Contudo, o uso de políticas industriais não apresenta uma interpretação consensual na literatura econômica. O tema é atacado ou defendido a partir de suas diferentes bases teórico-analíticas, fazendo com que os caminhos de discussão fiquem no campo muito mais ideológico do que pautados pela imparcialidade na análise dos méritos de tal política. Em grande medida, isso ocorre devido a concepções diferentes associadas à participação do Estado na promoção de atividades produtivas de um país. No entanto, há um consenso de que o papel da indústria é fundamental no desenvolvimento econômico, já que foi ela que permitiu o crescimento sustentado da produtividade na Europa, nos Estados Unidos e nos países que, décadas depois, conseguiram se industrializar (Rodrik, 2007).

A partir do consenso sobre o uso de políticas industriais, surge o conceito de Política Industrial (PI), mais geral e contemporâneo, compreendido por Hasenclever & Kupfer (2013, p. 320):

(...) o objetivo mais tradicional pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado espaço nacional. Do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.

Ademais, os instrumentos disponíveis para a PI podem ser distinguidos em dois grupos: o **regime de regulação**, que envolve a arbitragem do processo concorrencial, como a política antitruste, a regulação da propriedade intelectual, a política comercial, a prevenção da concorrência desleal, o controle administrado de preços, a política de concessões etc.; e o **regime de incentivos**, que é caracterizado por estímulos de medidas financeiras e fiscais, como

juros subsidiados, modificação nas estruturas de tarifas de importação, deduções fiscais, crédito e financiamento de longo prazo, incentivos aos gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) etc. (Ferraz, 2009).

Os argumentos que sugerem o uso de PI estão justamente associados à ideia de que ela é fundamental para a superação das restrições macroeconômicas ao crescimento econômico e de que a atuação do Estado em questões microeconômicas pode colaborar para uma maior liberdade na política macroeconômica, em vez de gerar constrangimentos adicionais para a estabilidade econômica; promove o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso eficaz dos recursos naturais. Cabe à PI acelerar os processos de transformação da produção que as forças de mercado podem operar, além de disparar os processos que essas mesmas forças não são capazes de articular (Hasenclever & Kupfer, 2013). Dessa forma, conforme Furtado (2004), a PI constitui um caminho para romper limites e abrir novos horizontes, superando as restrições por meio de ações que podem relançar o movimento de empresas e setores para novas posições e trajetórias.

Por contrapartida, vários autores neoclássicos (Ferreira; Hamdan, 2003; Pack; Saggi, 2006; Pinheiro et al., 2007) apresentam argumentos contrários às PI. Esses autores argumentam que elas beneficiam poucos setores da economia – ao escolher medidas de proteção a determinados setores, muitas vezes baseadas em pressões políticas, os governos deixam de fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos para o crescimento econômico do país. Nesse contexto, Ferreira e Hamdan (2003) defendem o uso de **políticas horizontais**, que buscam melhorar o desempenho da economia como um todo, sem especificar um setor ou empresa, enfatizando a ação do governo sobre as condições gerais que moldam o ambiente de negócios da economia, de maneira a afetar o desenvolvimento industrial apenas de forma indireta, como as políticas voltadas para a melhoria da infraestrutura (portos, telecomunicações, transporte, redução dos custos de logística), da educação e da ciência e tecnologia (por meio de subsídios e investimentos em institutos de pesquisa), política fiscal austera, controle da inflação, incentivo à poupança, a política antitruste, defesa do direito à propriedade, sistema judiciário eficiente e diretrizes gerais para a indústria (programas visando medir a qualidade e a competitividade do setor). Em resumo, o uso de políticas horizontais foca em manter fundamentos macroeconômicos sólidos para promover a competitividade do setor industrial.

Contudo, a maioria dos estudiosos de PI a define como “seletiva”, “setorial” ou “direcionada”. Ou seja, adota **políticas verticais**: aquelas que privilegiam deliberadamente uma

indústria específica, atuando de maneira seletiva, em detrimento de outras, contra as sinalizações do mercado, geralmente para melhorar a eficiência e promover o crescimento da produtividade para a economia como um todo (Chang, Andreoni, Kuan, 2013). Esse enfoque enfatiza um espaço próprio para a PI, onde medidas mais discricionárias são justificadas pela existência de indústrias que demonstram certas características, como maior valor agregado, elevado poder de encadeamento na cadeia produtiva, grande dinamismo potencial ou retornos crescentes de escala; a promoção dessas indústrias resultaria em um impacto mais significativo na economia (Ferraz, 2009).

No mundo contemporâneo, a questão mais importante não é o motivo da PI, mas sim como ela deve ser implementada. Não se trata de saber se a política deve ou não ser seletiva, mas como ser seletiva nas áreas certas e da maneira correta, dados os objetivos gerais da PI (Chang, 2006). Na maioria das vezes, os dilemas entre horizontalidade e verticalidade são infundados (Furtado, 2002). Nesse sentido, a política deve se concentrar em objetivos horizontais, incentivando a incorporação do conhecimento em todas as atividades econômicas e sociais; no entanto, para atingir esse objetivo, pode ser necessário o uso de intervenções mais verticais.

Como apontado por Suzigan e Furtado (2006), grande parte da controvérsia em torno da definição da PI está relacionada às diferentes visões teóricas. A própria literatura econômica sobre a PI aborda uma dualidade a respeito do papel do Estado e do mercado, dividindo-as em três correntes teóricas principais: a ortodoxa, a neo-schumpeteriana/evolucionista e a desenvolvimentista. A perspectiva desenvolvimentista, associada às vertentes mais heterodoxas, atribui um papel crucial ao Estado na explicação dos fenômenos econômicos. A história e a trajetória ao longo do tempo têm grande importância, considerando o Estado como um agente ativo que intervém deliberadamente na economia. Essa corrente encara a atuação do Estado como essencial, apoiada em sua capacidade de impulsionar e sustentar o desenvolvimento. Por conseguinte, todos os instrumentos de política econômica são direcionados para a promoção da industrialização, destacando-se a relevância estratégica do setor de manufaturas, a importância do *learning by doing* e do capital intelectual, e a urgência em incorporar o estado da arte das tecnologias estrangeiras (Hasenclever & Kupfer, 2013).

Do ponto de vista do Estado Desenvolvimentista, a desigualdade no sistema internacional, em que países industrializados e países de industrialização tardia coexistem, é a razão para a implementação de uma PI. Estes últimos estariam em desvantagem, e a única maneira de superar a distância em termos de desenvolvimento seria por meio da intervenção ativa do Estado para promover a indústria nascente e realizar o *catching-up* (Hasenclever &

Kupfer, 2013). Portanto, o processo de industrialização nas nações periféricas exigiria uma determinação política, baseada no desejo de uma nação se desenvolver. Isso implica que o nacionalismo e a mobilização nacional em torno do projeto de desenvolvimento seriam elementos essenciais (Johnson, 1982; Woo-Cumings, 1999). Assim, os objetivos econômicos estão subordinados aos objetivos políticos, já que a estrutura produtiva e sua competitividade no mercado global são claramente questionadas (Chang, 2004).

Ainda sobre a condução das políticas industriais sob o viés desenvolvimentista, os estudos examinados no processo de desenvolvimento do Leste Asiático destacavam as instituições e o processo de tomada de decisões por meio de **burocracias** fortes, com grande status e espírito de corpo, capazes de atrair os melhores talentos para seus quadros. Essas burocracias se mantiveram afastadas do processo político e estabeleceram fortes conexões com os setores empresariais, mantendo contato constante e até mesmo tornando-se gestoras do setor privado (Johnson, 1982). Além disso, essas burocracias se concentravam em uma **organização piloto**, geralmente categorizada como um ministério poderoso dentro do complexo estatal, com funções básicas que lhe davam o poder real de tomar decisões políticas: planejamento, comércio internacional, política energética, produção nacional e finanças (política tributária e oferta de capital). A continuidade institucional desse chamado piloto permite que o aprendizado, a adaptação e a inovação marquem a política industrial ao longo do tempo (Stein; Júnior, 2016). A partir desse centro de poder, as PI e as prioridades de estratégias são formuladas, e o setor privado é informado dos caminhos para investimento por meio de instrumentos como documentos formais ou reuniões em conselhos. Dessa forma, ele equilibra sua autonomia enraizando suas ações com os setores interessados em tais políticas e, essas práticas são essenciais para resolver problemas de coordenação e assimetria de informação (Evans, 1995; Chang, 2004; Rodrik, 2007).

Os arranjos supracitados são complementados por diferentes instituições que permitem ao Estado desempenhar um papel ativo no desenvolvimento econômico e no direcionamento de investimentos para setores estratégicos. Este é o contexto em que as empresas estatais atuam — por meio da produção de insumos, em indústrias de alto risco ou de alta tecnologia, desenvolvendo cadeias produtivas, estabelecendo relações e fomentando o capital privado — e o governo desempenha um papel importante na supervisão do sistema financeiro, como os bancos públicos, os bancos de desenvolvimento (que são os principais financiadores de investimentos) e, em outras situações (como no Japão), os bancos privados prevalecem e o Estado tem uma forte influência sobre eles, escolhendo os líderes mais altos (Woo-Cumings, 1999; Chang, 2004; Amsden, 2009).

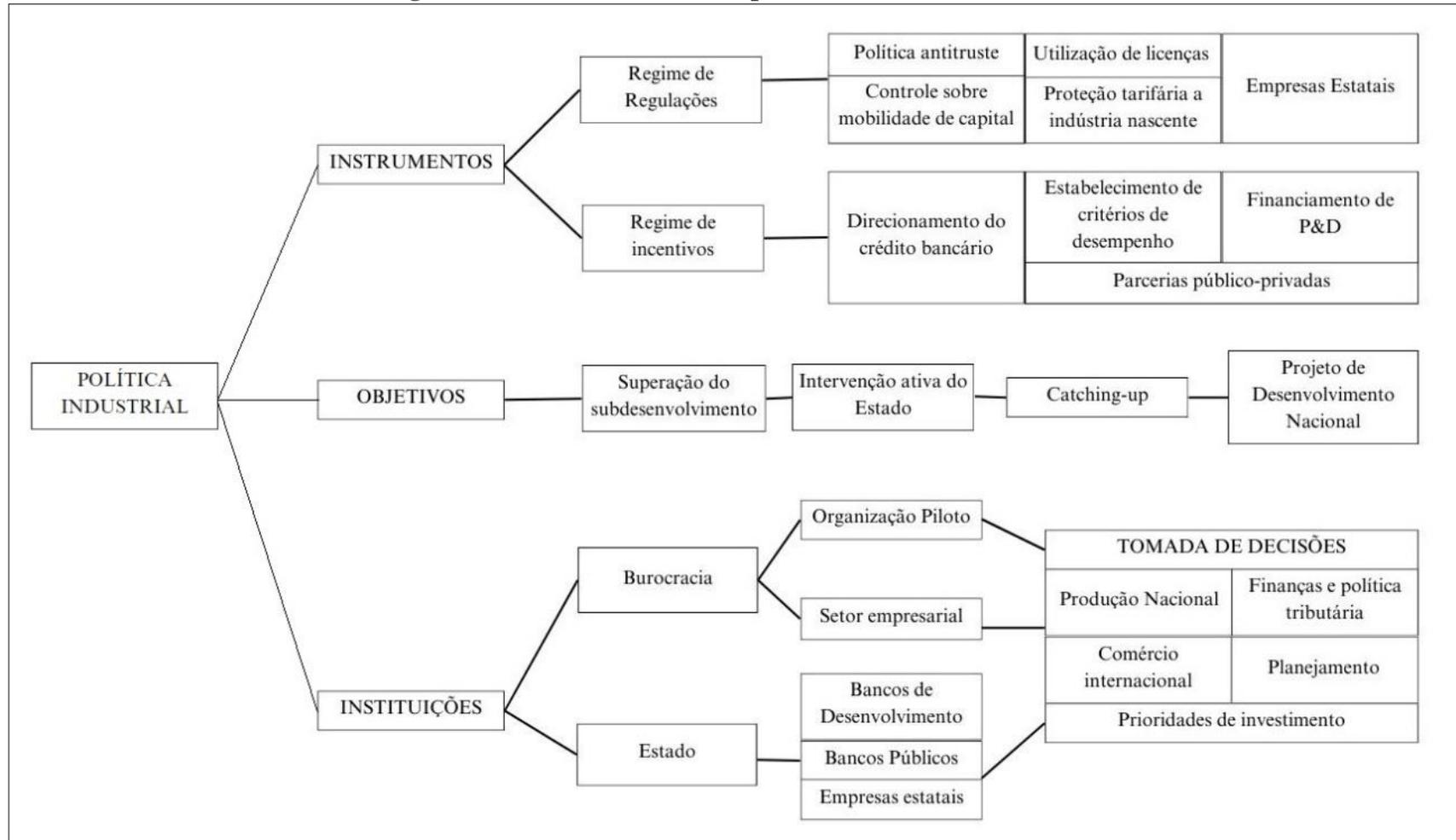
Por fim, pode-se formular uma lista de instrumentos de política industrial segundo as seguintes obras de Amsden (2009), Johnson (1982), Woo-Cumings (1999) e Chang (2004):

- 1) controle sobre a mobilidade de capital entre setores e direcionamento do crédito bancário, além da regulação dos padrões e níveis de investimento;
- 2) estabelecimento de critérios de desempenho para quem acessa recursos estatais, incluindo metas de geração de emprego, volume de exportações, aumento da produtividade, expansão do *market share*, redução de custos e investimento em inovações;
- 3) promoção de parcerias público-privadas em investimentos de alto risco;
- 4) implementação de uma política antitruste que prioriza o desenvolvimento e a competitividade internacional, mais do que o nível de competição nos mercados internos;
- 5) utilização de licenças e autorizações governamentais para atingir objetivos de desenvolvimento e investimento, além do controle de entrada em determinados setores para evitar sub e sobreinvestimento em situações de incerteza estratégica, bem como controlar a expansão da capacidade produtiva;
- 6) condução ou financiamento de P&D pelo Estado;
- 7) aplicação de proteção tarifária temporária à indústria nascente;
- 8) criação de rendas e distorções de preços para orientar os investimentos;
- 9) em períodos de baixa demanda, imposição de limites à produção (*recession cartel*) pelo Estado para evitar guerra de preços;
- 10) coordenação da saída de firmas e a realocação de recursos durante recessões prolongadas ou declínios setoriais, através de um processo negociado (*negotiated exit/capacity scrapping*)

A Figura 1 apresenta uma síntese dos instrumentos, objetivos, instituições e tomada de decisões abordadas que caracterizam a política industrial pelo viés desenvolvimentista.

Este capítulo abordou o referencial teórico que serviu de base para a pesquisa, no qual foram apresentadas por duas seções. A primeira seção se construiu o conceito de desenvolvimentismo e a segunda seção tratou da discussão quanto às políticas industriais. O capítulo seguinte apresenta a metodologia de pesquisa.

Figura 1 - A Política Industrial pelo Viés Desenvolvimentista



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Amsden (2009); Chang (2004); Chang, Andreoni, Kuan (2013); Evans (1995); Ferraz (2009); Hasenclever & Kupfer (2013); Johnson (1982); Rodrik (2007); Stein; Júnior (2016); Woo-Cumings (1999).

3. METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia da pesquisa. Para alcançar o conhecimento científico, a ciência utiliza diversos métodos e técnicas e o método é um instrumento do conhecimento que oferece aos pesquisadores, de qualquer área de formação, uma orientação geral, facilitando o planejamento da pesquisa, a formulação de hipóteses, a coordenação das investigações, a realização de experimentos e a interpretação dos resultados (Fachin, 2017). Nesse sentido, o método serve como um caminho para se chegar a um determinado fim, enquanto o método científico é um conjunto de técnicas e procedimentos intelectuais utilizados para alcançar o conhecimento (Gil, 2002).

Para alcançar o objetivo deste estudo, o método proposto é o comparativo. Muito utilizado nas ciências sociais, o método comparativo se concentra em estabelecer semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos ou sociedades para compreender o comportamento humano (Medeiros, 2019). Consiste em investigar fatos e explicá-los com base em suas semelhanças e diferenças, abordando duas séries ou fatos provenientes de meios sociais ou de outra área do saber, com o objetivo de identificar o que é comum a ambos.

A partir do método apresentado, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva. Gil (2002) afirma que a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou estabelecer relações entre variáveis. Além disso, a abordagem de pesquisa adotada foi a abordagem qualitativa. Esta pode ser definida como um aprofundamento que visa compreender casos específicos, sem a necessidade de dados numéricos. As pesquisas com abordagem qualitativa têm a vantagem de descrever a complexidade de uma hipótese ou problema, analisar a interação entre variáveis e compreender e classificar processos dinâmicos (Goldenberg, 2004).

As técnicas utilizadas no estudo foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica pode ser considerada como um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, ou seja, material acessível ao público, que compreende a bibliografia relacionada ao tema de estudo, sendo utilizada com o intuito de colocar o pesquisador frente ao que já foi discorrido sobre o tema (Vergara, 2004; Marconi; Lakatos, 2010). Nesse caso, serão utilizadas bibliografias que tratam da política industrial do Plano Brasil Maior, do Governo Dilma, abordando desde sua apresentação, estrutura, instrumentos,

objetivos até seu viés teórico, visando dar o embasamento necessário para se chegar à análise final.

A pesquisa documental compreende a coleta de dados estritamente por meio de documentos, as chamadas fontes primárias não tratadas (Marconi; Lakatos, 2010). As fontes primárias não tratadas, conforme Gil (2002), são documentos de "primeira mão", que não foram previamente analisados ou modificados, como os arquivos de órgãos públicos e instituições privadas. Um dos documentos utilizados neste estudo é a publicação do Governo Federal sobre o Plano Brasil Maior, que aborda as 19 agendas estratégicas setoriais da política industrial, publicada em abril de 2013. Além disso, será utilizado o Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026, que apresenta as principais ações até 2026 da Nova Indústria Brasil (NIB), a política industrial a ser implementada no terceiro mandato do governo Lula.

A análise de conteúdo, por sua vez, é um conjunto de técnicas utilizadas para analisar as comunicações, empregando procedimentos sistemáticos e objetivos na descrição analítica do conteúdo das mensagens, com o objetivo de inferir conhecimentos sobre seu emissor, sobre o meio ou sobre as condições de recepção (Bardin, 2011). Gomes (2012) enumera quatro procedimentos metodológicos da análise de conteúdo: a categorização, que ocorre por meio do desmembramento do texto em categorias; a descrição dos resultados da categorização; a inferência dos resultados (dedução lógica do conteúdo analisado); e a interpretação (com o auxílio da fundamentação teórica adotada). Vale ressaltar que nem toda análise segue a mesma trajetória, uma vez que o caminho a ser seguido depende do pesquisador e dos propósitos da pesquisa, do objeto de estudo, da natureza do material disponível e da perspectiva teórica adotada. Nesse caso, a análise de conteúdo foi utilizada para definir as variáveis de pesquisa, por meio da pré-análise, que envolveu a coleta de dados de artigos e trabalhos que construíram dois conceitos centrais para o estudo: as políticas industriais e o desenvolvimentismo. Em seguida, foi realizada a exploração do material, por meio da categorização, com a qual as variáveis foram definidas em relação aos objetivos específicos da pesquisa.

Portanto, para responder ao primeiro objetivo — *descrever o Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil* — foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, com base nas categorias definidas na Figura 1: **Instrumentos, Objetivos, Instituições e Tomadas de Decisão**. Essas categorias foram analisadas por meio da pesquisa bibliográfica, que abordou o PBM, e da pesquisa documental, que investigou as principais diretrizes, objetivos, instrumentos, instituições e processos de tomada de decisão da NIB.

Para o segundo objetivo — *identificar as características do desenvolvimentismo no Plano Brasil Maior e na Nova Indústria Brasil* — a análise de conteúdo também foi utilizada, estabelecendo as categorias das principais características do desenvolvimentismo, apresentadas no quadro 1: **Intervenção Estatal, Industrialização, Estratégia Nacional, Nacionalismo, Formação de Empresas Nacionais, Bancos de Desenvolvimento, Burocracia, Planejamento Econômico, Redistribuição de Renda, Financiamento Público, Financiamento Privado e Superação do Subdesenvolvimento**. Outra técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica, por meio de artigos e trabalhos científicos que investigaram a presença de características desenvolvimentistas no PBM. De outra maneira, para investigar a presença de características desenvolvimentistas na NIB, foi utilizada a pesquisa documental, com base no Plano de Ação para a Neoliberalização 2024-2026.

Por fim, para o terceiro objetivo - *comparar as características desenvolvimentistas presentes entre os planos Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil* - a análise e a comparação das políticas industriais se deram a partir do objetivo específico 1 e objetivo específico 2. Ou seja, o que foi descrito como política industrial pela PBM e NIB, assim como o que foi encontrado como principais características do desenvolvimentismo.

O quadro 2, a seguir, apresenta a síntese dos métodos, da abordagem da pesquisa, as técnicas, as variáveis de pesquisa e as principais fontes de pesquisa, que convergem para responder o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo.

Quadro 2 - Síntese da Metodologia de Pesquisa

Objetivos	Metodologia	Abordagem de Pesquisa	Técnica de Pesquisa	Variáveis de Pesquisa	Fontes de Informação
Descrever o Plano Brasil Maior e Nova Indústria Brasil	Método Comparativo	Qualitativo	Pesquisa Bibliográfica, Documental e Análise de conteúdo	Instrumentos, objetivos, instituições e tomada de decisões	PBM: Cardoso (2011), Coronel (2013), Mattos (2013), Mata (2013), Plano Executivo (2013); NIB: Plano de Ação para a Neoliberalização 2024-2026
Identificar as características do desenvolvimentismo no PBM e NIB				Características do desenvolvimentismo	PBM: Artigos e trabalhos científicos sobre o tema: Fernandes (2015), Stein (2016), Battahin (2023). NIB: Plano de Ação para a Neoliberalização 2024-2026
Comparar as características desenvolvimentistas entre o PBM e a NIB				De acordo com objetivos 1 e 2	De acordo com objetivos 1 e 2

Fonte: Elaborado pelo autor.

O presente capítulo delimitou a pesquisa a partir dos seus termos metodológicos, definindo um caminho a ser percorrido na explicação dos objetivos do estudo. Estabeleceu a abordagem qualitativa, o caráter explicativo/descritivo da pesquisa e o trabalho dos dados, a partir da pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa foram organizados em três capítulos: um para descrever o Plano Brasil Maior (4), outro para descrever a Nova Indústria Brasil (5) e a comparação das características desenvolvimentistas entre os planos industriais (6). Após estes serão apresentadas as considerações finais e as referências.

4. O PLANO BRASIL MAIOR

Neste capítulo será apresentada a política industrial Plano Brasil Maior (PBM), do governo Dilma Rousseff. O capítulo está dividido em três subseções: a primeira aborda os instrumentos utilizados para alcançar seus propósitos, a segunda demonstra os objetivos centrais que guiaram sua formulação e a terceira subseção apresenta as instituições responsáveis pela execução e gestão das ações previstas.

Lançado em 2 de agosto de 2011, o PBM foi a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, implementada entre 2011 e 2014. Destacando a importância de incentivar a inovação e a produção nacional como estratégias para aumentar a competitividade da indústria, tanto no mercado interno quanto no externo, a política contou com a colaboração de diversos ministérios e órgãos do governo federal. Foram implementadas medidas como a desoneração de investimentos, exportações e da folha de pagamento, além da criação de programas de qualificação profissional e da introdução de pacotes de compras governamentais, entre outras ações (Brasil, 2011).

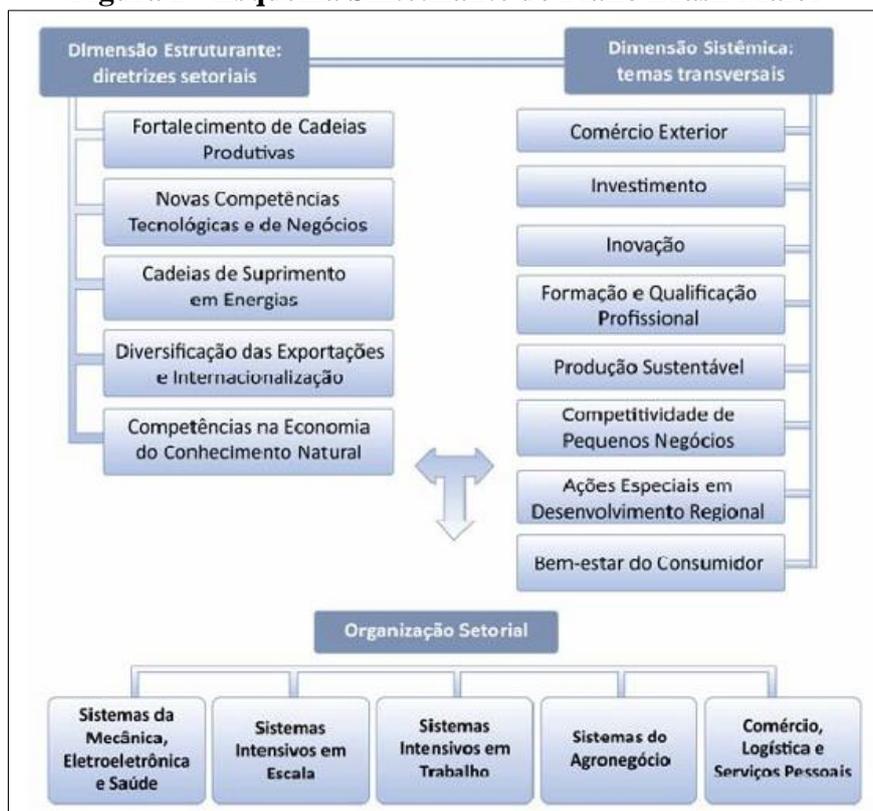
O plano buscou aprimorar as iniciativas anteriores, como a PITCE, implementada de 2003 a 2007, e a PDP, em vigor de 2008 a 2010. Entre seus diversos desafios estavam a manutenção do crescimento econômico inclusivo em um cenário desfavorável e a tentativa de posicionar o país de forma mais vantajosa após a crise internacional de 2008, por meio de uma mudança estrutural na inserção do Brasil na economia global. Seus objetivos estratégicos incluíam promover o desenvolvimento sustentável, ampliar os mercados para a produção nacional por meio da diversificação das exportações e da internacionalização de empresas, aumentar os investimentos empresariais em P&D, entre outros (Brasil, 2011).

Conforme a **Figura 2**, o PBM foi organizado em duas dimensões: a primeira, denominada **dimensão estruturante**, compreende as diretrizes setoriais de caráter vertical, com foco na melhoria da eficiência produtiva, na modernização e nas inovações tecnológicas, organizacionais e corporativas. A dimensão estruturante refere-se às ações que diagnosticam e removem gargalos na estrutura industrial, com o objetivo de promover as condições necessárias para alcançar as metas e gerar os resultados programados pelas políticas industriais (Mata, 2013). No caso do PBM, a dimensão estruturante foi dividida em (Brasil, 2011):

1. **Fortalecimento das Cadeias Produtivas:** necessidade de enfrentar a substituição da produção nacional naqueles setores atingidos pelas importações.

2. **Ampliação e Criação de Novas Competências Tecnológicas e de Negócios:** incentivos para empresas com potencial para ingressar em mercados dinâmicos e com grandes oportunidades tecnológicas.
3. **Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias:** desenvolvimento das atividades na área de energia, como as energias renováveis e petróleo e gás.
4. **Diversificação das Exportações e Internacionalização:** promoção de produtos manufaturados, aprofundando a internacionalização das empresas pela diferenciação de produtos e incentivando a instalação de centros de P&D.
5. **Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento Natural:** esforços para desenvolver o conteúdo científico e tecnológico de setores intensivos em recursos naturais.

Figura 2 - Esquema Sintetizante do Plano Brasil Maior



Fonte: Brasil (2011, p. 8)

A segunda dimensão é a **dimensão sistêmica**, que possui uma natureza horizontal e transversal, com o objetivo de aumentar a eficiência econômica geral, reduzir os custos sistemáticos e aprimorar os conhecimentos estratégicos, alinhando-se à matriz tecnológica global. As ações transversais visaram principalmente reduzir os custos e aumentar a produtividade, para que as empresas brasileiras conseguissem enfrentar seus

concorrentes internacionais, além de ampliar as competências tecnológicas dentro das empresas, dividida em (Brasil, 2011):

- a) **Comércio Exterior:** Ações voltadas para a defesa comercial, facilitação das transações internacionais, promoção da internacionalização de empresas para a expansão de mercados, e atração de centros de pesquisa e empresas estrangeiras para o Brasil;
- b) **Incentivo ao Investimento:** Busca-se reduzir os encargos sobre investimentos e oferecer condições de financiamento de longo prazo com juros competitivos em comparação com os padrões internacionais;
- c) **Incentivo à Inovação:** Foco na promoção da inovação como ferramenta para o desenvolvimento econômico e tecnológico;
- d) **Formação e Qualificação Profissional:** Justificada pela crescente demanda por mão de obra qualificada, que está crescendo mais rapidamente do que a economia como um todo, e pela necessidade de adaptar o perfil profissional às exigências de um crescimento sustentado pela inovação;
- e) **Produção Sustentável:** Incentivo ao uso de fontes de energia renováveis na indústria, à redução de resíduos no setor de construção civil, e ao desenvolvimento de cadeias de reciclagem;
- f) **Competitividade de Pequenos Negócios:** Prioridade para pequenas empresas nas compras públicas, além de aumentar o acesso ao crédito para micro e pequenas empresas;
- g) **Ações Especiais em Desenvolvimento Regional:** Implementação de medidas específicas voltadas para o desenvolvimento regional;
- h) **Bem-Estar do Consumidor:** Garantia de acesso ao crédito e estabelecimento de padrões e normas globais para a oferta de bens e serviços, com ênfase nas áreas de saúde, segurança e sustentabilidade ambiental.

Além dessas duas dimensões, o plano possui uma **organização setorial** em cinco blocos produtivos, com o objetivo de nortear a construção de projetos e programas em parceria com o setor privado, além de ajudar a ordenar o processo de formulação de propostas temáticas, divididos em (Brasil, 2011):

- Sistemas de mecânica e saúde (Petróleo & Gás e Naval, Fármacos & Equipamentos Médico-hospitalares, Automotivo, Aeronáutica & Espacial, Bens

de Capital, Tecnologias de Informação & Comunicação, Complexo Industrial da Defesa);

- Sistemas intensivos em escala (Químicos, Fertilizantes, Bioetanol, Minero-Metalúrgico, Celulose & Papel);
- Sistemas intensivos em trabalho (Plásticos, Calçados & Artefatos, Têxtil & Confecções, Higiene Pessoal, Perfumaria & Cosméticos, Móveis, Brinquedos e Construção Civil);
- Sistemas de Agronegócios (Carnes & Derivados, Cereais & Leguminosas, Café & Produtos Conexos, Frutas & Sucos e Vinhos);
- Comércio, logística e serviços (Comércio & Serviços Pessoais, Logística e Serviços Produtivos).

A partir da organização setorial, o PBM pode ser dividido em dezenove setores: 1) petróleo, gás e naval; 2) complexo da saúde; 3) automotivo; 4) defesa, aeronáutica e espacial; 5) bens de capital; 6) tecnologias de informação e comunicação/complexo eletroeletrônico; 7) química; 8) energias renováveis; 9) indústria da mineração; 10) metalurgia; 11) papel e celulose; 12) higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; 13) couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e joias; 14) móveis; 15) construção civil; 16) agroindústria; 17) comércio; 18) serviços; 19) serviços logísticos. A agroindústria seria desmembrada em outros nove setores, e a desoneração da folha de pagamento, um dos instrumentos da política, chegou a abranger outros 55 setores (Stein e Júnior, 2016).

Esta seção do capítulo apresentou, de maneira panorâmica, o PBM, e as próximas seções abordarão os instrumentos utilizados para ambas as dimensões, os objetivos e as instituições no plano.

4.1 INSTRUMENTOS

Esta subseção apresenta os instrumentos do Plano Brasil Maior, divididos em dimensão estruturante e dimensão sistêmica. Nas seções posteriores, serão abordados os objetivos e as instituições.

4.1.1 Dimensão Estruturante

Para alcançar as cinco medidas de caráter estruturante apresentadas no plano, foram utilizados instrumentos de ação de acordo com cada objetivo. O Quadro 3

apresenta, de maneira sintetizada, os instrumentos que serão abordados no decorrer da seção.

No caso do **fortalecimento das cadeias produtivas**, o objetivo era enfrentar a concorrência dos produtos importados, principalmente nos setores afetados por esse processo de produção. Para isso, os instrumentos necessários para alcançar esse objetivo foram a ampliação da eficiência produtiva, o aumento do valor agregado e o combate às práticas competitivas desleais (Mata, 2013). Por exemplo, o **regime automotivo Inovar-Auto**, criado com o objetivo de desenvolver o setor automotivo brasileiro, especialmente no que se refere à eficiência energética dos veículos comercializados no país, desonerou impostos sobre veículos automotores, como automóveis, caminhões, ônibus e autopeças, envolvendo tanto empresas produtoras quanto aquelas que apenas comercializam ou têm projetos de investimento em novas plantas produtivas. A habilitação no programa exigiu o cumprimento de certos requisitos, como atividades fabris e de infraestrutura, investimentos em P&D, e gastos em engenharia e tecnologia industrial, com metas mínimas de dispêndio para cada um desses quesitos (Brasil, 2011, 2013).

Quadro 3 - Instrumentos da Dimensão Estruturante do PBM

Dimensão Estruturante	Instrumentos	Instrumentos Específicos
Fortalecimento das Cadeias Produtivas	Ampliação da eficiência produtiva, o aumento do valor agregado e o combate às práticas competitivas desleais	Regime Automotivo: Inovar-Auto
Ampliação e Criação de Novas Competências Tecnológicas e de Negócios	Compra governamental para acelerar o desenvolvimento das firmas	Preferência de 25% para produtos manufaturados e Comprasnet
Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias	Gasto governamental no processo produtivo	Plano Brasil Inova
Diversificação das Exportações e Internacionalização	Investir na fixação de firmas estrangeiras e instalação de centros de P&D	Reintegra, Ex-Tarifário e ABGF
Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento Natural	Ampliar a produção de commodities e avanço na diferenciação dos produtos	Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2011, 2013)

Pela **ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios**, o objetivo era criar incentivos para empresas com potencial para ingressar em mercados dinâmicos e com grandes oportunidades tecnológicas (Brasil, 2011). Um dos meios

utilizados para incentivar as atividades com potencial para se inserir em mercados nacionais e internacionais foram a compra governamental como demanda para acelerar o desenvolvimento das firmas brasileiras: preferência a um mínimo de 25% para produtos manufaturados em compras governamentais, sempre atendendo as normas técnicas brasileiras e com a incorporação de inovação, por meio das medidas Lei 12.349/2010 regulamentada pelo Decreto 7.546/2012 e pelo sistema ‘*Comprasnet*’ operacional para aplicação das margens (Brasil, 2013).

Para o **desenvolvimento das cadeias de suprimento de energia**, o foco estava no desenvolvimento das atividades no setor energético, como energias renováveis, petróleo e gás. Havia a necessidade de uma cadeia de suprimento de energia para atender à demanda, e o gasto governamental garantia a demanda necessária para que houvesse investimento no processo produtivo do setor energético (Brasil, 2011). O **Plano Brasil Inova**, por exemplo, incentivou as indústrias a aplicarem seus recursos internos — físicos, humanos e competências essenciais — induzindo o surgimento de novos produtos e processos (Mata, 2013). Assim, as empresas com potencial conseguiriam se tornar competitivas no mercado internacional. O investimento se dava por meio de R\$ 3,0 bilhões em redes elétricas inteligentes, transmissão de energia em ultra-alta tensão, energias alternativas, veículos híbridos e eficiência energética veicular (Brasil, 2013).

A **diversificação das exportações e a internacionalização** buscavam promover produtos manufaturados, aprofundando a internacionalização das empresas por meio da diferenciação de produtos e incentivando a instalação de centros de P&D. O processo de gerar e obter tecnologia tem um tempo de maturação e, durante esse período, a solução foi investir na fixação de empresas estrangeiras no Brasil, aliado a um forte estímulo à instalação de centros de P&D. Por exemplo, o **Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra)** foi criado para devolver aos exportadores uma parte dos tributos pagos nas etapas produtivas, reduzindo o custo das exportações (Brasil, 2011). Ainda no comércio internacional, o **Regime Ex-tarifário** reduziu temporariamente a alíquota do imposto de importação de bens de capital, de informática e telecomunicação, quando não houvesse produção nacional (Cardoso, 2011). Por fim, a **Agência Brasileira Gestora de Fundos (ABGF)** foi uma instituição utilizada como instrumento para gerir garantias para infraestrutura e comércio exterior, com capital inicial de R\$ 50 milhões. Ela possuía uma visão de longo prazo que aprimorou a pauta de produtos exportados (Brasil, 2013).

A **consolidação de competências na economia dos recursos naturais** se daria por meio de esforços para desenvolver o conteúdo científico e tecnológico de setores intensivos em recursos naturais, com o intuito de utilizar as vantagens competitivas e ampliar a produção de commodities, além de promover o avanço na diferenciação dos produtos (Brasil, 2011). Por exemplo, o **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS)** apoiou o desenvolvimento de cadeias produtivas em áreas de grande biodiversidade, promovendo o uso sustentável dos recursos naturais e incentivando a inovação nas práticas de uso desses recursos (Brasil, 2013).

4.1.2 Dimensão Sistêmica

Na dimensão sistêmica, os nove temas transversais incluem instrumentos específicos para o cumprimento de seus objetivos. O Quadro 4 sintetiza os principais instrumentos de cada tema transversal, que serão detalhados ao longo da seção.

No **comércio exterior**, as metas foram definidas para prazos de curto, médio e longo prazo. As ações concentraram-se na melhoria dos instrumentos financeiros e tributários de incentivo às exportações, fortalecimento da defesa comercial, consolidação e harmonização das regras tarifárias, facilitação do comércio e estímulo à internacionalização de empresas nacionais para ampliar mercados e acessar novas tecnologias. Além disso, buscou-se atrair centros de P&D de empresas estrangeiras. O **Programa de Financiamento às Exportações (PROEX)**, ofereceu suporte ao financiamento e equalização de juros para exportações, com modalidades de pré-embarque e pós-embarque, ajustando prazos e taxas e reduzindo temporariamente o imposto de importação sobre bens de capital sem produção nacional. Já o **Seguro de Crédito à Exportação (SCE)** forneceu proteção contra riscos comerciais e políticos, facilitando as transações e oferecendo segurança financeira para os exportadores. Por fim, o **Programa de Internacionalização de Empresas**, coordenado pelo BNDES e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), trouxe iniciativas para apoiar empresas brasileiras em sua inserção e consolidação no mercado internacional (Brasil, 2011, 2013).

O **incentivo ao investimento** visava oferecer prazos e taxas de juros mais compatíveis com os níveis internacionais, especialmente no que se referia ao financiamento de longo prazo. Também buscava-se a redução ou eliminação significativa dos encargos tributários sobre os investimentos e a promoção da modernização, além da

simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas (Brasil, 2011). **O Novo Programa de Sustentação do Investimento (PSI)**, criado em 2009, tinha como principal objetivo estimular a produção industrial, oferecendo condições favoráveis, como taxas de juros e prazos mais acessíveis. **O PSI Inovação**, por sua vez, buscou apoiar diretamente investimentos em inovação e projetos de engenharia, com o intuito de aumentar a competitividade industrial. Esse programa visava aprimorar as competências técnicas da indústria brasileira em setores estratégicos, como bens de capital, defesa, petróleo e gás, automotivo, químico, nuclear e aeroespacial (Cardoso, 2011).

Quadro 4 - Instrumentos da Dimensão Sistemática do PBM

Dimensão Sistemática	Instrumentos	Instrumentos Específicos
Comércio Exterior	Estímulo às exportações; defesa comercial, consolidação e harmonização de regras de tarifa; facilitação do comércio; estímulo à internacionalização de empresas nacionais; atrair centros de P&D de empresas estrangeiras.	PROEX, SCE e Programa de Internacionalização de Empresas.
Incentivo ao Investimento	Juros compatíveis com os níveis internacionais; redução dos encargos tributários; modernização e dos procedimentos de registro e legalização de empresas.	PSI, PSI Inovação, BNDES.
Incentivo à Inovação	Criação de novas áreas tecnológicas	ENCTI
Formação e Qualificação Profissional	Ensino técnico profissionalizante e de estímulo às engenharias	PRONATEC, Plano Nacional Pró-Engenharia e Programa Ciência Sem Fronteiras
Produção Sustentável	Produção mais limpa; redução de resíduos em obras de construção civil; sustentabilidade para edificações; cadeias de reciclagem; desenvolvimento regional sustentável; fontes renováveis de energia	Ecodesign, construção modular, definição de critérios, recursos disponíveis localmente.
Competitividade de Pequenos Negócios	Acesso ao crédito para capital de giro e investimento, preferência local nas compras públicas,	PNMPO, BNDES Microcrédito e ALI.
Desenvolvimento Regional	Articulação entre agentes públicos e privados	PNDR, Territórios da Cidadania, GTP-APL/MDIC, Renai/MDIC, RENAPI/ABDI.
Bem-Estar do Consumidor	Expansão da oferta de bens, crédito ao consumidor; normas para as áreas de saúde, segurança e sustentabilidade ambiental; variedade de produtos; melhoria logística; eficiência na cadeia de suprimentos	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2011, 2013, 2014).

O **incentivo à inovação** foi promovido por meio da criação de novas áreas, com destaque para a **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)**, coordenada pelo **Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)**. A qualificação e formação da mão de obra foram apoiadas por três programas federais voltados para o ensino técnico profissionalizante e o estímulo às engenharias: o **Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC)**, o **Plano Nacional Pró-Engenharia** e o **Programa Ciência Sem Fronteiras**. Além disso, o SENAI/CNI teve um papel importante, com a ampliação e construção de novos centros de pesquisa (Brasil, 2011).

As ações voltadas para o **meio ambiente** incluíam o ecodesign, com o objetivo de melhorar produtos e processos para uma produção mais limpa. Também foram implementadas iniciativas como a construção modular para reduzir resíduos em obras de construção civil, a definição de critérios de sustentabilidade para edificações, o apoio ao desenvolvimento de cadeias de reciclagem, o incentivo ao desenvolvimento regional sustentável por meio de competências e recursos locais e estímulos à adoção de fontes renováveis de energia (Brasil, 2011).

A **ampliação da competitividade dos pequenos negócios** seria promovida por meio de apoio ao **MEI (Microempreendedor Individual)** e às **MPEs (Micro e Pequenas Empresas)**, com a expansão do acesso ao crédito para capital de giro e investimento, além da implementação de preferência local nas compras públicas. O **desenvolvimento regional** ocorreria pela inserção de todas as unidades da federação, com articulação entre agentes públicos e privados. As medidas seriam implementadas por meio da **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), **Territórios da Cidadania** (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), **Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL/MDIC)**, **Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai/MDIC)** e **Rede Nacional de Política Industrial (RENAPI/ABDI)** (Brasil, 2011).

Por fim, o **bem-estar do consumidor** seria promovido por meio da expansão da oferta de bens e serviços, com ênfase na acessibilidade e comodidade. Isso incluiria a oferta de crédito adequado ao consumidor, conformidade com padrões e normas específicas nas áreas de saúde, segurança e sustentabilidade ambiental, além da ampliação da variedade de produtos e serviços, melhoria logística e maior eficiência na cadeia de suprimentos (Brasil, 2011).

Segundo Schapiro (2013), em 2012, o Plano Brasil Maior contava com 80 instrumentos de ação que foram implementados de forma generalizada. Entre esses instrumentos, destacam-se:

- Desoneração dos investimentos, da folha de pagamentos e das exportações;
- Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
- Estímulo à internacionalização de empresas nacionais para ampliação de mercados e ao acesso a novas tecnologias;
- Aumento de recursos para inovação;
- Formação e qualificação profissional;
- Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação;
- Criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas;
- Regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país.

Mesmo com a diversidade de instrumentos, o plano concentrou-se nos instrumentos fiscais, financeiros e institucionais. Os instrumentos fiscais tinham caráter tributário, por meio de reduções ou isenções fiscais. Os financeiros focaram-se na concessão de financiamentos com taxas subsidiadas pelo governo. Por fim, as medidas institucionais consistiram em mudanças em leis, regulações setoriais e na execução de convênios interministeriais, apresentando um caráter mais horizontal, com o objetivo de compensar falhas de mercado ou de governo (Schapiro, 2013).

No total de medidas do plano, 51% foram caracterizadas como horizontais, enquanto o restante foi direcionado para quatro setores principais: o setor tradicional, o setor de commodities, o setor de bens duráveis e o setor de difusores de progresso técnico, como aponta Schapiro (2013, p. 28-29). Em porcentagens, 8% estão voltados para o setor industrial tradicional, como as indústrias de alimentos, têxtil e vestuário. O setor de commodities é beneficiado com 10%, enquanto os bens duráveis, incluindo a indústria automobilística, recebem 16% das medidas. Por fim, o setor difusor de progresso técnico recebe 15% das medidas.

Além disso, é importante a visualização dos recursos destinados a cada tipo de instrumento, já que uma das diretrizes do programa foi a redução dos custos dos fatores de produção e o aumento da oferta de crédito para investimentos. A partir dessa perspectiva, percebe-se um número de setores que se beneficiam de isenções sobre a folha

de pagamento. Inicialmente, havia a previsão de beneficiar 15 setores, mas 56 setores foram alcançados em 2013. Os setores beneficiados pela desoneração respondem por 13,2 milhões de empregos, representando 27% dos vínculos formais de trabalho no país e abrangem mais de 76.749 empresas contribuintes. O montante das desonerações alcançou R\$ 42 bilhões no período de 2011 a 2014, segundo dados do Ministério da Fazenda (Brasil, 2014).

Outras medidas de desoneração focaram nos investimentos, independentemente do setor. A Lei nº 12.546 acelerou a apropriação de créditos do PIS-Pasep/Cofins para empresas que adquirissem bens de capital. Essa mesma lei também reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para itens como bens de capital, materiais de construção, caminhões e veículos comerciais leves (Brasil, 2014).

4.2 OBJETIVOS

Como já mencionado, o PBM buscou aprimorar as PI anteriores, sob o lema "inovar para competir, competir para crescer", mas em um ambiente adverso e diferente do *boom* das commodities observado em 2004 e da crise de 2008, que marcaram as políticas anteriores. Segundo Toni (2015), a nova política surgiu em um momento de maiores incertezas internacionais, o que agravou o potencial negativo de problemas internos já conhecidos: período prolongado de juros básicos elevados, câmbio apreciado e intensificação da competição externa, devido à redução dos espaços de mercado provocada pela crise internacional. Foi em resposta a esse ambiente hostil ao setor industrial que o PBM foi formulado (Schapiro, 2015).

O plano voltava-se para o fortalecimento da indústria e do setor externo, condições essenciais para a competitividade da economia brasileira, capazes de sustentar o crescimento econômico no contexto de crise internacional. Ao estabelecer como objetivo o aproveitamento de oportunidades para viabilizar mudanças na posição relativa do país na economia mundial, o foco manteve-se na elevação da produtividade e competitividade por meio do estímulo à inovação e à produção nacional, com o intuito de alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo. Ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o PBM buscava aproveitar as competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, de forma que o país se organizasse para dar passos maiores em direção ao desenvolvimento econômico e social. Além disso, o plano integra instrumentos de vários ministérios e órgãos do Brasil, cujas iniciativas e

programas se somam num esforço integrado e abrangente de geração de emprego e renda, em benefício geral do povo brasileiro (Brasil, 2011).

Como abordado anteriormente, o plano estabeleceu dimensões para a elaboração de projetos em parceria com o setor privado e a sociedade civil — as diretrizes setoriais (estruturante e sistêmica) e uma organização setorial (os cinco blocos produtivos). A **Tabela 1** apresenta, a partir das diretrizes, os indicadores definidos e as metas para cada objetivo, destinados a orientar a execução e o monitoramento do plano (Brasil, 2011).

Tabela 1- Metas para cada objetivo do PBM

Metas	Posição Inicial	Meta de 2014
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,40%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,00%
4. Ampliar valor agregado nacional	44,3% (2009)	45,30%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento	30,1% (2009)	31,50%
6. Fortalecer as MPMEs	37,1 mil (2008)	58,0mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial	150,7 tep/R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias	64,0% (2009)	66,00%
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga	13,8 milhões de domicílios (2010)	40,0 milhões de domicílios

Fonte: Brasil (2011)

Além disso, o PBM apresentou outros objetivos para lidar com preocupações que limitavam o desenvolvimento industrial, tais como: i) intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; ii) combater os efeitos da “guerra cambial” e as incertezas do cenário internacional; iii) enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo; iv) acelerar o investimento em infraestrutura física; v) impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias. A partir disso, a política industrial definiu cinco objetivos como forças-motrizas: 1. promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; 2. criar e fortalecer competências críticas para a economia; 3. aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; 4. ampliar os mercados interno e externo das empresas brasileiras; 5. garantir crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Brasil, 2011).

As metas e objetivos apresentados também estão alinhados às propostas da ENCTI, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para o período 2011-2014 (Cardoso, 2011). Além disso, o caráter horizontal e transversal do PBM busca justamente ações que reduzam custos, acelerem o aumento da produtividade e promovam bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais, além de consolidar o sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas (Brasil, 2011). Este processo de incentivos ao investimento ocorre pela necessidade de aumentar a produtividade da indústria brasileira. Antes mesmo da crise internacional de 2008, a competitividade da indústria de transformação brasileira já apresentava uma tendência declinante (IEDI, 2011).

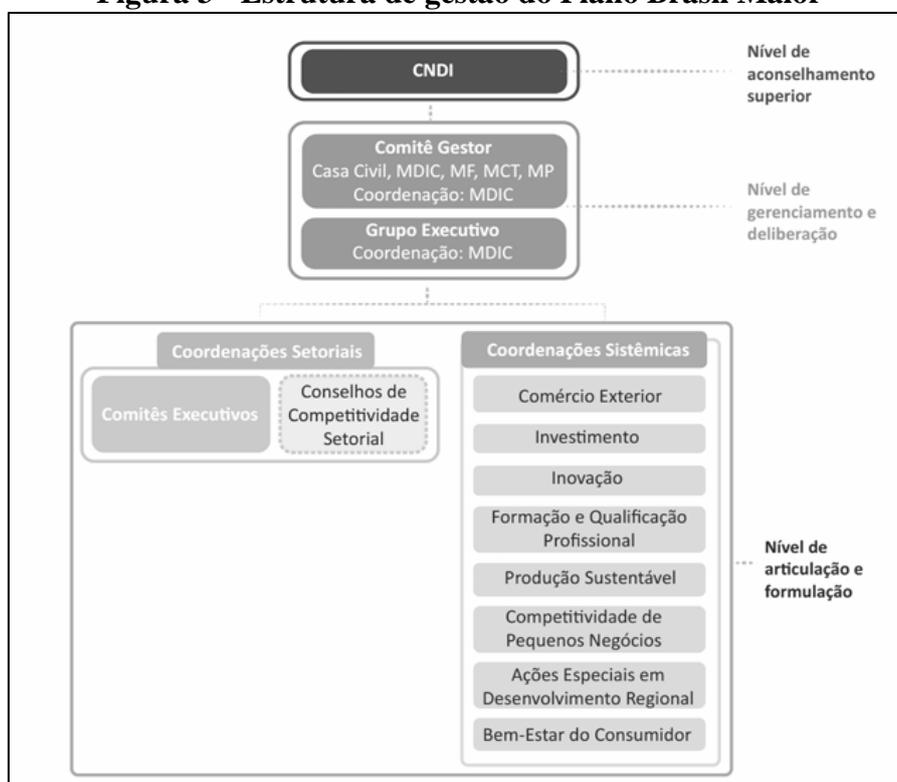
4.3 INSTITUIÇÕES

A estrutura institucional do PBM era mais complexa e estava organizada principalmente em três níveis: (i) articulação e formulação, (ii) gerenciamento e deliberação, e (iii) aconselhamento superior. Era baseada na articulação entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. Os Comitês Executivos Setoriais tinham a função de formular e implementar agendas de trabalho específicas para cada setor. Contudo, antes de encaminharem suas propostas ao Grupo Executivo do PBM, os gestores desses comitês precisavam interagir com os Conselhos de Competitividade correspondentes, buscando convergências e incorporando contribuições para garantir que as demandas e sugestões

fossem devidamente consideradas. As Coordenações Sistêmicas, por sua vez, eram responsáveis por apoiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do plano (Stumm, 2019). A **Figura 3** demonstra a estrutura de gestão do plano.

O nível de gerenciamento e deliberação do plano era composto pelo Comitê Gestor e pelo Grupo Executivo, ambos sob a coordenação do MDIC. O Comitê Gestor tinha responsabilidades específicas relacionadas à execução do plano, como a aprovação de planos, metas, indicadores, acompanhamento e supervisão, solução de pendências e análise de resultados. Além do MDIC, a composição do Comitê Gestor incluía a Casa Civil do Brasil, o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o MCTI (Stumm, 2019).

Figura 3 - Estrutura de gestão do Plano Brasil Maior



Fonte: Brasil (2011, p. 18).

O Grupo Executivo, por sua vez, se encarregava da articulação, consolidação, monitoramento e solução de problemas, atuando como interlocutor das instâncias setoriais e coordenativas. Além do MDIC, era constituído por sete representantes institucionais: a Casa Civil, o Ministério Público (MP), MF, o MCT, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o BNDES e a Finep (Brasil, 2011; Stumm, 2019).

No topo da estrutura, o CNDI atuava como órgão de aconselhamento superior, estabelecendo diretrizes estratégicas gerais para orientar as atividades do sistema de

gestão do PBM (Stumm, 2019). O CNDI era composto por 13 ministros de Estado, pelo presidente do BNDES e por 14 representantes da sociedade civil. O colegiado tinha o objetivo de definir as orientações estratégicas gerais e subsidiar as atividades do sistema de gestão, dentro de suas atribuições, conforme sua legislação (Brasil, 2011).

É importante citar as instituições que foram criadas e reestruturadas pelo PBM, como a ABGF, voltada para o crédito e garantias, com o objetivo de estruturar, gerir e administrar fundos garantidores, além de prestar garantias para incentivar o investimento privado em setores estratégicos da economia brasileira. A criação da ABGF visava mitigar os riscos financeiros para empresas e projetos, facilitando o acesso ao crédito e fortalecendo a confiança do setor privado em projetos de infraestrutura e em outras áreas consideradas prioritárias pelo plano (Brasil, 2011).

A Empresa de Planejamento e Logística (EPL) foi criada em 2012 com o objetivo de aprimorar a infraestrutura de transportes e logística, alinhando-se aos objetivos estratégicos do PBM. A empresa foi encarregada de planejar, integrar e viabilizar projetos de infraestrutura, como ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, além de facilitar parcerias público-privadas (PPPs) nesses setores (Brasil, 2011).

A Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul) foi criada em 2013 com o objetivo de desenvolver tecnologias estratégicas relacionadas ao setor nuclear e à defesa do Brasil, especialmente no contexto do Programa Nuclear Brasileiro e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Sua missão era expandir a capacitação tecnológica em áreas sensíveis e estratégicas, como a defesa e o desenvolvimento de tecnologias nucleares, fundamentais para garantir a soberania nacional. A Amazul atua principalmente em projetos relacionados ao ciclo do combustível nuclear, gestão de resíduos nucleares, segurança nuclear e desenvolvimento de submarinos (Brasil, 2011).

Por fim, a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) foi criada em 2013 com o objetivo de fortalecer a inovação industrial, incentivando a colaboração entre empresas e instituições de pesquisa científica e tecnológica e promovendo o desenvolvimento de projetos inovadores que aumentassem a competitividade da indústria brasileira, facilitando o acesso das empresas à inovação tecnológica de ponta. Inspirada em modelos internacionais de inovação, a Embrapii atua como uma ponte entre o setor industrial e centros de pesquisa, fornecendo apoio técnico e financeiro para projetos de P&D.

Como visto, o plano necessitava de uma estrutura para organizar suas ações e garantir sua operacionalização. Era necessária uma ampla relação interinstitucional, tanto

dentro do governo quanto entre o governo e o setor privado, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da inovação e do investimento, que ampliariam a competitividade, o crescimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros (Mata, 2013).

Este capítulo abordou o Plano Brasil Maior, no qual foi apresentado por três subseções: a primeira se especificou os instrumentos específicos do plano a partir de suas dimensões – estruturante e sistêmica; a segunda subseção abordou os objetivos a partir das metas estabelecidas pelo plano; e a terceira e última subseção apresentou as instituições, as formas de coordenação e gestão do plano.

5. A NOVA INDÚSTRIA BRASIL

Neste capítulo, será descrita a **Nova Indústria Brasil**, a nova política industrial apresentada no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 22 de janeiro de 2024. Este capítulo também está dividido em três subseções: a primeira apresenta as missões e os instrumentos gerais e específicos de cada missão do plano industrial; a segunda subseção aborda os objetivos para cada missão e a terceira subseção demonstra o papel das instituições.

A nova política industrial, dessa forma, tem como foco a formulação de metas e ações que visam estimular o desenvolvimento do país por meio do fomento à inovação e à sustentabilidade em áreas estratégicas para investimento. Para isso, utiliza-se de instrumentos tradicionais de políticas públicas. As metas estão agrupadas em seis "missões", que buscam ampliar a autonomia, promover a transição ecológica e modernizar o parque industrial brasileiro. Alguns setores receberão maior atenção, como a agroindústria, saúde, infraestrutura urbana, tecnologia da informação, bioeconomia e defesa. A maior parte dos recursos, no valor de R\$ 300 bilhões, será proveniente de financiamentos do BNDES, da Finep e da Embrapii (Aquino, 2024).

A NIB tem a programação de ser implementada pelo governo federal nos próximos dez anos. De caráter sistêmico e de longo prazo, a política foi elaborada por meio de um diálogo amplo entre os grupos de trabalho do CNDI, com base em três premissas cruciais:

Primeiro, que o fortalecimento da indústria brasileira é chave para o desenvolvimento sustentável do Brasil, dos pontos de vista social, econômico e ambiental. Segundo que o Brasil passou a enfrentar um processo de desindustrialização precoce e acelerado, a partir dos anos 1980, com primarização da estrutura produtiva e encurtamento e fragilização dos elos das cadeias. Terceiro, que as exportações do país estão concentradas em produtos de baixa complexidade tecnológica, limitando os ganhos de comércio do Brasil (Brasil, 2024).

A partir de suas premissas, a NIB se fundamenta em seis missões, que buscam trazer benefícios para toda a sociedade brasileira (Brasil, 2024):

- Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética;
- Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde;

- Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;
- Missão 4: Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;
- Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras;
- Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

As seis missões estão interligadas por um conjunto de princípios que devem ser compreendidos como transversais a todas as iniciativas de desenvolvimento industrial promovidas pelo Estado brasileiro. Os princípios foram definidos pela Resolução nº 1 do CNDI, de 06/07/2023, que coloca a indústria como instrumento para a superação dos gargalos da economia brasileira. Isso significa que esses princípios devem orientar as ações, políticas e instrumentos promovidos pelo Estado voltados para o desenvolvimento industrial. A **Figura 4**, abaixo, retirada do Plano de Ação (Brasil, 2024), lista os princípios: i) inclusão socioeconômica; ii) equidade de gênero, cor e etnia; iii) promoção do trabalho e melhoria da renda; iv) desenvolvimento produtivo, tecnológico e inovação; v) incremento da produtividade e da competitividade; vi) redução das desigualdades; vii) sustentabilidade; e viii) inserção internacional.

Figura 4 - Os Princípios da Nova Indústria Brasil



São princípios da Nova Indústria Brasil:

I - inclusão socioeconômica;	V- incremento da produtividade e da competitividade;
II- equidade, em particular de gênero, cor e etnia;	VI- redução das desigualdades, incluindo as regionais;
III- promoção do trabalho decente e melhoria da renda;	VII- sustentabilidade;
IV- desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação;	VIII- inserção internacional qualificada.

Fonte: Brasil (2024, p. 12)

Os princípios orientam a formulação das agendas das missões específicas, alinhando-se a objetivos concretos para cada missão. Esses objetivos específicos buscam

conferir foco à política industrial, promover a complementaridade entre as missões e fortalecer a articulação tanto dentro do governo quanto entre este e a sociedade civil. Conforme a Resolução nº 1, os objetivos específicos são catalisadores de investimentos e inovações, além de inspirarem colaborações na execução dos projetos. As metas aspiracionais, por sua vez, servem como referência para direcionar os esforços do Estado e da sociedade rumo ao desenvolvimento industrial, apontando os resultados esperados pelo governo federal para 2033 (Brasil, 2024).

Por fim, para cada missão apresentada, a Resolução CNDI/MDIC nº 1, aprovada na 17ª reunião ordinária do CNDI, de 06/07/2023, definiu uma rota para o desenvolvimento industrial, por meio dos objetivos específicos. Os princípios, missões e objetivos específicos foram elaborados por meio de reuniões com os ministérios membros do CNDI, em três reuniões por missão, ocorridas no período de 29/05 a 21/06/2023. As metas aspiracionais foram fixadas a partir de consultas e debates entre os ministérios e com o setor produtivo, por meio de discussões iniciadas no começo de 2023, e foram aprofundadas pelos representantes dos secretários-executivos dos ministérios em outras duas reuniões por missão, ocorridas no período de 15 a 31/08/2023 (Brasil, 2024).

As próximas subseções do capítulo abordarão os instrumentos específicos para cada uma das missões da Nova Indústria Brasil, assim como seus objetivos e o papel das instituições na nova política industrial.

5.1 AS MISSÕES E SEUS INSTRUMENTOS

A Nova Indústria Brasil será sustentada por instrumentos financeiros e não financeiros, que integram as políticas, ações e programas do Estado brasileiro e influenciam o processo de desenvolvimento industrial. Os instrumentos foram organizados em três grupos voltados para o estímulo ao investimento produtivo por parte do Estado brasileiro, sendo definidos a partir de um extenso diálogo com a sociedade civil, o setor produtivo e a academia. A formulação considerou tanto experiências nacionais quanto internacionais de política industrial, com o CNDI sendo responsável pela articulação desses instrumentos (Brasil, 2024). O quadro 5 sintetiza os instrumentos, suas especificidades e os principais programas formulados para enfrentar os desafios estruturais elencados pela Nova Indústria Brasil, segundo o Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026.

Quadro 5 - Instrumentos para os Desafios Estruturais da NIB

Instrumentos	Instrumentos Específicos	Detalhes
Financeiros	Finanças Sustentáveis	Mercado regulado de carbono Taxonomia sustentável
	Crédito e Subvenções	Plano Mais Produção (P+P) Fundos Garantidores para PMEs
Ambiente de Negócios	Propriedade Intelectual	Reduzir o prazo de exame para decisão sobre pedidos de patentes Subsidiar a tomada de decisões por meio de tecnologias em patentes
	Infraestrutura da Qualidade	Coordenar os atores e o uso: ENIQ
	Formação e Capacitação	Política Nacional de Formação Fixação de Pessoal de Nível Superior nas Empresas Industriais Política Nacional de Valorização dos Profissionais de Nível Médio Técnico Qualifica PAC
	Desenvolvimento Regional	Proposta de Sistema Nacional de Territorialização do Desenvolvimento Industrial
	Comércio Exterior	Promover nova institucionalidade para estimular o investimento estrangeiro à produção local Política Nacional de Cultura Exportadora (PNCE) Desburocratização e facilitação: Portal Único de Comércio Exterior
Contratações Públicas	Contratações Públicas	Regulamentação da Nova Lei de Licitações Estratégia Nacional de Contratações Públicas (ENCP) Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS)
	Obras Públicas e Compras da Administração Direta	Comissão Interministerial de Inovações e Aquisições do Programa de Aceleração do Crescimento (CIA-PAC)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2024).

O primeiro instrumento são os **instrumentos financeiros**, que incluem iniciativas como as finanças sustentáveis no âmbito da transformação ecológica e o financiamento para áreas-chave, como inovação, infraestrutura e exportações. Esses instrumentos se manifestam por meio de linhas de crédito, subvenções governamentais e subsídios, como

incentivos fiscais, já implementados por instituições como o BNDES, a Embrapii e a FINEP. Em relação às finanças sustentáveis, em 2023, o Ministério da Fazenda priorizou a aprovação do Regime Fiscal Sustentável e da Reforma Tributária, visando reorganizar despesas e receitas com equilíbrio fiscal e social, garantindo uma gestão pública mais transparente e democrática (Lei Complementar 200/2023 e PEC 45/2019) (Brasil, 2024).

O segundo instrumento é a **melhoria do ambiente de negócios**, que abrange um amplo conjunto de medidas voltadas para aumentar a competitividade do setor produtivo nacional. Isso envolve o aprimoramento da qualificação dos recursos humanos no Brasil, a promoção comercial para abrir novos mercados para produtos e serviços brasileiros no exterior, com o apoio de ministérios e instituições como a ApexBrasil. Além disso, buscase reduzir ineficiências regulatórias em áreas como propriedade intelectual, metrologia, tributação, infraestrutura e comércio exterior (Brasil, 2024).

O terceiro instrumento é o **poder de compra do Estado**, que será utilizado para impulsionar o desenvolvimento industrial, especialmente em áreas estratégicas como infraestrutura, energia limpa, saúde e defesa, por meio de contratações públicas, incluindo compras, obras e aquisições da administração direta e de empresas estatais. Programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), coordenado pela Casa Civil, e as compras realizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelas Forças Armadas, são exemplos dessa estratégia. O Estado pode promover o desenvolvimento industrial por meio do uso das margens de preferência, compensações tecnológicas, industriais e comerciais (*offsets*), e encomendas tecnológicas, além das obras públicas de infraestrutura, que são fundamentais, já que geram demanda para setores industriais (pelos insumos básicos e bens de capital), além de reduzir custos de produção, logística, transporte, e promover desenvolvimento regional e integração nacional (Brasil, 2024).

Ainda nas **contratações públicas**, as obras públicas de infraestrutura também cumprem um papel crucial para o desenvolvimento do setor industrial, já que constituem uma fonte de demanda, sobretudo para os sistemas de insumos básicos e bens de capital seriados e encomendados. Além de ser um fator sistêmico de competitividade, as obras públicas permitem a redução dos custos de produção, logística, transporte, distribuição e comercialização. Por fim, apresentam um forte impacto sobre o desenvolvimento regional, a integração nacional e internacional e promovem o acesso a novos mercados, além de atender às demandas industriais no país (Brasil, 2024).

Os três instrumentos listados serão utilizados pela NIB para o enfrentamento dos desafios estruturais, além do uso individual nas missões. Nesse sentido, o instrumento

financeiro pode ser dividido em **finanças sustentáveis**, **crédito** e **subvenção**; o instrumento de ambiente de negócios é dividido em **propriedade intelectual**, **infraestrutura da qualidade**, **formação e capacitação**, **desenvolvimento regional e comércio exterior**; e as contratações públicas, divididas em **obras públicas e compras da administração direta** (Brasil, 2024).

As **finanças sustentáveis** serão utilizadas no mecanismo do **Mercado Regulado de Carbono**, necessário para o enfrentamento das mudanças climáticas, incentivando a descarbonização dos setores regulados. Para isso, serão estabelecidas cotas de emissões de gases de efeito estufa declinantes ao longo do tempo, introduzindo um incentivo econômico para a descarbonização da produção nos setores regulados. Além disso, ao prever a interoperabilidade com o Mercado Voluntário de Carbono, o plano também promoverá o desenvolvimento de créditos de carbono. As **finanças sustentáveis** também serão utilizadas na taxonomia sustentável, um instrumento para mobilizar e redirecionar fluxos de capitais necessários para enfrentar a crise climática, por meio de um sistema de classificação que define, com base científica, quais atividades, ativos e projetos contribuem para objetivos climáticos, ambientais e/ou sociais. Esse sistema estabelece uma linguagem comum para empresas, instituições financeiras, investidores, reguladores, governos e demais partes interessadas, facilitando a coordenação das decisões de investimento e a formulação de políticas públicas (Brasil, 2024).

O **crédito e as subvenções** são apresentados pelo **Plano Mais Produção (P+P)**: Plano do Governo Federal para apoiar o setor industrial com linhas de crédito, *equity* e recursos não reembolsáveis, com o objetivo de promover a neointustrialização e a transição ecológica. Estruturado em torno de quatro qualificadores para a indústria (**Mais Inovação**, **Mais Verde**, **Mais Exportação e Mais Produtividade**), o plano reúne recursos do **Programa Mais Inovação**, operado pelo BNDES e pela Finep, além de fundos como o **Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)** e investimentos estruturados no eixo da inovação. No campo ecológico, o **Fundo Clima** é o principal instrumento de financiamento para a descarbonização da indústria, com a criação de fundos voltados para a transformação ecológica. Para o aumento das exportações, o plano inclui a criação do **BNDES EXIM** e a melhoria das exportações de serviços (PL nº 5719/2023), além de diversas linhas de crédito. Já o eixo de produtividade oferece recursos do **Brasil Mais Produtivo (B+P)** e o **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)** para ampliar a conectividade. O BNDES disponibilizará linhas de crédito para expansão da capacidade

produtiva e aquisição de máquinas e equipamentos. Entre 2023 e 2026, os recursos destinados a esses quatro eixos totalizam R\$ 300 bilhões. Além disso, outra forma de crédito se dá pelo **Fundo de Aval à Micro e Pequena Empresa Fampe Inovacred**, que operará de forma descentralizada de agentes financeiros, para apoiar micro, pequenas e médias empresas (Brasil, 2024).

No ambiente de negócios, a **propriedade intelectual** será utilizada para reduzir o prazo de exame e decisão sobre pedidos de patentes para 3 anos, contados a partir da data do depósito — podendo ser reduzido em até 2 anos até 2025. Além disso, serão utilizadas informações tecnológicas disponíveis em documentos de patentes e tendências tecnológicas para subsidiar a tomada de decisões, por meio do **Grupo Técnico de Inteligência em Propriedade Industrial (GTIPI)** do GIPI, que elaborará dois estudos anuais de inteligência estratégica e tendências tecnológicas com potencial de contribuir para a realização das missões do CNDI (Brasil, 2024).

Por meio da **infraestrutura de qualidade**, o ambiente de negócios assumirá a liderança na coordenação dos atores e no uso da infraestrutura da qualidade. A **Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ)**, com previsão de conclusão até novembro de 2024, contribuirá para o aumento da competitividade das empresas brasileiras; para a robustez da inovação e do desenvolvimento tecnológico; para a simplificação, desburocratização e redução de custos; para maior qualidade, segurança e sustentabilidade de produtos, serviços e processos; para a inserção qualificada do Brasil nas cadeias globais de valor; para maior racionalização e eficiência da vigilância de mercado; para a transformação digital da infraestrutura da qualidade (IQ) e do setor produtivo; para a atração de investimentos; e para a geração de emprego e renda (Brasil, 2024).

Por meio da **formação e capacitação**, o ambiente de negócios será transformado a partir de políticas voltadas para a formação e fixação de profissionais de nível superior e pós-graduados nas empresas industriais, por meio da estruturação de políticas e programas setoriais voltados para a educação técnica e superior, além de iniciativas de qualificação profissional, com o objetivo de garantir e expandir a participação dos trabalhadores em ocupações de maior qualidade e complexidade, alinhando essas políticas à criação de uma nova estrutura produtiva nacional. Além disso, haverá uma ampliação da oferta de vagas e indução da educação profissional e tecnológica de nível médio, bem como a criação da **Comissão Interministerial de Qualificação Profissional, Emprego e Inclusão Socioeconômica do Programa de Aceleração do Crescimento**

(**Qualifica-PAC**), que terá a função de identificar as necessidades de qualificação profissional para atender às cadeias produtivas e aos setores econômicos abrangidos pelo **Novo PAC**, de maneira integrada e articulada com os processos de neointustrialização e transição ecológica; colaborar para a ampliação das capacidades estatais necessárias à realização e coordenação de investimentos públicos e privados que promovam o crescimento nacional; fomentar a geração de oportunidades de trabalho; facilitar a implementação de políticas públicas para atender às demandas decorrentes e promover o trabalho decente; e promover o acesso a políticas de trabalho, emprego e geração de renda (Brasil, 2024).

Quanto ao **desenvolvimento regional**, o foco está em elaborar proposta de **Sistema Nacional de Territorialização do Desenvolvimento Industrial**, a ser avaliada pelo CNDI, que inclua o mapeamento das principais aglomerações industriais regionais, arranjos e sistemas produtivos existentes, cidades industriais relevantes e capacidades locais (Brasil, 2024).

O **comércio exterior**, como instrumento da **NIB**, busca estabelecer diretrizes e normas para estimular o capital estrangeiro a desenvolver as capacidades nacionais e evitar vulnerabilidades em áreas sensíveis à segurança nacional, além de desburocratizar e facilitar as operações de comércio exterior, uma vez que “a burocracia nos processos de comércio exterior representa um desafio significativo para a eficiência e competitividade das operações” (Brasil, 2024, p. 24). Para isso, vem sendo desenvolvido, desde 2014, o **Portal Único de Comércio Exterior**, com o objetivo de promover a eficiência nos processos, garantindo maior transparência e harmonização. Por fim, o Decreto nº 11.593, de 10/07/2023, instituiu a **Política Nacional de Cultura Exportadora (PNCE)**, que tem como diretrizes o aprimoramento das políticas públicas de comércio exterior, o desenvolvimento de programas inclusivos para ampliar a inserção de empresas nas exportações e a potencialização de iniciativas para fomentar as exportações, por meio da coordenação entre órgãos públicos e privados (Brasil, 2024).

O instrumento **de contratações públicas** alavancará o desenvolvimento por meio da **Regulamentação da Nova Lei de Licitações**, que trouxe modernização e consolidação das normas de contratação de bens e serviços para as administrações públicas em diferentes níveis. Uma inovação importante é a ênfase na necessidade de que os processos licitatórios selecionem a proposta mais vantajosa, considerando o ciclo de vida do objeto, o que estimula uma visão mais estratégica nas contratações públicas. Entre as regulamentações mais destacadas da nova lei estão as margens de preferência **normal**

e **adicional**. Com a Nova Indústria Brasil, essas margens permitem um diferencial de até 10% entre produtos manufaturados e serviços nacionais em comparação com os estrangeiros. Para bens ou serviços resultantes de inovação tecnológica no Brasil, essa margem pode ser ampliada para 20% (Brasil, 2024).

Ainda nas **contratações públicas**, a **Estratégia Nacional de Contratações Públicas (ENCP)**, instituída pela, estabelece um Grupo de Trabalho para alinhar o poder de compra estatal às necessidades e oportunidades definidas pelas missões do CNDI. O foco é tornar as compras públicas mais inclusivas, sustentáveis e inovadoras, além de fortalecer os instrumentos já existentes, ampliando o uso de mecanismos de estímulo à produção nacional e à inovação, conforme estabelecido na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e na Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups). Em conjunto com a ENCP, temos a **Comissão Interministerial de Contratações Sustentáveis (CICS)**, que se torna a unidade de governança do Governo Federal dedicada ao uso de instrumentos baseados na demanda estatal para apoiar as missões do CNDI. Sua responsabilidade inclui a operacionalização de diversos instrumentos, como margens de preferência normal e adicional, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica, diálogo competitivo, concursos para soluções inovadoras e critérios de desempate, sustentabilidade e inclusão, além de estabelecer critérios, condicionantes e metas para a aplicação desses instrumentos, monitorando e garantindo transparência em seus resultados. Além disso, atuará como um fórum de articulação e mobilização da demanda estatal, com o objetivo de apoiar políticas públicas e melhorar a qualidade das contratações públicas em geral. Um exemplo de sua atuação será o alinhamento das contratações estatais com inovações financiadas pela FINEP ou pelo BNDES, disponibilizando mecanismos de preferência para a aquisição de bens e serviços que utilizem essas inovações (Brasil, 2024).

Quanto a **obras públicas e compras diretas da administração**, o Decreto nº 11.630/2023, que institui a **Comissão Interministerial de Inovação e Adensamento Produtivo** no âmbito do **Programa de Aceleração do Crescimento (CIA-PAC)**, estabelece que seu objetivo é fomentar o adensamento e as inovações tecnológicas nas cadeias produtivas e setores articulados pelo **Novo PAC**, alinhado à política industrial definida pelo **CNDI**. Assim, a **CIA-PAC** será responsável por orientar o uso do poder de compra do Estado nas ações e medidas do **Novo PAC**, estimulando o desenvolvimento produtivo, tecnológico e a inovação sustentável, tanto ambiental quanto social. Além disso, definirá os setores nos quais será exigida a aquisição de produtos manufaturados

nacionais e serviços nacionais. O uso estratégico do poder de compra estatal permitirá o alinhamento das políticas de investimento e desenvolvimento produtivo do governo, servindo como um sinal para o capital privado sobre os setores que terão demanda garantida pelo Estado (Brasil, 2024).

As próximas seções abordarão os instrumentos específicos para atingir os objetivos, aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios de cada missão.

5.1.1 Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.

A Missão 1 da NIB aborda as cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética. O **cenário atual**, com base nos dados obtidos no Censo Agropecuário de 2017 (IBGE), revela que o setor agroindustrial representa 23% do PIB agropecuário e que 18% dos estabelecimentos da agricultura familiar são mecanizados (Brasil, 2024).

Os **principais desafios** identificados para esta missão, segundo o documento do Plano de Ação de 2024 da PI, são a necessidade de aumentar a produtividade e o valor agregado da produção agrícola brasileira, alinhar as políticas industriais e de comércio exterior, mecanizar a agricultura familiar, aumentar o uso de bioinsumos na produção de alimentos e na agropecuária, além de desenvolver máquinas, equipamentos e insumos nacionais para reduzir o risco de variações na oferta internacional. Ademais, identificaram-se áreas para o desenvolvimento de **nichos industriais**, como a produção de equipamentos para agricultura de precisão, a fabricação de máquinas agrícolas tanto para grandes produtores quanto para a agricultura familiar, e a produção de biofertilizantes (Brasil, 2024). O quadro 6, seguindo a divisão dos instrumentos para alcançar os objetivos, apresenta os instrumentos utilizados na missão 1.

Os **instrumentos financeiros** serão utilizados com prioridade para o financiamento da inovação, por meio de linhas de recursos **não reembolsáveis** — para a produção de fertilizantes e defensivos, produtos ou suas embalagens com nanotecnologia e biotecnologia, produtos e ingredientes de maior valor agregado com base em biomassa, melhoramento genético animal e vegetal, redução do consumo de água e da pegada de carbono na agropecuária — e **reembolsáveis**, com prioridade para o crédito, voltado para a produção de soluções biotecnológicas para nutrição e defesa de plantas, para a produção de proteína animal, e para máquinas e equipamentos destinados à agricultura familiar. O

financiamento das linhas não reembolsáveis está a cargo do programa **Mais Inovação Brasil**, com recursos provenientes de subvenção econômica e crédito, em valores que podem chegar a R\$ 400 milhões, aos quais empresas de todos os portes, ou em parceria com startups, podem ter acesso (Brasil, 2024).

Quadro 6 - Instrumentos da Missão 1 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	<p>Não Reembolsáveis: produção de fertilizantes, defensivos, produtos e embalagens com nanotecnologia e biotecnologia; produtos com maior valor agregado com base em biomassa; melhoramento genético animal e vegetal; redução de consumo de água e da pegada de carbono na atividade agropecuária.</p> <p>Reembolsáveis: soluções biotecnológicas para defesa de plantas, produção de proteína animal e máquinas, equipamentos e implementos para agricultura familiar.</p>
Ambiente de Negócios	Racionalizar taxas portuárias, aprimorar o sistema geral de garantias; plataforma digital de controle e rastreabilidade; ENIQ; práticas colaborativas entre autoridades reguladoras estrangeiras equivalentes.
Contratações Públicas	Recriação e expansão do PAA e reajuste nos valores do PNAE.
Ações Específicas	Estratégia Nacional para o desenvolvimento da agroindústria sustentável: Plano ABC+, Programa Nacional de Bioinsumos, Agregação de Valor, PGPM, PGPM-Bio, Programa Mais Alimentos, ROTAS.

Fonte: Brasil (2024)

No **ambiente de negócios**, a regulação será utilizada para racionalizar as taxas portuárias (foram mapeadas 105 taxas portuárias incidentes sobre a atividade de exportação, o que aumenta os custos do comércio exterior) e aprimorar o sistema geral de garantias (com flexibilização das regras de constituição de garantias), permitindo o financiamento de novas espécies de ativos e a criação de novos produtos financeiros, além de fomentar o crédito não financeiro nas cadeias de produção. O instrumento de **propriedade intelectual** será utilizado para desenvolver uma plataforma digital de controle e rastreabilidade para Indicações Geográficas, reduzindo o custo dos produtores no processo de controle da produção e comunicando ao consumidor a origem do produto. Na área de **infraestrutura de qualidade**, será criada a ENIQ, que contribuirá para a segurança na produção de insumos agrícolas, a rastreabilidade dos produtos, a qualidade e segurança dos alimentos, e o desenvolvimento de máquinas e equipamentos adequados à realidade da agricultura familiar. Por fim, serão adotadas práticas colaborativas entre

autoridades reguladoras estrangeiras equivalentes, com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) como principal fomentadora (Brasil, 2024).

Quanto às **contratações públicas**, serão recriados e expandidos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o reajuste nos valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Entre os **instrumentos específicos** para a Missão 1, destaca-se a criação da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento da Agroindústria Sustentável, com o objetivo de coordenar as diferentes ações do Estado para superar a mecanização das agroindústrias e da agricultura familiar, visando à superação da fome, ao aumento da produtividade com vistas à soberania e segurança alimentar e nutricional, e ao aumento do valor agregado na produção. Ainda existem programas e instrumentos integrantes da estratégia (Brasil, 2024, p. 36):

- Plano ABC+: incentivo a produtores rurais para adotarem práticas sustentáveis; meta de reduzir a emissão de carbono em 1,1 bilhão de toneladas no setor até 2030 (ano base 2021) por meio de tecnologias de produção sustentável.
- Programa Nacional de Bioinsumos: visa aproveitar o potencial da biodiversidade para reduzir a dependência dos produtores rurais e da agricultura familiar em relação aos insumos importados e ampliar a oferta de matéria prima no setor; criar ambiente favorável para o fomento e financiamento de infraestrutura e de custeio, por oferta de crédito e para inovação tecnológica em bioinsumos; implantado em etapas: produtos fitossanitários para controle de pragas e doenças de plantas; biofertilizantes; nutrição de plantas e tolerância a condições ambientais adversas; produtos veterinários e para alimentação animal, pós-colheita e processamento de origem animal e vegetal e, ainda, produção aquícola.
- Programas de Agregação de Valor: Sistema de Produção Integrada Agropecuária da Cadeia Agrícola é focado na adequação dos processos produtivos para obtenção de produtos vegetais de qualidade e com níveis de resíduos de agrotóxicos em conformidade com a legislação, mediante a aplicação de boas práticas agrícolas. Favorece o uso de recursos naturais e a substituição de insumos poluentes, garantindo a sustentabilidade e a rastreabilidade da produção agrícola na etapa primária da cadeia produtiva.
- Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM): diminui oscilações na renda dos produtores rurais e assegura uma remuneração mínima. Atua como balizadora da

oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional.

- PGPM-Bio: garante um preço mínimo para 17 produtos extrativistas que ajudam na conservação dos biomas brasileiros. Objetiva conservar o meio ambiente e contribuir com a redução do desmatamento como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas.
- Programa Mais Alimentos: juros reduzidos de 6% para 5% de financiamento para compra de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e agroindustriais adaptados à agricultura familiar.
- ROTAS: redes de arranjos produtivos locais associadas a cadeias produtivas estratégicas capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras. Promovem a coordenação de ações públicas e privadas em solos selecionados, com compartilhamento de informações e o aproveitamento de sinergia coletivas para propiciar a inovação, diferenciação, competitividade e sustentabilidade dos empreendimentos associados, contribuindo para a inclusão produtiva e o desenvolvimento. Objetivam a agregação de valor por integração com a agroindústria.

5.1.2 Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde

A Missão 2 aborda o complexo industrial da saúde, com foco na redução das vulnerabilidades do SUS e na ampliação do acesso à saúde. De acordo com dados coletados e elaborados em 2021 pelo Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, o **cenário atual** da produção nacional de bens e serviços voltados para a área de saúde atende apenas 42% das necessidades nacionais (Brasil, 2024).

Os **principais desafios** são minimizar a importação de insumos básicos (atualmente em 90%), alinhar as políticas industriais e de comércio exterior, aumentar a efetividade da indução ao investimento privado, reduzir o custo do crédito (especialmente para equipamentos e insumos), aumentar a produção nacional de equipamentos médicos (que hoje atende apenas 50% da demanda), integrar e articular o uso do poder de compra nos diversos entes federativos e promover inovações disruptivas na área da saúde (Brasil, 2024). As áreas propícias para o desenvolvimento de **nichos industriais** são as de fármacos, medicamentos e terapias; vacinas, soros e hemoderivados; dispositivos

médicos; e tecnologias da informação e conectividade (Brasil, 2024). O Quadro 7, seguindo a divisão dos instrumentos para alcançar os objetivos, apresenta os instrumentos utilizados na Missão 2.

Quadro 7 - Instrumentos da Missão 2 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	<p>Não Reembolsáveis: medicamentos e Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs) inovadores; tecnologias de informação e conectividade; dispositivos médicos e seus componentes críticos.</p> <p>Reembolsáveis: IFAs verdes, químicos e biológicos; terapias avançadas e novas tecnologias para desenvolvimento de vacinas.</p>
Ambiente de Negócios	<p>Isonomia tributária nas compras governamentais, instituir regras para a racionalização do custo regulatório, reforma da Lei do Bem, regulação sanitária. Identificação, por meio da análise de patentes, de potencialidades de produção local; painel analítico sobre tecnologias farmacêuticas depositadas no país; reduzir o prazo de exame; atendimento aos mais altos padrões internacionais</p>
Contratações Públicas	<p>Novo PAC Saúde – R\$ 30 bilhões até 2026. Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde.</p>

Fonte: Brasil (2024)

O **instrumento financeiro** está voltado para o estímulo à produção e à inovação local que atendam às demandas do SUS para o acesso universal à saúde. Ele está dividido entre **não reembolsáveis** e **reembolsáveis** — os primeiros são prioritários para o financiamento da inovação de medicamentos e Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs) inovadores, sem produção local ou que apresentem dependência externa de insumos críticos da cadeia produtiva; tecnologias de informação e conectividade; e dispositivos médicos e seus componentes críticos. Os segundos são voltados para os IFAs verdes, químicos e biológicos; terapias avançadas; e novas tecnologias para o desenvolvimento de vacinas. As linhas de financiamento não reembolsáveis, no valor de R\$ 250 milhões, estão divididas pelo Mais Inovação Brasil, por meio da Chamada Pública em Fluxo Contínuo (instrumento de implementação), da Subvenção Econômica e do Crédito (fontes de recursos), com arranjo para empresas de todos os portes ou em parceria com startups, no período de 2024 a 2026 (Brasil, 2024).

O **ambiente de negócios** está focado na isonomia tributária das compras governamentais — imunidade tributária aos entes públicos, onde a maior parte do mercado nacional de dispositivos médicos não paga os tributos internos (IPI, PIS, COFINS e ICMS) incidentes na importação — instituindo regras para a racionalização do custo regulatório, a reforma da Lei do Bem e da regulação sanitária. Além disso, há

um foco na identificação das potencialidades de produção local, na criação de um painel analítico sobre tecnologias farmacêuticas depositadas no país, e na redução do prazo de exame e atendimento aos mais altos padrões internacionais (Brasil, 2024).

Pelas **contratações públicas**, existe o Novo PAC Saúde, que investirá R\$ 30 bilhões até 2026 na reconstrução de 15 instituições públicas de produção e inovação, R\$ 2 bilhões para o Complexo Biotecnológico de Santa Cruz, com foco na autonomia em vacinas, e R\$ 800 milhões para a operação da Hemobrás, com a conclusão da produção nacional de hemoderivados. Além disso, o Novo PAC Saúde poderá ser utilizado para o fortalecimento das ações do CEIS por meio da compra de produtos locais. Também está prevista a execução da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Como apresentado no documento (Brasil, 2024, p. 50):

As oportunidades industriais a serem desenvolvidas para o cumprimento dos objetivos específicos estabelecidos na Missão 2 do CNDI referente ao Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) devem ser orientadas pelas diretrizes, programas, ações, medidas e iniciativas basilares que vêm sendo definidas pelo Ministério da Saúde no âmbito do SUS.

Nesse sentido, destaca-se a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Decreto nº 11.715/23), que objetiva reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso universal à saúde por meio do desenvolvimento e da absorção de tecnologias em saúde, fortalecendo a produção local de bens e serviços, ao mesmo tempo em que torna o Complexo resiliente e capaz de dar suporte à preparação e ao enfrentamento de emergências e necessidades em saúde. Além disso, é orientada pelos desafios em saúde para o SUS e pelas soluções produtivas e tecnológicas, caracterizadas por problemas de saúde, doenças e agravos priorizados em razão de vulnerabilidades tecnológicas e produtivas ou do impacto econômico que afete o acesso à saúde. As soluções visam promover a sustentabilidade do SUS e reduzir a dependência de importações, apresentando-se sob a forma de plataformas, rotas, produtos ou serviços tecnológicos essenciais, sendo fundamentais para implementar políticas públicas, além de ações, medidas, mecanismos, iniciativas e programas nacionais voltados à promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação na área da saúde (Brasil, 2024).

Finalmente, foram criados seis programas com o objetivo de cumprir a missão do CEIS dentro da Estratégia Nacional, impulsionando a inovação e a produção local com o apoio do poder de compra estatal: 1) Programa de Parceria para o Desenvolvimento

Produtivo (PDP), que foca na transferência de tecnologia entre o governo, instituições públicas e o setor privado; 2) Programa de Desenvolvimento e Inovação Local, que visa retomar investimentos em iniciativas inovadoras e tecnológicas, como inteligência artificial para detecção precoce de doenças; 3) Programa para Preparação em Vacinas, Soros e Hemoderivados, que objetiva alcançar a autossuficiência na produção de vacinas, soros e hemoderivados essenciais, combinando esforços públicos e privados para garantir abastecimento e inovação local, com transferência de tecnologia; 4) Programa para Populações e Doenças Negligenciadas, focado na produção pública voltada para doenças como tuberculose, dengue e hanseníase; 5) Programa de Modernização e Inovação na Assistência, direcionado às entidades filantrópicas que prestam serviços ao SUS; e 6) Programa para Ampliação e Modernização da Infraestrutura do CEIS, focado na expansão da capacidade produtiva e tecnológica do Complexo, e que articula investimentos públicos e privados para viabilizar a execução dos demais programas (Brasil, 2024).

5.1.3 Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.

A Missão 3 aborda a infraestrutura, o saneamento, a moradia e a mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades. O **cenário atual** apresentado no plano de ação da NIB destaca a média de 4,8 horas semanais de tempo de deslocamento e 59% de participação da produção brasileira em ônibus elétricos, com dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2019 e da NT SEI nº 2222 SDIC/2023/MDIC, ano-base 2023, respectivamente (Brasil, 2024).

Os **principais desafios** apresentados são: formar e qualificar a mão de obra; incrementar a oferta de produção nacional de insumos específicos; racionalizar a carga tributária para a construção industrializada; adequar e promover soluções construtivas e materiais adequados às particularidades regionais; minimizar a dependência de importações de partes e componentes para a cadeia produtiva da mobilidade (por meio da produção nacional); e incentivar a agregação de valor sobre recursos minerais no país. As áreas de desenvolvimento de **nichos industriais** são o setor de eletromobilidade, a cadeia produtiva de baterias, o setor de construção civil digital e de baixo carbono, e a indústria metroferroviária (Brasil, 2024). O Quadro 8 apresenta os instrumentos da Missão 3.

Os **instrumentos financeiros** também priorizam a inovação, dividindo-se entre linhas **não reembolsáveis e reembolsáveis**. As linhas não reembolsáveis priorizam

tecnologias para a diminuição das emissões de carbono no transporte, estimulando a produção de minerais estratégicos e materiais avançados no país; priorizam soluções em economia circular para a redução de resíduos; e o desenvolvimento de novos sistemas, tecnologias, materiais e produtos para a aviação do futuro. Quanto aos reembolsáveis, a prioridade é o desenvolvimento e a implementação de sistemas de propulsão a biocombustíveis, elétricos, híbridos e outros combustíveis que reduzem as emissões em relação à gasolina, diesel e querosene de aviação (Brasil, 2024).

Quadro 8 - Instrumentos da Missão 3 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	<p>Não reembolsáveis: tecnologias de diminuição das emissões de carbono em transporte; soluções em economia circular para diminuição de resíduos; aviação do futuro.</p> <p>Reembolsáveis: desenvolvimento e implementação de sistemas de propulsão a biocombustíveis, elétrica, híbrida e demais combustíveis alternativos (que reduzam a emissão em relação à gasolina, ao diesel e ao querosene de aviação) de veículos associados a soluções sustentáveis e inteligentes com redução de emissões, incluindo, entre outros, os aeronáuticos e marítimos.</p>
Ambiente de Negócios	<p>Racionalizar os encargos setoriais sobre energia elétrica; desburocratizar a instalação de EADI; retomada das exportações de serviços; assegurar fontes de <i>funding</i> estáveis para os bancos de desenvolvimento; aprimoramento dos incentivos a investimentos produtivos no mercado de capitais; reduzir o custo de financiamento de projetos de infraestrutura; utilização das debêntures de infraestrutura; apoio oficial estatal a operações de exportação de curto prazo.</p>
Contratações Públicas	<p>PAC Seleções; calculadora de pegada de CO2 para obras públicas; tecnologia BIM.</p>
Ações Específicas	<p>Ações de recomposição da força de trabalho de agências reguladoras; ações de qualificação de materiais de baixo carbono e elevação do índice de eficiência energética nos padrões construtivos; ações para o adensamento produtivo e eletrificação do setor automotivo – construção de capacidade para a indústria nascente e ação de apoio à ciberinfraestrutura nacional</p>

Fonte: Brasil (2024)

No **ambiente de negócios**, o foco está em racionalizar os encargos setoriais sobre energia elétrica; desburocratizar a instalação de Estações Aduaneiras Interiores (EADI); retomar as exportações de serviços; assegurar fontes de *funding* estáveis para os bancos de desenvolvimento; aprimorar os incentivos a investimentos produtivos no mercado de

capitais; reduzir o custo de financiamento de projetos de infraestrutura; utilizar as debêntures de infraestrutura; e apoiar oficialmente operações de exportação de curto prazo (Brasil, 2024).

As **contratações públicas** se farão por meio das seleções do PAC, que investirá R\$65 bilhões em projetos identificados por estados e municípios nas áreas de cidades, saúde, esporte, educação e justiça, além de investir R\$42 bilhões nas áreas de saneamento, abastecimento de água, mobilidade e infraestrutura urbana. Com o objetivo de criar as condições para reduzir as emissões de gases de efeito estufa no Brasil, o governo incorporará às obras públicas a calculadora de emissão de CO₂. Outro instrumento é a tecnologia BIM (Modelagem da Informação da Construção) em obras públicas, usada para o planejamento e gerenciamento de todo o ciclo de vida da construção, integrando os dados continuamente em um único local digital, otimizando o uso de materiais e reduzindo a quantidade de resíduos das obras. Por fim, será criada a infraestrutura de polos de desenvolvimento regional que estimulem a indústria nacional, por meio da promoção de investimentos e complementação da infraestrutura aos setores produtivos, visando reduzir as insuficiências econômicas e sociais (Brasil, 2024).

Ainda há os **instrumentos específicos** para o alcance da missão, com foco na recomposição da força de trabalho das agências reguladoras e na qualificação de materiais de baixo carbono, além da elevação do índice de eficiência energética nos padrões construtivos, estabelecido por três programas principais:

- Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel): foco em ações de eficiência elétrica na geração, transmissão, distribuição e uso final de energia. Os projetos de eficiência precisam atender os critérios de alavancagem, replicabilidade dos projetos, abrangência e alinhamento com as políticas públicas, com aplicação na indústria, edificações e saneamento.
- Programa Aliança: busca melhorar os ganhos de eficiência energética nos processos de produção, destinando R\$20 milhões para o desenvolvimento de projetos.
- Construa Brasil: visa à execução de ações que promovam ganhos de produtividade e competitividade no setor de construção civil, por meio da desburocratização, digitalização e industrialização da construção.

Ainda nos **instrumentos específicos**, temos o adensamento produtivo do setor automotivo, que objetiva, até 2030, posicionar o Brasil como um hub global de

desenvolvimento e produção de veículos elétricos e híbridos, com foco nos combustíveis alternativos. Para isso, está prevista a aplicação gradativa de impostos sobre a importação de veículos elétricos, por tipo de veículo, para as importações que excedam a cota de isenção (mediante contrapartidas em redução de emissões, geração de empregos e produção nacional de veículos elétricos e híbridos). Além disso, há a formulação de programas específicos, como o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Mover), que prevê a redução de R\$3 bilhões em impostos por ano para o setor de mobilidade e para as empresas que se comprometerem a investir em P&D; a Plataforma Nacional de Mobilidade Elétrica (PNME), uma iniciativa de mais de 30 instituições nacionais, que envolvem o governo, a indústria, a academia e a sociedade civil para formular metas de longo prazo para o fomento da mobilidade elétrica no país; e o programa de nacionalização progressiva para baterias, com a adoção de medidas para incentivar os investimentos em produtos, P&D e exportação, visando aumentar a competitividade da cadeia produtiva da mobilidade elétrica no Brasil e inserir o país nas cadeias globais de fornecimento (Brasil, 2024).

Finalmente, o último **instrumento específico** para o alcance da missão é o apoio à ciberinfraestrutura nacional, por meio das Infovias Estaduais da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), que apoiará empresas brasileiras no desenvolvimento e domínio tecnológico das cadeias produtivas de diferentes energias renováveis alternativas; a regulamentação do art. 7º do Decreto nº 10.480, de 1º de setembro de 2020, que busca implementar infraestrutura para redes de telecomunicações junto à implementação de obras de infraestrutura de interesse público, como rodovias, vias municipais, ferrovias, hidrovias, transporte público sobre trilhos ou subterrâneos, transmissão de energia elétrica, gasodutos e oleodutos; e a Estratégia Nacional de Datacenters e serviços de computação em nuvem, uma política de incentivo à implantação e expansão de datacenters seguros e sustentáveis em território nacional, que promova a atração de investimentos, o adensamento das cadeias produtivas e o fortalecimento do armazenamento, difusão e processamento de dados (Brasil, 2024).

5.1.4 Missão 4: Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade

A missão 4 aborda a transformação digital do setor industrial para aumentar a produtividade. De acordo com o **cenário atual** apresentado no Plano de Ação (2024),

apenas 23,5% das empresas industriais estão digitalizadas, segundo os dados de 2021 do Comitê Gestor da Internet no Brasil (Cetic.br) (Brasil, 2024).

Os **principais desafios** para a missão 4 são formar e capacitar a mão de obra em TICs e semicondutores no ensino básico e superior; fomentar a coordenação e a colaboração entre governo, ICTs e empresas em torno de prioridades nacionais; disseminar o uso de plataformas digitais nacionais; aumentar os investimentos em inovação e internacionalização para modernizar a infraestrutura e as exportações em TICs; e minimizar a dependência de soluções importadas, gerada pelo baixo desenvolvimento de *hardware* nacional. Dessa forma, as áreas identificadas para o desenvolvimento de **nichos industriais** são a indústria 4.0, o nicho de produtos digitais e os semicondutores (Brasil, 2024). O quadro 9 apresenta os instrumentos da missão 4.

Quadro 9 - Instrumentos da Missão 4 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	Não Reembolsáveis: semicondutores, IA generativa, robótica avançada 6G. Reembolsáveis: semicondutores, robôs industriais, IA generativa.
Ambiente de Negócios	Infraestrutura para a conectividade: trabalhar no aprimoramento regulatório com foco na ampliação da conectividade no país, na prevenção de litígios tributários e na atualização da Lei de TIC. Patentes essenciais, padronização de produtos e sistemas digitais.
Contratações Públicas	Estratégia Nacional de Governo Digital, soluções de IA para o poder público, rede privativa de comunicação da Administração Pública Federal.
Ações Específicas	Brasil Mais Produtivo; Novo PADIS; depreciação acelerada; e retomada do CEITEC.

Fonte: Brasil (2024)

Os **instrumentos de financiamento** também se baseiam em linhas **não reembolsáveis**, voltadas para a produção de design, fabricação, encapsulamento e teste de semicondutores, além do desenvolvimento de inovações baseadas na tecnologia de IA generativa e em robótica avançada 6G. Os instrumentos **reembolsáveis** também priorizam as cadeias produtivas de semicondutores como uma prioridade de crédito, assim como o desenvolvimento de IA generativa e robótica avançada aplicada à indústria (Brasil, 2024).

Pelo instrumento de **ambiente de negócios**, o foco é em aprimorar a regulação setorial, visando ampliar a conectividade no país por meio da infraestrutura para conectividade, facilitando a implementação e o licenciamento para a instalação da infraestrutura digital. Além disso, há a prevenção de litígios tributários e a atualização da

lei de TIC, de forma a estabelecer novos critérios para o crédito financeiro para as empresas que investem em P&DI no país. Por fim, garantir a qualidade e a segurança das soluções digitais pelo fomento de patentes essenciais, padronização de produtos e sistemas digitais é outro ponto importante do plano, com a ENIQ sendo o principal instrumento (Brasil, 2024).

Nas **contratações públicas**, destaca-se a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD): um conjunto de recomendações com o objetivo de articular e direcionar as iniciativas governamentais digitais entre todos os entes federados, ampliando e simplificando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Além disso, incluem-se soluções de IA para o poder público e a Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal (Brasil, 2024).

Quanto às **ações específicas**, destaca-se o programa Brasil Mais Produtivo, que oferece apoio à produtividade e à transformação digital para micro, pequenas e médias empresas, promovendo melhores práticas gerenciais e a digitalização da gestão, otimizando processos produtivos e aumentando a eficiência energética, além de oferecer soluções de crédito a juros baixos para fomentar projetos de transformação digital na indústria. Além disso, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), criado em 2000, contará com R\$1,256 bilhão para o triênio 2023-2025, com o objetivo de estimular a inovação tecnológica, capacitar recursos humanos, gerar empregos e melhorar o acesso de pequenas e médias empresas ao capital, ampliando a competitividade da indústria de telecomunicações no Brasil (Brasil, 2024).

Quanto ao setor de semicondutores, é importante destacar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Novo PADIS), que visa ampliar o apoio ao desenvolvimento tecnológico dessa indústria, com a inclusão de novos componentes e dispositivos. Além disso, busca a ampliação dos prazos de incentivos, estabelecendo novos estímulos para atrair investimentos na fabricação de chips, ferramentas de projeto, matéria-prima, insumos e bens de capital utilizados na produção de semicondutores. Ademais, o programa pretende estabelecer novas modalidades de investimentos em PD&I e novos incentivos que fortaleçam as empresas, permitindo que atuem no mercado internacional. Outro ponto relevante é a reversão do processo de liquidação e a retomada operacional do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec), empresa que desenvolve projetos e fabrica circuitos integrados, chips, módulos e *tags* de identificação. A retomada operacional da Ceitec é

crucial para recuperar a capacidade de atuação estratégica e a formação de mão de obra qualificada no setor de semicondutores (Brasil, 2024).

Por fim, a atualização tecnológica das regiões industriais ocorrerá por meio da "depreciação acelerada", que visa renovar o parque industrial nacional, permitindo às empresas deduzirem uma parte maior do custo de seus ativos depreciáveis em um período mais curto, com finalidade fiscal (Brasil, 2024).

5.1.5 Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras.

A quinta missão apresentada no Plano de Ação trata da bioeconomia, da descarbonização, da transição energética e da segurança energética, com o objetivo de garantir os recursos para as próximas gerações. O **cenário atual** é de 4,3 milhões de toneladas de CO₂ por bilhão de dólares emitidos, além de uma participação de 21,4% dos biocombustíveis na matriz energética de transportes — dados retirados do Climate Watch/Banco Mundial 2020 e da resolução CNPE nº 6 de 30/11/2023, respectivamente.

Os **principais desafios** a serem enfrentados são: ampliar as parcerias entre a academia, o setor privado e fundos internacionais para pesquisa aplicada; incentivar a inovação tecnológica com foco na descarbonização; estimular a qualificação profissional voltada para os setores da bioeconomia, transição energética e eficiência energética; regulamentar as compras governamentais na bioindústria; promover a racionalização da produção de equipamentos voltados para a geração de energia renovável; e desenvolver as rotas tecnológicas "verdes". As áreas identificadas para o desenvolvimento de **nichos industriais** são a bioenergia, equipamentos para a geração de energia renovável e cosméticos (Brasil, 2024). O quadro 10 apresenta os instrumentos da Missão 5.

Os **instrumentos de financiamento não reembolsáveis** focam no desenvolvimento de soluções tecnológicas para reduzir a pegada de carbono da indústria, no desenvolvimento de tecnologias sustentáveis para exploração e produção de minerais estratégicos, soluções para armazenamento, uso e transporte de energias, como baterias e armazenamento subterrâneo de hidrogênio (UHS), no desenvolvimento de tecnologias para transmissão de energia em ultra alta tensão e no incremento tecnológico na produção de químicos, bioprodutos e bioinsumos a partir de fontes renováveis. Os **reembolsáveis**, com prioridade de crédito, são voltados para o desenvolvimento de bioprodutos, bioinsumos, biotecnologia para captura de carbono, tecnologias para produção de diesel

verde, hidrogênio de baixo carbono e componentes e soluções nacionais para armazenamento de energia, aerogeradores e células fotovoltaicas, incluindo o refino de materiais (Brasil, 2024).

Quadro 10 - Instrumentos da Missão 5 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	<p>Não reembolsáveis: soluções tecnológicas para redução de emissões; desenvolvimento de biocombustíveis do futuro; geração de energias renováveis; minerais estratégicos; bioprodutos e bioinsumos a partir de fontes renováveis.</p> <p>Reembolsáveis: bioprodutos e bioinsumos; captura de carbono; diesel verde; hidrogênio de baixo carbono; tecnologias de armazenamento de energia.</p>
Ambiente de Negócios	<p>Mapeamento de políticas internacionais de incentivo à transição energética; aperfeiçoamento da regulação de logística reversa e harmonização entre as legislações dos entes federativos; instrumentos normativos para aumentar a oferta de gás para a indústria.</p> <p>Implementar ações da ENPI; capacitação de agentes do ecossistema de inovação da Região Amazônica em temas de propriedade intelectual; Selo Verde Brasil e Selo Amazônia.</p>
Contratações Públicas	<p>Energia solar em obras do Minha Casa Minha Vida; painéis fotovoltaicos e aerogeradores com conteúdo local e margem de preferência no Novo PAC.</p>
Ações Específicas	<p>Aumento da vantagem competitiva da indústria nacional (Reiq); transição energética; melhorar a oferta de gás no país; ações de apoio à economia verde; valorização da Amazônia; atração de investimentos e posicionamento do Brasil frente ao mundo; ações para impulsionar cadeias de valor que valorizem a floresta em pé e o uso sustentável de florestas nativas.</p>

Fonte: Brasil (2024).

No **ambiente de negócios**, o foco está em mapear as políticas internacionais de incentivo à transição energética; aperfeiçoar a regulação de logística reversa e harmonizar as legislações entre os entes federativos; aumentar a oferta de gás para a indústria por meio de instrumentos normativos; implementar ações da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI); o Programa Selo Verde (com o objetivo de desenvolver uma estratégia nacional de certificação e avaliação de conformidade de produtos e serviços que possuam ciclo de vida socialmente responsável); e o Programa Selo Amazônia (normalização e certificação que visa estabelecer normas voluntárias para produtos e serviços produzidos na Amazônia Legal, com insumos da região) (Brasil, 2024).

Pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o instrumento das **contratações públicas** prevê incentivos para a instalação de painéis fotovoltaicos em construções do programa, além da produção de aerogeradores com conteúdo local e da margem de preferência no Novo PAC (Brasil, 2024).

O primeiro **instrumento específico** para a missão que pode ser citado é o "aumento da vantagem competitiva da indústria nacional", que será realizado por meio do Regime Especial da Indústria Química (Reiq), regulamentado pelo Decreto nº 11.668/2023. Esse regime estabelece a redução das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins para centrais petroquímicas e indústrias químicas. O benefício fiscal aplica-se à compra de insumos essenciais, como nafta petroquímica e derivados, impactando a produção de resinas plásticas e insumos industriais, com o objetivo de reduzir as desvantagens competitivas da indústria química nacional em relação aos preços internacionais, além de promover empregos, renda e novos investimentos. Além disso, há a criação do Programa Investimentos Transformadores de Eficiência Energética na Indústria (PotencializEE), que busca promover a eficiência energética em pequenas e médias empresas industriais no país (Brasil, 2024).

A "Transição Energética" é o segundo **instrumento específico** abordado, que será implementado por meio do Programa Energias da Amazônia, com o objetivo de descarbonizar os sistemas isolados da Amazônia, cuja geração de energia é majoritariamente a diesel; da Transmissão para Transição, que visa expandir a integração de fontes renováveis, promovendo investimentos e aprimorando a regulamentação; do Programa Nacional do Hidrogênio, que busca desenvolver a cadeia de hidrogênio de baixa emissão de carbono no Brasil; da Cadeia Produtiva de Baterias, que incentiva investimentos em produção, P&D e exportação para aumentar a competitividade da cadeia produtiva de veículos elétricos no Brasil; da Eficiência Energética, com foco na indústria; e do Combustível do Futuro, que tem como objetivo promover o uso de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, implementando medidas para aumentar sua disponibilidade e consumo (Brasil, 2024).

O terceiro instrumento específico é chamado de "Apoio à Economia Verde, valorização da Amazônia, atração de investimentos nessa indústria nascente e posicionamento do Brasil frente ao mundo". Dividido em 14 programas diferentes, com destaque para os seguintes (Brasil, 2024, p. 90-93):

- Estratégia Nacional de Economia de Impacto (Enimpecto): Articulação entre órgãos e entidades públicas e privadas para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos. As ações previstas incluem a criação de um Fundo para Negócios de Impacto, o fortalecimento de programas de aceleradoras

e incubadoras, além do lançamento de estratégias subnacionais e programas de aceleração de empreendimentos de impacto;

- Bioeconomia na Amazônia: O Centro de Biotecnologia da Amazônia foi reformulado como Centro de Bionegócios da Amazônia. O centro expandirá suas atividades de P&DI, buscando pesquisas que resultem em produtos comercializáveis e formando parcerias com o setor privado para garantir o fornecimento regular e competitivo de matéria-prima;
- Recriação do Comitê Técnico de Baixo Carbono (CTIBC): Sob a coordenação do MDIC, o colegiado tem a missão de promover a articulação dos órgãos públicos e da iniciativa privada para implementar, monitorar e revisar as políticas e projetos que estimulem a transição para a economia de baixo carbono no setor industrial;
- Projeto de Lei Mercado Regulado de Carbono: Propõe a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), funcionando como um ambiente regulado e estabelecendo limites para as emissões de gases de efeito estufa;
- Rota de Integração Nacional da Biodiversidade: Tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento econômico, social e sustentável das regiões, estruturando a cadeia produtiva de fitomedicamentos, fitoterápicos, fitocosméticos e alimentos nutracêuticos;
- Programa de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional Sustentável (Bioregio): Principais estratégias incluem: (1) promover e valorizar a biodiversidade para o desenvolvimento regional inclusivo e sustentável; (2) incentivar a economia circular nas cadeias de produtos da bioeconomia regional, priorizando o uso de insumos recicláveis e renováveis para alcançar uma bioeconomia carbono zero e livre de desmatamento; e (3) identificar e promover alternativas de produtos e serviços inovadores baseados na bioeconomia;
- Programa de Cadeias Produtivas da Sociobiodiversidade: Visa promover a articulação de parcerias entre o Poder Público, pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, e o setor empresarial, visando à estruturação de sistemas produtivos sustentáveis baseados nos recursos da sociobiodiversidade e do extrativismo;

- **Municípios Verdes:** Tem como objetivo formular marcos legais para a política de neointustrialização, proporcionando a diminuição das despesas com energia elétrica das prefeituras, ampliando a oferta de energia limpa na matriz energética e promovendo a geração de empregos e renda. Também incentiva a produção nacional de equipamentos de energia renovável, aproveitando o poder de compra do Estado;
- **Estratégia Nacional de Economia Circular:** Ações como redução de resíduos, reutilização de recursos e reciclagem de materiais, com foco no desenvolvimento sustentável e na prosperidade.

Por fim, o último **instrumento específico** é o impulso a cadeias de valor que valorizem a floresta em pé e o uso sustentável de florestas nativas, que será implementada pela efetividade da Lei de Gestão de Florestas Públicas, fortalecendo os órgãos responsáveis na administração federal. Além disso, será implementado o Plano de Sociobioeconomia, um instrumento da Política Nacional de Bioeconomia orientado para promover as cadeias de valor da sociobiodiversidade. O plano abrange o desenvolvimento de *biohubs*, o fortalecimento de negócios e mercados, a infraestrutura, tecnologia e inovação para expandir os mercados da sociobioeconomia, a atração de investimentos e financiamento para cadeias de valor e empreendimentos, além de serviços ambientais e da sociobioeconomia, visando a preservação e valorização das florestas nativas, com o intuito de gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis para o Brasil (Brasil, 2024).

5.1.6 Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

A missão 6 apresentada no Plano de Ação trata das tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacional. Essa missão é diferente das anteriores, pois não define um **cenário atual**. Os **principais desafios** da missão são: definir os instrumentos adequados para a promoção, financiamento e constituição de garantias nas exportações de produtos de defesa; dedicar recursos ao desenvolvimento espacial; melhorar a infraestrutura laboratorial para produtos de defesa; e adensar as cadeias produtivas de defesa e aeroespacial, com o objetivo de aumentar o potencial multiplicador e a geração de transbordamentos tecnológicos para outros setores (Brasil, 2024). Para o desenvolvimento de **nichos industriais**, as áreas principais são energia nuclear, sistemas de comunicação e sensoriamento, sistemas de propulsão e veículos autônomos e

remotamente controlados (Brasil, 2024). O quadro 11 lista os instrumentos da sexta missão.

Quadro 11 - Instrumentos da Missão 6 da Nova Indústria Brasil

Prioridades de Financiamento	<p>Não reembolsáveis: tecnologias críticas em arranjos estruturantes alinhados a Estratégias Nacionais.</p> <p>Reembolsáveis: projetos de conteúdo tecnológico encaminhados por EEDs para manutenção da soberania e promoção da autonomia nacional.</p>
Ambiente de Negócios	<p>Reforma da Lei do Bem, implementação do novo Sistema de Apoio Oficial à Exportação.</p> <p>Regulação sobre pedidos de patentes de interesse da defesa nacional, contribuir para a consolidação das cadeias produtivas da indústria de defesa.</p>
Contratações Públicas	<p>Instrumento de compra governo-governo; normas especiais para compras; vínculo entre inovação apoiada e contratações estatais, PPED e PAC (R\$ 52,8 bilhões).</p>
Ações Específicas	<p>Complexo Orion – Laboratório NB4 de Máxima Contenção Biológica e RMB.</p>

Fonte: Brasil (2024)

No **instrumento de financiamento**, as prioridades para o financiamento não reembolsável são as tecnologias críticas em arranjos estruturantes, alinhadas às Estratégias Nacionais. Os reembolsáveis, por outro lado, são projetos de conteúdo tecnológico encaminhados por Empresas Estratégicas de Defesa (EEDs) para a manutenção da soberania e promoção da autonomia nacional (Brasil, 2024).

No **ambiente de negócios**, o foco está na reforma da Lei do Bem, na implementação do novo Sistema de Apoio Oficial à Exportação (com a necessidade de retomar as operações do sistema de financiamento e garantia às exportações) e na regulação sobre pedidos de patentes de interesse da defesa nacional, contribuindo para a consolidação das cadeias produtivas da indústria de defesa (Brasil, 2024).

As **contratações públicas** abordam o instrumento de compra governo a governo, que possibilita a venda de produtos da Base Industrial de Defesa para outros países, promovendo as exportações do setor e sua sustentabilidade econômica. Ademais, por ser um setor estratégico, sensível a alianças políticas e que impacta a vulnerabilidade dos Estados, as relações comerciais na área são caracterizadas pelo papel dos governos, que devem promover acordos que viabilizem ou direcionem exportações, importações, cooperação ou regulação nas transferências de tecnologias. Outro instrumento importante é o vínculo entre inovação apoiada e contratações estatais, onde o setor de defesa é identificado como um impulsionador de inovações junto ao setor privado nacional,

gerando transbordamentos para o desenvolvimento de outras tecnologias. Por isso, a ENCP buscará conceder mecanismos que permitam a preferência em contratações por bens inovadores já apoiados pelo Estado, como forma de consolidar a inovação gerada. O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) é outro instrumento de contratação pública, onde documenta as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED) – programas e projetos – de relevância para o setor de defesa que potencializa e impulsiona o alcance dos Objetivos Setoriais de Defesa (OSD). O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) é outro instrumento de contratação pública, que documenta as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED) – programas e projetos – de relevância para o setor, potencializando e impulsionando o alcance dos Objetivos Setoriais de Defesa (OSD), dividido em partes específicas para cada área da Defesa Nacional, com programas dedicados a: 1) Marinha do Brasil, 2) Exército Brasileiro, 3) Força Aérea Brasileira e 4) Ministério da Defesa (Brasil, 2024).

Uma **ação específica** da missão é o Complexo Orion - Laboratório NB4 de Máxima Contenção Biológica, que desempenhará um papel essencial na soberania, segurança e competência científica e tecnológica do Brasil. Sua atuação abrange as áreas de pesquisa, defesa e saúde humana, animal e ambiental. Ele permitirá o manuseio e diagnóstico de patógenos de alto risco, além de apoiar inovações nos setores produtivos de medicamentos, vacinas e kits diagnósticos. Também viabilizará o cultivo e armazenamento de agentes biológicos perigosos, fortalecerá a vigilância em saúde, prevenirá bioterrorismo e ajudará no combate a doenças emergentes ou reemergentes (Brasil, 2024).

A última **ação específica** é o empreendimento do Reator Nuclear Multipropósito Brasileiro (RMB), uma instalação estratégica que fortalecerá o setor nuclear brasileiro, com impactos em diversas áreas, como saúde, indústria, agricultura, meio ambiente e energia. Ele dotará o país de infraestrutura para testar combustíveis nucleares e componentes estruturais, reduzirá a dependência de importações de radiofármacos e radioisótopos e ampliará a capacidade de pesquisa e inovação. O RMB também criará capacidade tecnológica para testes avançados de combustíveis, propulsão naval e novas tecnologias para reatores, além de impulsionar a ciência e tecnologia nuclear com o uso de feixes de nêutrons e técnicas nucleares (Brasil, 2024).

5.2 OBJETIVOS

Por ser uma política sistêmica e de longo prazo, além de ser composta por um conjunto de instrumentos públicos de apoio ao setor produtivo, a NIB tem como objetivos: (i) estimular o progresso técnico e, conseqüentemente, a produtividade e a competitividade nacionais, gerando empregos de qualidade; (ii) aproveitar melhor as vantagens competitivas do país; e (iii) reposicionar o Brasil no comércio internacional. Ela se diferencia das outras PI por ser norteada por missões que visam propiciar soluções para melhorar diretamente o cotidiano das pessoas; estimular o desenvolvimento produtivo, tecnológico e a inovação entre múltiplos setores e agentes; orientar os investimentos, engajando, liderando e criando confiança entre os agentes públicos, privados e do terceiro setor; e favorecer a realização de transformações econômicas e sociais, com vistas à superação dos entraves ao desenvolvimento brasileiro (Brasil, 2024).

Como apresentado no início da seção, os objetivos específicos buscam conferir foco à política industrial, promover a complementaridade entre as missões e fortalecer a articulação tanto dentro do governo quanto entre este e a sociedade civil. Conforme a Resolução nº 1, os objetivos específicos são catalisadores de investimentos e inovações, além de inspirarem colaborações na execução dos projetos. As metas aspiracionais, por sua vez, servem como referência para direcionar os esforços do Estado e da sociedade rumo ao desenvolvimento industrial, apontando os resultados esperados pelo governo federal para 2033 (Brasil, 2024).

Neste sentido, o Quadro 12 apresenta as metas aspiracionais e os objetivos específicos de cada uma das seis missões da NIB. As próximas subseções abordarão as metas aspiracionais e os objetivos específicos.

5.2.1 Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.

Segundo o cenário atual apresentado na seção 5.1.1, a meta aspiracional para 2033 da missão 1 aborda as cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética. Ela busca aumentar a participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50% e alcançar 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar, com o suprimento de pelo menos 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional (Brasil, 2024).

Quadro 12 - As Metas Aspiracionais e os Objetivos da Nova Indústria Brasil

Missões	Meta Aspiracional	Objetivos Específicos
Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética	Aumentar a participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50%. Alcançar 70% de mecanização na agricultura familiar (suprimento de 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional).	Ampliar e fortalecer a produção nacional de bioinsumos, a conectividade e rastreabilidade do meio rural; Reduzir a dependência externa e adensar a produção nacional de máquinas; Desenvolver e ampliar a produção de máquinas, equipamentos agrícolas e agroindustriais para agricultura familiar; Recuperar áreas degradadas.
Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde	Produzir nacionalmente 70% das necessidades para a área de saúde.	Desenvolver tecnologias e adensar a produção nacional de bens em saúde para reduzir a dependência externa, ampliar o acesso ao SUS e preparar o CEIS; P&DI de prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças endêmicas; Fortalecer a pesquisa clínica e pré-clínica em tecnologias de prevenção; Liderar elos das cadeias produtivas da saúde intensivos na biodiversidade sustentável.
Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades	Reduzir o tempo de deslocamento de casa para trabalho em 20%; Aumentar em 25% o adensamento produtivo na cadeia de transporte público sustentável.	Adensar as cadeias produtivas de infraestrutura de água e saneamento, mobilidade, lógica de transporte, telecomunicações, dados, energia, construção e obras; Ampliar infraestruturas digitais; Desenvolver tecnologias, bens, serviços e empresas nacionais de sistemas de mobilidade.
Missão 4: Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade	Transformar digitalmente 90% das empresas industriais nacionais	Desenvolvimento de empresas nacionais em tecnologias digitais disruptivas e emergentes (soberania digital); Aumentar a produtividade por meio da incorporação de tecnologias digitais nacionais; Redução da dependência produtiva e tecnológica em produtos nano e microeletrônicos e em semicondutores.
Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energética para garantir os recursos para as gerações futuras	Promover a indústria verde: reduzindo em 30% emissão de CO ₂ ; ampliando em 50% a participação dos biocombustíveis e uso tecnológico e sustentável da biodiversidade pela indústria em 1% ao ano	Expandir a produção por insumos, tecnologias e processos de baixo carbono; Fortalecer cadeias produtivas circulares, incentivar a bioeconomia; Adensar a transição energética (autonomia, eficiência e diversificação); Desenvolver tecnologias de descarbonização, transição energética e bioeconomia; Garantir a segurança energética (petróleo e gás de baixa pegada de carbono).
Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais	Sem meta aspiracional.	Obter autonomia estratégica em tecnologias para a defesa (materiais, propulsão, controle e comunicações); Adensar a indústria de defesa, segurança, naval e aeroespacial; Aprimorar os sistemas de sensoriamento remoto; Expandir as áreas cibernética, nuclear e espacial.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2024).

A partir dos desafios apresentados na mesma seção, os objetivos específicos da missão 1 podem ser definidos (Brasil, 2024, p. 31):

- I. Ampliar e fortalecer a produção nacional de bioinsumos e gerar novos bens, serviços e rotas biotecnológicas no setor alimentício e na produção agropecuária;
- II. Reduzir a dependência externa e adensar a produção nacional de máquinas, implementos agrícolas, fertilizantes e outros insumos e tecnologias relevantes para a produção agropecuária;
- III. Ampliar a conectividade no meio rural e desenvolver equipamentos e soluções digitais seguras e adequadas para os diferentes tipos de agropecuária, voltadas para a produção e a distribuição de alimentos e demais produtos agropecuários destinados à indústria, com rastreabilidade;
- IV. Desenvolver e ampliar a produção de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e agroindustriais adaptados às necessidades e escalas da agricultura familiar e de suas organizações produtivas;
- V. Desenvolver e implementar tecnologias relevantes para aprimorar a qualidade, agregar valor e reduzir perdas e desperdícios nos setores alimentício e agropecuário;
- VI. Recuperar áreas degradadas.

5.2.2 Missão 2: Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde.

A segunda missão aborda o complexo econômico industrial da saúde e, a partir do seu cenário atual, a meta aspiracional para 2033 é produzir nacionalmente 70% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologias para a área de saúde (Brasil, 2024).

A partir dos desafios apresentados, o plano define como objetivos específicos da Missão 2 (Brasil, 2024, p. 43):

- I. Desenvolver tecnologias e adensar a produção nacional de bens e serviços em saúde para reduzir a dependência externa, ampliar o acesso à saúde no SUS e preparar o Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) para enfrentar emergências futuras em saúde pública;
- II. Liderar a pesquisa, o desenvolvimento, a inovação e a produção de tecnologias e serviços voltados à prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças endêmicas;

- III. Desenvolver tecnologias da informação e da comunicação, de forma a ampliar a capacidade de resposta do SUS e expandir e qualificar a oferta de produtos e a prestação de serviços;
- IV. Fortalecer a capacidade nacional em pesquisa clínica e pré-clínica em tecnologias ligadas à prevenção e ao tratamento de doenças e agravos com maior impacto para a sustentabilidade do SUS;
- V. Liderar elos das cadeias produtivas da saúde intensivos no uso sustentável da biodiversidade.

5.2.3 Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.

A terceira missão aborda a infraestrutura, o saneamento, a moradia e a mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades. Dessa forma, a meta aspiracional para 2033 para a terceira missão é a de reduzir o tempo de deslocamento de casa para trabalho em 20% e aumentar em 25 pontos percentuais o adensamento produtivo na cadeia de transporte público sustentável (Brasil, 2024).

A partir dos desafios, os objetivos específicos podem ser listados (Brasil, 2024 p. 55):

- I. Adensar as cadeias produtivas nacionais da infraestrutura de água e saneamento, mobilidade, logística de transporte, telecomunicações, dados e energia;
- II. Ampliar infraestruturas digitais locais com foco em conectividade de alta velocidade e resiliente;
- III. Adensar as cadeias produtivas nacionais de construção e obras de infraestrutura, priorizando a digitalização, sistemas construtivos inteligentes, materiais sustentáveis, energia renovável, redes de água e esgoto e drenagem pluvial;
- IV. Desenvolver tecnologias, bens, serviços e empresas nacionais de sistemas de mobilidade, logística de transporte, suas peças e componentes, com foco na economia circular, na otimização dos recursos hídricos, na transição e eficiência energética e na digitalização.

5.2.4 Missão 4: Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade.

A quarta missão aborda a transformação digital do setor industrial para aumentar a produtividade. Pelo cenário atual apresentado no Plano de Ação, a meta aspiracional

para 2033 definida é a de transformar digitalmente 90% das empresas industriais nacionais, assegurando que a participação da produção nacional triplique nos segmentos de tecnologias (Brasil, 2024).

Então, os objetivos específicos para a missão podem ser definidos (Brasil, 2024, p. 70):

- I. Fortalecimento e desenvolvimento de empresas nacionais competitivas em tecnologias digitais disruptivas e emergentes, em segmentos estratégicos para a soberania digital e tecnológica;
- II. Aumentar a produtividade da indústria por meio da incorporação de tecnologias digitais, principalmente as de produção nacionais;
- III. Redução da dependência produtiva e tecnologia do Brasil em produtos nano e microeletrônicos e em semicondutores, fortalecendo a cadeia industrial das tecnologias da informação e comunicação;
- IV. Aumentar a participação de empresas nacionais no segmento de plataformas digitais;
- V. Realizar a atualização tecnológica das regiões industriais maduras.

5.2.5 Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras.

A quinta missão foca se trata da bioeconomia, da descarbonização e transição e seguranças energéticas, para garantir os recursos para as próximas gerações. A meta aspiracional da missão para 2033 apresentada no documento (Brasil, 2024, p. 81):

Promover a indústria verde, reduzindo em 30% a emissão de CO₂ por valor adicionado da Indústria, ampliando em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes e aumentando o uso tecnológico e sustentável da biodiversidade pela indústria em 1% ao ano.

A partir do cenário apresentado, da meta aspiracional e dos desafios enfrentados, os objetivos específicos são (Brasil, 2024, p. 82):

- I. Expandir a capacidade produtiva da indústria brasileira por meio da produção e da adoção de insumos, inclusive materiais e minerais críticos, tecnologias e processos de baixo carbono, com eficiência energética;

- II. Fortalecer as cadeias produtivas baseadas na economia circular e no uso sustentável e inovador da biodiversidade, desenvolver indústrias da bioeconomia e promover a valorização da floresta em pé e o manejo florestal sustentável;
- III. Adensar cadeias industriais para a transição energética, com vistas à autonomia, à eficiência energética e à diversificação da matriz brasileira;
- IV. Desenvolver tecnologias estratégicas para a descarbonização, a transição energética e a bioeconomia, catalisando vantagens intrínsecas do país com vistas ao protagonismo de empresas brasileiras no mercado doméstico e internacional;
- V. Garantir a segurança energética, estimulando a produção de petróleo e gás de baixo custo e baixa pegada de carbono.

5.2.6 Missão 6: Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

A sexta e última missão é sobre tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacional. Embora não defina um cenário atual por falta de dados, a missão ainda assim apresenta uma meta aspiracional para 2033, sobre “obter autonomia na produção de 50% das tecnologias críticas para a defesa” (Brasil, 2024, p. 96). A partir da meta e dos desafios, os objetivos específicos são (Brasil, 2024, p. 97):

- I. Obter autonomia estratégica nas cadeias produtivas que estão ligadas às tecnologias críticas para a defesa, principalmente em materiais, de propulsão, de controle e de comunicações;
- II. Adensar as cadeias da indústria de defesa, segurança, naval e aeroespacial;
- III. Desenvolver e adensar cadeias industriais para aprimorar os sistemas nacionais de sensoriamento remoto;
- IV. Expandir as capacidades internas nas áreas cibernética, nuclear e espacial;
- V. Desenvolver tecnologias duais e aumentar o aproveitamento dos transbordamentos tecnológicos entre os setores civis e militares;
- VI. Expandir as exportações de produtos de defesa.

5.3 INSTITUIÇÕES

As instituições na NIB têm um papel fundamental na execução e coordenação das missões e metas apresentadas anteriormente, abrangendo uma rede complexa de órgãos governamentais, conselhos, bancos de desenvolvimento e entidades do setor privado,

público e acadêmico. Nesse sentido, a governança da política industrial (PI) é coordenada pelo CNDI, pelo Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026 e seus grupos de trabalho (Brasil, 2024).

Reconhecendo que a PI envolve componentes de inovação que trazem riscos e, por isso, deve ser planejada em um horizonte de tempo mais longo, o CNDI pretende coordenar um conjunto de medidas que servirão de base para melhorar o desempenho do setor industrial nacional, aproveitando as vantagens competitivas do país, mapeando oportunidades e avaliando o desempenho das medidas adotadas, de modo que seja possível ampliá-las quando bem planejadas, mas também aprimorá-las ou descontinuí-las quando forem insuficientes. Dessa forma, os trabalhos de coordenação do CNDI, ao longo do ano de 2023-2024, buscaram enfatizar os objetivos específicos, os principais nichos de desenvolvimento industrial, as linhas de crédito e as subvenções prioritárias para os primeiros anos da política, além de coordenar alguns instrumentos que requerem foco e agilidade no curto prazo (Brasil, 2024).

As instituições financeiras, como o BNDES e a Embrapii, são peças-chave da NIB, atuando diretamente no financiamento da neointustrialização. Essas instituições oferecem linhas de crédito, subvenções e investimentos direcionados à inovação, infraestrutura, exportações e sustentabilidade. O BNDES, por exemplo, desempenha um papel crucial em áreas como o financiamento verde e o apoio à exportação, enquanto a Finep e a Embrapii focam no fomento à inovação tecnológica (Brasil, 2024). Além disso, vários ministérios participam ativamente da execução das políticas, como o MCTI, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, e outros ministérios que formam a espinha dorsal da articulação institucional, colaborando para o desenvolvimento de políticas setoriais. Entretanto, o papel dessas instituições vai além do financiamento ou da regulação, pois elas são responsáveis pela implementação de políticas que promovem a sustentabilidade, a inovação, a geração de empregos e a distribuição de renda. Participam ainda de iniciativas para a redução das desigualdades regionais, com o objetivo de criar um ambiente industrial inclusivo e competitivo (Brasil, 2024).

O Plano de Ação (2024) aborda a ação do Estado no desenvolvimento industrial por meio do adensamento produtivo das cadeias produtivas nacionais, garantindo a soberania e resiliência da economia e da sociedade brasileiras, especialmente nos momentos de construção de oportunidades e enfrentamento das desigualdades e dificuldades presentes no comércio internacional — por exemplo, pelo uso das compras

governamentais para alavancar o desenvolvimento industrial em áreas estratégicas como infraestrutura, saúde e defesa. Além do papel das instituições públicas, a NIB conta com a colaboração público-privada de representantes da indústria e da academia, como o CNDI e outras associações setoriais, que contribuem com pesquisas e inovação, essenciais para formular e garantir o alinhamento dos instrumentos com a meta estabelecida.

Portanto, as instituições são as engrenagens que fazem a NIB funcionar, garantindo que a política seja implementada de forma abrangente, sustentável e eficaz. Atuando desde a concepção de políticas até a implementação e o monitoramento, as instituições asseguram a modernização da indústria nacional por meio da competitividade e da geração de benefícios para a sociedade. No próximo capítulo será realizada a comparação das categorias de análise das políticas industriais desenvolvimentistas do PBM e da NIB.

Este capítulo apresentou a Nova Indústria Brasil a partir de sua divisão em missões: primeiro, foram apresentados os instrumentos gerais e específicos da política industrial; depois, os objetivos específicos e gerais de cada missão; e, por fim, o papel das principais instituições na nova política industrial.

6. O DESENVOLVIMENTISMO NO PBM E NIB

No presente capítulo será realizada a comparação das categorias de análise das políticas industriais do PBM e da NIB. Como enfatizado na revisão bibliográfica, existe um núcleo comum principal no conceito de desenvolvimentismo, com os pontos fundamentais sendo a **intervenção estatal**, a **industrialização**, a **estratégia nacional de desenvolvimento** e o **nacionalismo**. Outros elementos comuns que podem ser mencionados são a **burocracia**, o **planejamento econômico**, a **redistribuição de renda**, os **bancos de desenvolvimento**, a **formação de empresas nacionais**, o **financiamento público e privado** e a **superação do subdesenvolvimento**.

Embora seja possível compreender os pontos fundamentais do núcleo comum principal no conceito de desenvolvimentismo, a pesquisa optou por incluir também os outros elementos comuns, ampliando o escopo das observações, permitindo uma análise mais abrangente e detalhada das características do desenvolvimentismo. A partir desse conceito, esses elementos foram definidos na metodologia como categorias de análise e foram utilizados como forma de comparação detalhada nas políticas industriais, identificando as semelhanças e divergências entre os objetivos, instrumentos e estratégias adotados por ambas as políticas. O Quadro 13 apresenta as categorias de análise e resume o que será apresentado em detalhes nas próximas seções.

Quadro 13 - O Desenvolvimentismo entre o PBM e a NIB

(continua)

Categorias de Análise	Plano Brasil Maior	Nova Indústria Brasil
Intervenção Estatal	Alta intervenção; medidas de estímulo à indústria, como desonerações e subsídios.	Enfoque na coordenação estatal, com foco para a promoção de inovação e sustentabilidade; Estado como agente indutor de desenvolvimento tecnológico.
Industrialização	Foco em fortalecer a competitividade da indústria nacional e aumentar o valor agregado da produção, priorizando setores como a indústria de transformação e tecnologia.	Reindustrialização voltada para a sustentabilidade, transição digital, com ênfase em setores de alta tecnologia e integração de cadeias globais de valor.
Estratégia Nacional	Estratégia nacional de desenvolvimento industrial visando a inserção mais competitiva no mercado internacional e fortalecimento de cadeias produtivas locais.	Missões nacionais direcionadas a áreas estratégicas, como transição energética, segurança alimentar e digitalização das cadeias produtivas.

(conclusão)

Categorias de Análise	Plano Brasil Maior	Nova Indústria Brasil
Formação de Empresas Nacionais	Incentivos para a criação e fortalecimento de empresas nacionais, especialmente em setores de alta tecnologia e inovação.	Criação de condições para o desenvolvimento de empresas nacionais em setores estratégicos, com estímulo à inovação e digitalização.
Bancos de Desenvolvimento	Utilização intensa de recursos do BNDES para financiar grandes projetos industriais e apoiar a competitividade da indústria.	BNDES como um dos principais agentes de financiamento de projetos de inovação, sustentabilidade e transição energética, focando no desenvolvimento industrial e tecnológico.
Burocracia	Processo burocrático elevado, com complexidade nas liberações de incentivos.	Busca simplificação burocrática e desburocratização para promover inovação.
Planejamento Econômico	Forte planejamento estratégico com metas para setores estratégicos de curto e médio prazo, mas enfrentando desafios na execução.	Abordagem estratégica centrada nas missões industriais, com metas claras para desenvolvimento sustentável, digitalização e transição energética, e articulação entre setores público e privado.
Redistribuição de Renda	Inclusão social indireta por meio do fortalecimento do emprego industrial.	Missões voltadas para inclusão social, como geração de empregos e melhora das condições de trabalho, visando maior equidade social.
Financiamento Público	Financiamento público robusto, com ênfase no BNDES e programas como Inova Empresa para promover setores estratégicos e inovação.	Financiamento público direcionado às missões industriais, com foco em inovação, sustentabilidade e cadeias produtivas verdes. Parcerias com o setor privado e apoio a startups de tecnologia.
Financiamento Privado	Participação limitada do financiamento privado, com maior ênfase em capital público para apoiar setores prioritários.	Parceria público-privada intensificada, com estímulo ao capital privado para financiamento de projetos industriais ligados à inovação e sustentabilidade.
Superação do Subdesenvolvimento	Visão de superar o subdesenvolvimento pela industrialização e aumento da competitividade global, mas com desafios estruturais na execução.	Superação ligada à transição tecnológica e sustentável, com foco na inclusão de setores sociais vulneráveis, promoção da equidade e reestruturação das cadeias produtivas com base na inovação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011, 2013, 2014, 2024).

6.1 INTERVENÇÃO ESTATAL

A intervenção estatal foi definida como a ação direta do Estado no sistema econômico, com o objetivo de influenciar o desenvolvimento industrial por meio de políticas públicas, regulação, incentivos fiscais, subsídios e investimentos. O Estado atuaria como planejador e executor de estratégias que direcionassem a economia para áreas estratégicas (Fonseca, 2015).

Dessa forma, o PBM teve como uma de suas principais características a **atuação ativa do Estado** na economia, com o objetivo de enfrentar desafios relacionados à competitividade da indústria nacional, por meio do crescimento da indústria e da recuperação da capacidade produtiva do país. As principais ações de intervenção estatal no PBM identificadas foram as políticas de **desoneração tributária**, como a redução de impostos sobre a folha de pagamentos e **incentivos fiscais** para a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias. O objetivo era reduzir o chamado "**Custo Brasil**" e aumentar a competitividade das empresas nacionais, tanto no mercado interno quanto externo (Brasil, 2011, 2013).

Além disso, por meio de instituições como o BNDES, o **Estado forneceu créditos a juros subsidiados** para projetos de modernização da indústria, com foco em aumentar a capacidade produtiva e estimular o investimento em setores estratégicos, como o automotivo, naval e a indústria de defesa. O **Programa Inovar-Auto**, por exemplo, condicionou os incentivos à indústria automobilística aos incrementos nos gastos em P&D, Engenharia, Tecnologia Industrial Básica e Capacitação de fornecedores, definindo metas de eficiência energética e fornecendo créditos presumidos do IPI para as empresas que cumprirem os requisitos estabelecidos (Brasil, 2011, 2013).

Por fim, o PBM também incentivou a **utilização de insumos e componentes produzidos localmente**, para fortalecer a indústria nacional por meio da imposição de porcentagem mínima de conteúdo local em projetos financiados com recursos públicos ou de grandes empresas estatais. Os incentivos eram especialmente voltados para setores como o de petróleo e gás, o complexo industrial da saúde, energia, bioetanol, telecomunicações, aeronáutico e defesa e meio ambiente. O **Inova Empresa** foi o principal fomentador, já que buscava a mudança no sistema produtivo através dos incentivos à indústria concedidos pelo governo (Brasil, 2011). As inovações do programa podem ser citadas:

“[O Inova Empresa] inaugura um novo modelo de fomento ao desenvolvimento tecnológico no país, que apresenta, simultaneamente, cinco atributos fundamentais para o desenvolvimento de novas tecnologias: (i) foco nos setores e empresas aceleradoras e em tecnologias críticas; (ii) sinergia com programas de inovação baseados em projetos integrados envolvendo empresas e instituições de pesquisa; (iii) acessibilidade por meio da “porta única” de entrada, integrando em um só edital vários instrumentos (crédito, subvenção, não-reembolsável e participação de capital), (iv) capilaridade, com descentralização institucional do agente financeiro para micro e pequenas empresas; (v) escala, uma vez que representa mais de 0,7% do PIB, condição crítica para seus efeitos tecnológicos.” (Brasil, 2013, p. 35).

A NIB, por outro lado, representa uma nova abordagem de intervenção estatal, com foco renovado em **sustentabilidade, transição energética e inovação tecnológica**. Dessa forma, a intervenção é vista como mais coordenada e planejada em torno de missões industriais específicas, que visam enfrentar os desafios globais e domésticos, como as mudanças climáticas, a digitalização e a necessidade de aumentar a produtividade do setor industrial brasileiro (Brasil, 2024).

O Estado, por meio de agências públicas e bancos de desenvolvimento, como o BNDES e a Finep, atua diretamente no financiamento de projetos que promovem a inovação e a sustentabilidade. Diferentemente do PBM, a NIB tem uma ênfase mais clara em tecnologias limpas e em setores voltados para a transição energética, como **energias renováveis, economia circular e cadeias produtivas verdes**. O governo busca liderar esse processo, incentivando empresas a investirem em novas tecnologias e modelos de produção que reduzam o impacto ambiental (Brasil, 2024).

Além disso, a intervenção é marcada pela **digitalização das cadeias produtivas**, onde o Estado se compromete em criar condições para que a indústria brasileira se adapte à Indústria 4.0, promovendo o uso de tecnologias avançadas, como inteligência artificial, automação e análise de grandes volumes de dados (*big data*). Essa intervenção é facilitada por **investimentos públicos** e a criação de **marcos regulatórios** que incentivem a inovação e modernização da infraestrutura industrial (Brasil, 2024).

Outro aspecto relevante da intervenção estatal se dá pelo esforço para criar uma **articulação mais eficiente entre o governo e o setor privado**, onde o Estado assume o papel de coordenador, buscando atrair investimentos privados por meio de parcerias público-privadas e criando um ambiente mais propício à inovação, com redução de barreiras burocráticas. O objetivo é integrar o capital privado em projetos estratégicos,

ampliando a capacidade de investimento em setores específicos definidos em cada uma das missões (Brasil, 2024).

Por fim, a NIB também inclui uma dimensão social em sua intervenção estatal, visando não apenas o crescimento econômico, mas também a **inclusão social e a geração de empregos de qualidade**. O governo busca desenvolver uma indústria mais inclusiva, promovendo a capacitação de trabalhadores e a criação de empregos em setores de alta tecnologia, além de estimular o desenvolvimento de regiões menos industrializadas. Portanto, o Estado tem um papel crucial em garantir que os benefícios do crescimento industrial sejam distribuídos de maneira mais “equitativa” (Brasil, 2024).

Então, pode-se concluir que a intervenção estatal no PBM foi fortemente voltada para **subsídios, desonerações fiscais e incentivos ao conteúdo local**, refletindo um modelo clássico de PI, mas com um foco maior na indústria tradicional e menos em inovação disruptiva e sustentável. Já a intervenção estatal na NIB é mais orientada para enfrentar os desafios contemporâneos da **sustentabilidade** e da **digitalização**, com o governo atuando como facilitador da transição tecnológica e da modernização da indústria. Nesse sentido, ambas as políticas demonstram a importância e a utilização da intervenção estatal, mas a NIB tenta inovar ao adotar uma abordagem mais contemporânea, moldada pelos desafios econômicos e ambientais do século XXI.

6.2 INDUSTRIALIZAÇÃO

Definida por Fonseca (2015) como a transformação da matriz produtiva primário-exportadora em uma matriz industrializada, por meio da substituição de importações para desenvolvimento do mercado interno, a **industrialização** em ambas as políticas reflete abordagens diferentes para o fortalecimento da indústria nacional.

O PBM focou em setores estratégicos da indústria de transformação, como automotivo, naval, de defesa e petróleo e gás, com o objetivo de aumentar o valor agregado dos produtos nacionais e fortalecer a indústria nacional em áreas que poderiam competir no mercado internacional. Nesse sentido, a industrialização seria promovida por meio de **incentivos à inovação e desenvolvimento tecnológico**, com foco na modernização das cadeias produtivas e aumento do valor agregado dos produtos nacionais, além de desonerar os custos de produção (como a folha de pagamento), ampliar o financiamento para investimentos em bens de capital, facilitar a aquisição de maquinário e infraestrutura para a produção, contribuindo para a modernização da

indústria e aumento da capacidade produtiva. Por exemplo, o **PADIS**, originalmente desenvolvido no segundo mandato do governo Lula e utilizado no PBM, zerou os tributos federais para a indústria de semicondutores, bem como para indústrias fornecedoras do mesmo (Stein, 2016).

O fortalecimento da indústria nacional no PBM também é promovido por meio de **medidas de proteção do mercado interno e estímulo às exportações**, com o objetivo de consolidar cadeias produtivas mais robustas e competitivas no cenário global. A política de conteúdo local, por exemplo, exigia que um percentual dos insumos e componentes utilizados em projetos financiados por empresas públicas, como a Petrobras, fosse produzido no Brasil. Isso visava aumentar a produção interna e fortalecer as cadeias produtivas locais, além de incentivar a criação de empregos e o desenvolvimento de fornecedores nacionais (Stein, 2016).

Outras medidas **protecionistas** utilizadas para defender a indústria nacional da concorrência internacional foram o aumento de tarifas de importação para determinados produtos e a implementação de regimes como o Reintegra e o Ex-Tarifário, além de ações antidumping. O Regime Ex-Tarifário, por exemplo, incentivava o investimento e a inovação para bens de capital, informática e telecomunicações por meio da redução seletiva e temporária do imposto de importação - ou seja, era concedido apenas à importação de produtos sem similar nacional. O objetivo do protecionismo era fortalecer a indústria nacional ao expandir mercados internacionais e proteger a produção doméstica da concorrência desleal (Stein, 2016).

Por fim, em relação à industrialização, o PBM serviu como uma resposta às dificuldades apresentadas pela indústria brasileira, que havia perdido competitividade devido à apreciação cambial, aumento dos custos de produção e perda de participação no comércio internacional. Então, o plano buscava **promover a reindustrialização** do país, combinando políticas de estímulo à produção interna e de proteção da indústria local, almejando através delas o sucesso para além da simples expansão da produção industrial – concebia a industrialização, portanto, como um instrumento para alcançar também, mas não só, o aumento da produção (Stein, 2016).

Pelo lado da NIB, a industrialização é tratada como estratégia central para **superar a desindustrialização** precoce e **aumentar a competitividade** do Brasil. Nesse sentido, o Plano de Ação destaca que o processo de industrialização é necessário para aprimorar a estrutura produtiva, revertendo a primarização da economia, ampliando a produção de bens manufaturados e complexos, com maior valor agregado. Por exemplo, na missão 1,

há o foco em fomentar a mecanização da agricultura e o desenvolvimento de máquinas e equipamentos para reduzir a dependência de importações. Na missão 2, há o foco na produção nacional de medicamentos, vacinas e dispositivos médicos para reduzir a dependência externa. Na missão 3, há o incentivo à produção nacional de insumos e componentes para transporte, como ônibus elétricos e baterias (Brasil, 2024).

Outro ponto marcante da NIB é o foco na **digitalização da indústria**. A transição para a **Indústria 4.0**, com a adoção de tecnologias como automação, inteligência artificial, *big data* e Internet das Coisas (IoT), é vista como essencial para aumentar a competitividade da indústria brasileira no cenário global, com o governo sendo incentivador a modernização das cadeias produtivas por meio da criação de condições para a adoção dessas tecnologias, além de promover a formação e qualificação de mão de obra. A missão 4, que aborda a Indústria 4.0, também prevê a retomada da produção nacional de semicondutores para aumentar a competitividade e reduzir a dependência de importações (Brasil, 2024).

Além disso, a inovação na NIB ocupa uma posição central, onde há o foco em promover a **inovação disruptiva**, especialmente em áreas de tecnologia verde, biotecnologia, inteligência artificial e infraestrutura digital. A missão 3, por exemplo, visa fomentar a indústria de construção civil digital e de baixo carbono, fortalecendo as cadeias produtivas regionais. A missão 5, também aborda o desenvolvimento de cadeias industriais para bioenergia, cosméticos e equipamentos de energia renovável, promovendo a economia circular e adotando processos industriais de baixo carbono, integrando a sustentabilidade ao crescimento industrial (Brasil, 2024).

Enquanto o PBM visava proteger e fortalecer a base industrial tradicional, a NIB foca em uma reindustrialização voltada para o futuro, com ênfase em inovação, sustentabilidade e digitalização. O PBM apostava fortemente em incentivos fiscais, subsídios e políticas de proteção à indústria local, como o conteúdo nacional, para fortalecer setores como o automotivo e o naval. Por mais que a NIB também aposte em incentivos fiscais, subsídios e políticas de proteção à indústria nacional, os setores com foco de industrialização são aqueles com alta tecnologia e com capacidade de transformação estrutural das cadeias produtivas. Além disso, a NIB adota uma abordagem mais global, buscando inserir o país nas cadeias de valor internacionais de forma competitiva e sustentável, enquanto o PBM concentrava-se mais em resolver desafios internos e proteger a indústria da competição estrangeira.

6.3 ESTRATÉGIA NACIONAL

A **estratégia nacional** desempenha um papel central nas políticas industriais. Tanto na PBM quanto na NIB, a estratégia nacional reflete uma visão de longo prazo sobre o papel do Brasil no cenário econômico global e as ações necessárias para garantir a competitividade da indústria.

No PBM a estratégia nacional se manifesta através de um conjunto integrado de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, com foco na competitividade da indústria e na inovação tecnológica. Medidas como a **desoneração da folha de pagamento, redução de tributos incidentes sobre bens de investimentos e produtos exportados** e o **fornecimento de crédito acessível** por instituições como o BNDES, foram as principais estratégias de redução dos custos dos fatores de produção e indução ao desenvolvimento tecnológico (Brasil, 2013).

Um dos principais objetivos da estratégia nacional no PBM era proteger a indústria nacional da concorrência internacional e aumentar a participação do setor industrial no PIB, que vinha apresentando declínio. Para isso, o plano apresentou políticas de **protecionismo**, como a imposição de tarifas de importação e a exigência de conteúdo local em projetos estratégicos (petróleo, gás, defesa e agronegócio) e a promoção de exportações (Brasil, 2013). A estratégia principal era garantir que a demanda interna fosse atendida prioritariamente por empresas brasileiras, fortalecendo a indústria local e preservando empregos. Concomitantemente com a proteção da indústria nacional, o plano deu grande ênfase ao **fortalecimento do mercado interno** como motor do crescimento industrial. Por meio de desonerações fiscais, aumento do crédito ao consumo e elevação do salário mínimo, o governo buscou impulsionar a demanda por produtos industriais brasileiros, promovendo o crescimento econômico baseado no consumo e produção interna (Battahin, 2023).

Além de incentivar a produção interna, o PBM buscou atuar na **diversificação das exportações** e na **internacionalização de empresas nacionais**, ampliando a presença do Brasil em mercados globais, especialmente em produtos manufaturados com alto valor agregado, visando inserir o país em cadeias globais de valor. Por exemplo, pode-se destacar a criação da **ABGF**, que concede garantia contra riscos através de fundos dedicados a operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grandes proporções. Dos dois fundos operados pela ABGF, um deles era especificamente voltado para a cobertura de riscos relacionados a projetos de infraestrutura, construção naval,

construção civil, PPPs e realização de eventos esportivos (Brasil, 2014). Segundo Stein (2016), a ABGF foi “uma iniciativa que se enquadra na visualização de um projeto nacional de longo prazo voltado à indústria”.

O PBM também incluiu uma visão de **integração regional** dentro do Brasil, visando reduzir as desigualdades econômicas entre as diferentes regiões. A estratégia era impulsionar a industrialização em áreas menos desenvolvidas do país, promovendo investimentos em infraestrutura, logística e capacitação de mão de obra. Dessa forma, o governo esperava criar polos de desenvolvimento industrial fora dos grandes centros urbanos do Sudeste, promovendo uma distribuição mais equilibrada do crescimento. O **Inova Empresa**, como já citado, voltou-se diretamente para o desenvolvimento de indústrias fundamentais que, segundo Stein (2016), apresentou um claro projeto nacional de longo prazo voltado para a mudança no sistema produtivo, por meio dos incentivos à indústria concedidos pelo governo.

Pelo lado da NIB, a estratégia nacional é articulada por meio de missões industriais que priorizam setores estratégicos e coordenam diversas políticas públicas. A política industrial busca definir áreas críticas para o fortalecimento da competitividade do Brasil no cenário global, como as cadeias sustentáveis e digitais que fomentam o valor agregado da produção agrícola, o setor da saúde, o setor de energia e infraestrutura e o setor de defesa e tecnologia. A NIB busca impulsionar o progresso técnico e a produtividade aproveitando as vantagens competitivas do Brasil no cenário internacional, como **A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento da Agroindústria Sustentável** da Missão 1, que visa coordenar ações para aumentar a mecanização e produtividade, além de agregar valor à produção agrícola, incluindo programas como o Sistema de Produção Integrada Agropecuária e o Programa Rural+Conectado (Brasil, 2024).

A estratégia nacional na NIB também é orientada pela necessidade de **reindustrializar** o Brasil. Um dos pontos principais de reindustrialização é ela se dar de maneira sustentável, buscando alavancar o potencial do país em setores como **energia renovável, bioeconomia e economia circular**. Como apresentado, o objetivo é posicionar o Brasil como líder global em cadeias produtivas de baixo carbono, explorando suas vantagens comparativas em termos de recursos naturais e promovendo uma industrialização verde. A missão 5, por exemplo, apresenta uma **valorização da Amazônia** e na atração de investimentos que foquem na **descarbonização e eficiência energética**, além de fortalecer a produção de bioeconomia (Brasil, 2024)

Outro eixo central da estratégia nacional na NIB é a **digitalização da indústria**, onde o governo brasileiro aposta na transição para a **Indústria 4.0**, que envolve a automação dos processos produtivos, o uso de **inteligência artificial**, **big data** e **Internet das Coisas (IoT)**. O foco na digitalização também está em reduzir a dependência de soluções tecnológicas importadas, buscando aumentar a produtividade industrial e digitalizar 90% das empresas brasileiras até 2033. Por exemplo, a terceira missão foca na implementação de tecnologias inovadoras para o setor de construção civil, como o **Building Information Modelling (BIM)**, com o objetivo de promover eficiência energética e transformar digitalmente as indústrias envolvidas (Brasil, 2024).

Há o reconhecimento da importância de inserir o Brasil de maneira competitiva nas cadeias globais de valor. Nesse sentido, a estratégia nacional apresentada na NIB é a de **aumentar a participação brasileira no comércio internacional** por meio da modernização de suas cadeias produtivas e da adoção de padrões internacionais de sustentabilidade e inovação, mas de maneira mais integrada - atraindo investimentos e promovendo parcerias com empresas multinacionais. Contudo, simultaneamente há a intenção de desenvolver tecnologias e adensar a produção nacional de bens e serviços em saúde, promovendo inovações disruptivas e aumentando a produção nacional de insumos médicos. Além disso, há o fomento à produção de tecnologias voltadas para a defesa nacional, promovendo a autonomia tecnológica e ampliando a capacidade exportadora da base industrial de defesa. Todas as missões apresentam características de produção nacional para reduzir a dependência externa (Brasil, 2024).

Portanto, a estratégia nacional do PBM foi voltada para a proteção e revitalização da indústria existente, com foco em setores tradicionais e políticas de conteúdo local. A NIB, por outro lado, se destaca por ser mais prospectiva, com ênfase em inovação, sustentabilidade, digitalização e foco nas vantagens internacionais. O PBM se concentrava em defender o mercado interno e promover a produção nacional por meio de incentivos e protecionismo, lidando com os problemas imediatos de competitividade e estagnação industrial. Porém, mesmo que a nova política industrial também defenda o mercado interno e a produção nacional por incentivos e políticas de proteção, ela aposta justamente no enfrentamento de desafios globais de longo prazo, como a transição energética e a integração competitiva nas cadeias globais de valor.

6.4 NACIONALISMO

O nacionalismo nas políticas industriais reflete a busca por uma industrialização autônoma e a valorização dos interesses nacionais no processo de desenvolvimento. Para Bresser-Pereira (2018) o nacionalismo significa o trabalho conjunto dos cidadãos em prol de uma nação, Estado, mercado interno e moeda nacional, além da definição de um projeto de desenvolvimento nacional. Contudo, o nacionalismo não significa uma estratégia com repulsa ao capital estrangeiro ou rompimento com o cenário internacional, mas sim uma estratégia que se deve voltar à nação brasileira (Fonseca, 2015).

Nesse sentido, o nacionalismo no PBM se manifesta principalmente na forma de **proteção da indústria nacional**, incentivo à **substituição de importações** e **fortalecimento de cadeias produtivas** internas. O PBM buscava aumentar a **autonomia econômica** do Brasil, defendendo os interesses da indústria local contra a competição externa, particularmente em setores estratégicos. A **política de conteúdo local**, por exemplo, exigia que empresas operando em setores estratégicos utilizassem uma porcentagem mínima de insumos e componentes produzidos nacionalmente. O objetivo era garantir que os grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento industrial favorecessem empresas nacionais, promovendo a **geração de empregos** e o **desenvolvimento de fornecedores locais** (Brasil, 2013).

Outra dimensão do nacionalismo no PBM foi a adoção de **medidas protecionistas** para defender o setor industrial da concorrência desleal. O governo aumentou tarifas de importação para determinados produtos, buscando incentivar a produção interna e proteger setores que enfrentavam dificuldades diante da competição estrangeira, especialmente a indústria de transformação. Segundo Marta Suplicy, em seu artigo escrito em agosto de 2011 para o portal de notícias Brasil 247, o nacionalismo deveria ser visto como resposta à entrada de empresas estrangeiras que se aproveitaram do mercado consumidor gigante do Brasil. Nesse sentido, o mercado interno se tornou o principal motor de desenvolvimento e que os empregos e as riquezas gerados deveriam permanecer internamente no país. O nacionalismo, então, deveria ser visto como forma de orgulho e proteção da produção nacional. Nas palavras da autora:

Os Estados Unidos sempre protegeram sua siderurgia e petroquímica, entendendo serem setores estratégicos para o país. É inconcebível para os norte-americanos tornarem-se totalmente dependentes das importações de aço e combustíveis. O mesmo ocorre com os países europeus e até em relação a setores não-industriais como a agricultura e serviços. A defesa da produção nacional é a regra e não a exceção do mundo desenvolvido (Suplicy, 2011).

Várias ações protecionistas do governo, segundo Mattos (2013), foram baseadas na ideia que quando um setor apresenta um déficit nas transações comerciais em comparação com o resto do mundo, haveria um indicativo para ações de defesa contra importações, buscando reverter a situação de déficit setorial. O economista em seu artigo analisa as medidas do PBM para todos os 19 setores incluídos no plano que geram um “viés protecionista” em favor de indústrias nacionais por meio de margem de preferência em licitações, cálculo de conteúdo nacional, antidumping e variações de posição tarifária. Nisso, das 287 medidas setoriais do PBM, 40 foram identificadas com medidas de “viés protecionista”, 13,93% do total de medidas do plano. O setor de tecnologia da informação (TICs) foi identificado com mais medidas protecionistas, com 22,5% do total, seguido pelo setor automotivo, bens de capital (20% cada uma), seguidos de defesa, aeronáutica e espacial (15% de medidas protecionistas). O quadro 14 sintetiza as quantidades de medidas com viés protecionistas encontradas no trabalho de Mattos (2013):

Quadro 14 - Medidas protecionistas no PBM

Setores	Quantidade	%
Petróleo, Gás e Naval	1	2,50
Complexo da Saúde	2	5,00
Automotivo	8	20,00
Defesa, Aeronáutica, Espacial	6	15,00
Bens de Capital	8	20,00
TIC/Complexo Eletroeletrônico	9	22,5
Química	0	0,00
Energias Renováveis	2	5,00
Metalurgia	1	2,50
Papel e Celulose	0	0,00
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	0,00
Couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e joias	0	0,00
Móveis	0	0,00
Construção Civil	0	0,00
Agroindústria	3	7,50
Comércio	0	0,00
Serviços	0	0,00
Serviços Logísticos	0	0,00
TOTAL	40	100,00

Fonte: Mattos (2013).

O PBM também buscou promover o **desenvolvimento em setores considerados prioritários**, como a indústria automobilística, naval e de defesa. A criação de margem de preferência para produtos nacionais em compras governamentais, a exigência de conteúdo nacional no setor automotivo e naval, a auditoria de conteúdo local para garantir que as empresas se alinhassem aos critérios de nacionalização dos insumos e peças, o uso de barreiras tarifárias e antidumping, a implementação do Reintegra e a promoção do Ex-Tarifário são os diversos exemplos que refletem a tentativa de proteger o mercado interno e fortalecer a produção nacional, estimulando o desenvolvimento de soluções tecnológicas próprias. O objetivo era reduzir a dependência de insumos estrangeiros e a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos.

Por fim, o PBM enfatiza o **fortalecimento da identidade e cultura produtiva nacional**. Setores com alta empregabilidade e relevância cultural e econômica, como vestuário, calçado, móveis e software, foram o foco das desonerações da folha salarial, de forma que reduzisse a concorrência desleal de países que se utilizam das estratégias de *dumping* social (Suplicy, 2011). Além disso, políticas de integração sociais e ambientais (como o PAC e Minha Casa Minha Vida) visaram criar um modelo de desenvolvimento inclusivo como parte da identidade nacional, estimulando à qualificação profissional para garantir que o crescimento industrial gere empregos e promova o bem-estar social (Brasil, 2013).

O nacionalismo na NIB está fortemente ligado ao conceito de **soberania ambiental**. A política vê a transição para uma economia de baixo carbono e a liderança em cadeias produtivas sustentáveis como uma maneira de promover os interesses nacionais, utilizando os recursos naturais e a biodiversidade de forma estratégica. A missão 1 aborda justamente as cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para segurança alimentar, enquanto a missão 5 aborda a bioeconomia, a descarbonização e a transição energética para garantir os recursos a longo prazo. O Plano Mais Produção (P+P) cria linhas de crédito e subvenções para apoiar a inovação e a transição ecológica; a implementação de margens de preferência em contratações públicas para produtos e serviços nacionais; a ENIQ e o desenvolvimento de tecnologias verdes são exemplos de iniciativas que refletem o compromisso com a industrialização sustentável (Brasil, 2024).

Diferente do PBM, que focava em setores industriais tradicionais, o nacionalismo da NIB está voltado para a criação de uma **indústria nacional de alta tecnologia**, em setores como inteligência artificial, biotecnologia e energias renováveis. Como abordado, o plano busca promover o desenvolvimento tecnológico em áreas

inovadoras (por meio dos nichos industriais), reduzindo a dependência de tecnologias estrangeiras. Os incentivos buscam a produção de medicamentos, equipamentos médicos, semicondutores, bioinsumos e máquinas agrícolas, com o objetivo de substituir importações e fortalecer a indústria nacional (Brasil, 2024). Por exemplo, a política de requisitos de conteúdo local prioriza produtos e serviços nacionais nas compras governamentais e obras públicas, garantindo preferência em licitações para bens manufaturados localmente.

Assim como o PBM, a NIB também valoriza a **soberania nacional sobre recursos estratégicos**, mas com um foco renovado na sustentabilidade. O governo Lula vê a preservação da Amazônia e a promoção da bioeconomia como componentes centrais da soberania nacional. A ideia é que o Brasil, ao proteger seus recursos naturais e investir em sua exploração de maneira sustentável, pode garantir sua independência econômica e fortalecer sua posição geopolítica no mundo (Brasil, 2024).

Embora o nacionalismo da NIB não tenha um caráter protecionista tão marcado quanto o do PBM, ele ainda reflete uma preocupação com o **fortalecimento das empresas nacionais e a autonomia econômica**. A diferença está na abordagem: em vez de fechar o mercado e proteger a indústria, a NIB busca inserir o Brasil competitivamente nas cadeias globais de valor, promovendo a exportação de produtos de alta tecnologia e estabelecendo parcerias estratégicas com empresas estrangeiras. Por exemplo, o **Complexo Econômico-Industrial da Saúde** visa diminuir a importação de insumos críticos e aumentar a autossuficiência na produção de vacinas; e há o incentivo para a transição e segurança energética, garantindo a menor dependência de insumos externos. Portanto, o nacionalismo na NIB é mais voltado para a ideia de que o Brasil deve se tornar um protagonista no cenário global, exportando inovação e liderando a transição para uma economia verde. (Brasil, 2024)

Ainda que ambos os planos industriais apresentem um nacionalismo econômico, as abordagens são diferentes em função dos contextos e das prioridades de cada governo. No PBM, o nacionalismo estava centrado na proteção da indústria nacional, reduzindo a dependência estrangeira e fortalecendo os setores tradicionais. O principal instrumento era o protecionismo, a política de conteúdo local e a defesa dos interesses nacionais. Já na NIB, o nacionalismo se expressa de maneira mais inovadora e sustentável, com foco na inserção do Brasil em tecnologias verdes e indústria 4.0, buscando inserir o país nas cadeias globais de valor de forma competitiva por meio da sustentabilidade e a inovação para afirmar a soberania nacional.

6.5 FORMAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS

Alice Amsden em seu livro “A ascensão do resto” (2009) argumenta que a criação e o fortalecimento de empresas nacionais são essenciais para que países em situação de desenvolvimento consigam entrar no mercado global, além de se sustentarem nele. Em vez de depender excessivamente de investimento estrangeiro direito, ela enfatiza a importância de promover as empresas locais, já que as mesmas tendem a reinvestir seus lucros na economia doméstica. Nesse sentido, a autora aborda o conceito de “industrialização tardia”, descrevendo como países que não eram líderes industriais conseguiram alcançar níveis elevados de competitividade, como Taiwan e Coréia do Sul, que construíram suas próprias indústrias através de políticas governamentais ativas que apoiam a pesquisa e desenvolvimento e incentivaram a formação de grandes empresas nacionais. Portanto, a formação de empresas nacionais pode ser entendida como o processo pelo qual o Estado ou o setor privado cria e fortalece as empresas locais, especialmente em setores considerados estratégicos para a nação. Essa formação pode ser incentivada por políticas que promovem a inovação e a competitividade das empresas tanto no mercado interno quanto no mercado global.

O PBM teve como um de seus pilares o fortalecimento e a formação de **empresas nacionais**, especialmente em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país. A política de conteúdo local, uma das ferramentas utilizadas para promover a formação de empresas nacionais, tinha o objetivo de **incentivar a criação de novas empresas** brasileiras e fortalecer as já existentes, garantindo um mercado interno para elas e promovendo o desenvolvimento de **cadeias produtivas** locais ao criar demanda por produtos e serviços nacionais (Brasil, 2011).

Os **incentivos fiscais e subsídios** eram utilizados para promover a formação e crescimento de empresas nacionais. O Estado ofereceu uma série de desonerações e linhas de crédito com taxas de juros subsidiadas, como as linhas especiais para o setor automotivo, com o intuito de incentivar a produção local de autopeças e a formação de fornecedores regionais em polos industriais como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Bahia. O BNDES foi o principal agente financiador que se utilizava de programas como o **PSI e Finame Leasing** para aquisição de máquinas e equipamentos. O foco era em apoiar os processos de expansão e modernização das empresas brasileiras, facilitando o acesso ao capital e reduzindo os custos de produção, especialmente em setores de manufatura e tecnologia (Brasil, 2011, 2013).

Além disso, o PBM também colocou ênfase no **fortalecimento das Pequenas e Médias Empresas (PMEs)**, com o objetivo de promover a diversificação e o desenvolvimento de uma base empresarial ampla e competitiva. Por meio de programas de apoio ao empreendedorismo e à inovação tecnológica como o **Inova Empresa** e o **BNDES Profarma** que ofereciam crédito e subvenções para a inovação em setores da saúde, farmacêutico e TICs, o governo incentivou a criação de novas empresas, além de fomentar o desenvolvimento de startups e parcerias público-privadas para renovar o portfólio tecnológico (Brasil, 2011, 2013).

Por fim, o PBM incluiu a **criação de programas voltados ao desenvolvimento tecnológico e à inovação**, com a destinação de recursos para P&D em empresas nacionais por meio do Plano Inova Empresa. Além disso, o plano buscava apoio direto à formação e expansão de empresas de defesa e aeroespacial por meio dos incentivos fiscais e linhas de financiamento abordadas nas seções anteriores (Brasil, 2011). Por exemplo, a criação de um **Centro de Tecnologia de Helicópteros** e o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Espacial (Padie)**, foram esforços claros de fortalecimento da indústria nacional nesses segmentos estratégicos.

A NIB também propõe uma abordagem que coloca a **inovação tecnológica** no centro de sua estratégia de formação de empresas nacionais. Contudo, os incentivos para a criação de startups e empresas de alta tecnologia são para áreas de **energia limpa, biotecnologia, IA e economia digital**. A ideia é promover a criação de novas empresas que sejam capazes de liderar a transição para uma economia verde e digital e, para isso, a NIB prevê o aumento dos **investimentos em P&D** e a criação de **parques tecnológicos e incubadoras de empresas**. Por exemplo, o **Programa Mais Produção** disponibiliza crédito e subvenções para empresas inovadoras, principalmente em áreas de bioinsumos, semicondutores e produtos industriais sustentáveis (Brasil, 2024).

Em conjunto da inovação tecnológica, a formação de empresas nacionais focadas em **sustentabilidade e economia verde** também é um aspecto importante da NIB. O plano aborda a formação de empresas no setor de bioeconomia e descarbonização, incentivando a criação de negócios que atuem em tecnologias sustentáveis e na produção de energias renováveis, com foco na independência tecnológica e na redução de emissões de carbono. Por exemplo, o programa **Novo Fundo Clima** apoia a criação de empresas nacionais focadas em soluções de energia solar, eólica e produção de biocombustíveis, onde as empresas beneficiadas atuam na produção de turbinas eólicas e baterias para mobilidade elétrica. Ainda há o estímulo ao desenvolvimento de empresas que produzem

veículos elétricos e híbridos, baterias e estações de recarga, além de parcerias do Estado com empresas nacionais para a fabricação de ônibus elétricos e componentes para transporte público sustentável (Brasil, 2024).

A NIB também busca a formação de empresas capazes de **competir nas cadeias globais de valor**, por meio da criação e ampliação de empresas no setor de semicondutores (parcerias entre startups e grandes indústrias), incentivos à criação de empresas focadas em produtos típicos e de alta qualidade (alimentos e produtos biotecnológicos que apresentem selo de procedência) e a formação de empresas que produzem máquinas e implementos agrícolas de alta tecnologia (com foco na exportação para mercados emergentes e países com demanda por soluções de agricultura de precisão). Dessa forma, o governo entende que a formação de empresas nacionais de sucesso depende de sua capacidade de competir globalmente (Brasil, 2024).

Portanto, o PBM enfatiza a criação e fortalecimento de novas empresas nacionais em setores tradicionais, caracterizados como estratégicos. O protecionismo e os incentivos fiscais estão presentes, sendo a principal ferramenta para fortalecer a indústria e as firmas nacionais, principalmente pela defesa do mercado interno e pela promoção de substituição de importações. A NIB, por outro lado, também se utiliza das mesmas ferramentas, mas promove a criação de empresas focadas em setores de alta tecnologia e sustentabilidade; e, quando aborda os setores tradicionais da economia brasileira, o foco é torná-las capazes de competir internacionalmente, inserindo o país nas novas cadeias globais de valor. Então, a nova política industrial busca formar empresas que possam não apenas atender ao mercado interno, mas também internacionalizar e atuar em setores com alto potencial de crescimento, como energias renováveis e economia digital.

6.6 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos de desenvolvimento atuam como instrumentos de financiamento para impulsionar o crescimento econômico e fortalecer o setor industrial, financiando o investimento de longo prazo e sendo essenciais para promover mudanças estruturais em economias em processo de *catching up*. Por meio deste, justifica-se a intervenção estatal na intermediação financeira para garantir a continuidade ao investimento produtivo, além de suprir as falhas de mercado e controlar as crises cíclicas do capitalismo, garantindo a oferta de crédito mesmo em períodos de crise (Feil e Feijó, 2019). No contexto de cada

plano, os bancos de desenvolvimento têm abordagens e papéis específicos que refletem as prioridades de cada PI.

O motor de financiamento para a indústria nacional no PBM foi a atuação do BNDES. Os programas **Finem** (Financiamento a Empreendimentos) e o **BNDES PSI** (Programa de Sustentação do Investimento) financiavam linhas de crédito com taxas de juros subsidiadas, oferecendo condições favoráveis para que empresas nacionais pudessem investir em **maquinário, inovação tecnológica e expansão produtiva**. O PSI disponibilizou crédito para a compra de máquinas e equipamentos com juros anuais de 2,5% a 3,5%, permitindo às empresas manter seus planos de expansão e inovação. Essas políticas de crédito foram relevantes em **setores estratégicos**, como o automobilístico, infraestrutura, energia e indústria naval; e em **setores de capital intensivo**, como a indústria de bens de capital, química e defesa. O objetivo era reduzir a dependência de produtos importados e fortalecer as cadeias de produção nacionais (Brasil, 2011, 2013).

O BNDES também financiou programas de **desenvolvimento regional**, incentivando a descentralização da produção e a inclusão de pequenas e médias empresas nas cadeias produtivas. Os polos industriais regionais de São Paulo e Minas Gerais receberam apoio para fortalecer suas cadeias de autopeças e bens de capital; enquanto o **BNDES Progeren** destinava linhas de crédito destinadas ao capital de giro para empresas menores. O objetivo era garantir que o desenvolvimento industrial incluísse uma base ampla de empresas (Brasil, 2011, 2013).

Quanto à **produção**, programas como o **Profarma** buscavam fortalecer a indústria farmacêutica, enquanto o **Prosoft** buscou promover o crescimento de empresas de software e TICs. Além do apoio à produção, programas do BNDES como o **Fundo Clima** buscavam promover **investimentos em infraestrutura sustentável**, alinhando a política industrial com objetivos ambientais. Por fim, entre 2011 e 2013, o BNDES desembolsou R\$ 313,5 bilhões para apoiar o crescimento industrial e fortalecer setores estratégicos, demonstrando ser o pilar estratégico de financiamento de longo prazo do PBM, atuando por meio de programas específicos que abrangem desde setores tradicionais até indústrias de alta tecnologia (Brasil, 2011, 2013).

Na NIB, o BNDES continua sendo o principal agente financeiro da política industrial, mas com um foco claro em promover a **transição para uma economia verde** e apoiar o desenvolvimento de **novas tecnologias** que possam colocar o Brasil em uma posição de liderança em setores estratégicos emergentes. O BNDES tem o papel de criar **linhas de crédito** voltadas para empresas que atuam na **transição energética** e no

desenvolvimento de tecnologias de baixo impacto ambiental, como o desenvolvimento de veículos elétricos e a infraestrutura para transporte público sustentável. Ademais, há a formação de linhas de crédito voltadas para **exportações**, com o objetivo de fortalecer a presença das empresas nacionais em mercados internacionais, como o **BNDES EXIM** (Brasil, 2024).

O apoio à **inovação tecnológica** continua sendo uma prioridade, mas com uma ênfase maior em áreas emergentes de inteligência artificial, biotecnologia e digitalização da economia. A **EMBRAPII** oferece recursos não reembolsáveis e reembolsáveis para projetos de inovação em parcerias com empresas e startups, como o apoio à **Indústria 4.0**. Nesse caso, as linhas de crédito possuem o foco em **startups e empresas inovadoras** que possam atuar nesses setores considerados emergentes. Outros setores emergentes priorizados para financiamento são a indústria de **hidrogênio verde, mobilidade elétrica, e economia digital** (Brasil, 2024).

Finalmente, a **FINEP** é outro banco de desenvolvimento público que busca financiar inovação e desenvolvimento tecnológico, apoiando empresas que desenvolvem projetos de biotecnologia e inovação industrial (energia renovável e bioeconomia). Além disso, outros fundos de financiamento citados são o **Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)**, que fornece recursos para empresas de semicondutores e bioinsumos, e o **Fundo Clima**, focado em financiar a transição tecnológica, apoiando a indústria na redução das emissões de carbono (Brasil, 2024).

Dessa forma, enquanto o PBM utilizava os bancos de desenvolvimento, especialmente o BNDES, como uma ferramenta de fomento direto à indústria nacional, com ênfase em subsídios e proteção à indústria local, a NIB adota uma abordagem mais estratégica e globalizada. O papel do BNDES na NIB é promover a inovação tecnológica, assim como no PBM, mas há a adição do financiamento sustentável e da internacionalização das empresas nacionais. Outra diferença está no fato de a NIB buscar sua atenção para setores emergentes e para a formação de uma economia verde, com o BNDES atuando como financiador de projetos inovadores e sustentáveis. Além disso, a NIB foca menos em subsídios diretos e mais em PPPs com outros bancos de desenvolvimento (EMBRAPII, FINEP, FNDIT e Fundo Clima).

6.7 BUROCRACIA

A burocracia pode ser definida como um setor da classe profissional responsável pela administração do Estado e pela definição de suas políticas, sendo essencial para a implementação das políticas industriais. Ela não age apenas como implementadora, mas também como formuladora de estratégias, criadora de normas, regulamentações e mecanismos de controle, que visam o crescimento e a modernização do setor industrial, intermediando os interesses estatais e os do setor privado, muitas vezes assumindo a liderança no planejamento e execução de ações governamentais (Evans, 1995). Como destacado por Bresser-Pereira (2007), a burocracia pública no Brasil, em diferentes períodos, conseguiu sobrepor-se à burguesia industrial, especialmente quando o Estado buscava direcionar o desenvolvimento econômico de forma autônoma, baseando-se em uma coalizão política que envolvia tanto setores empresariais quanto militares. Nesse sentido, a burocracia torna-se um elo crucial para o êxito das políticas industriais, uma vez que sua capacidade organizacional e técnica define a eficácia dessas políticas na promoção de avanços industriais e na competitividade econômica. Fernandes (2010) também destaca que a burocracia é responsável por assegurar a continuidade das PI, mesmo diante de mudanças econômicas e políticas. Portanto, a burocracia tem um papel central no planejamento industrial de longo prazo.

A burocracia do PBM estava organizada em torno de instituições estatais que coordenavam suas ações, incluindo ministérios, agências de fomento e bancos públicos, como o BNDES e a ABDI. O MDIC tinha a função de executar as políticas industriais, gerenciar programas e assegurar que os recursos fossem alocados conforme os objetivos estabelecidos. A partir disso, foram criados **19 Conselhos de Competitividade Setorial** compostos por representantes do governo, empresários e trabalhadores para sistematizar as diretrizes e acompanhar a execução das políticas industriais (Brasil, 2011, 2013). Segundo Schapiro (2013), a burocracia foi responsável em garantir a integração entre os objetivos estratégicos e a execução técnica das políticas, o que exigiu um alto nível de capacitação dos quadros burocráticos para lidar com a complexidade das ações previstas, além da necessidade de ajustar a política industrial devido às necessidades emergentes do mercado global, tornando-a mais dinâmica e flexível. Almeida Júnior (2011) também destaca que a burocracia foi essencial no que se refere à capacidade do Estado de mobilizar recursos e adaptar políticas em resposta às pressões internas e externas, já que ela atuou como um elo vital entre as diretrizes governamentais e o setor industrial,

assegurando que os objetivos de longo prazo fossem alcançados por meio de uma implementação eficiente das políticas.

O PBM se utilizou de incentivos financeiros e fiscais direcionados à produção local e, para isso, foram criados regulamentos de conteúdo nacional para cada setor específico. A **auditoria de conteúdo nacional** foi utilizada para monitorar o cumprimento das normas e garantir que as empresas beneficiadas estivessem de fato utilizando insumos e fornecedores locais. Além disso, a desoneração da folha de pagamento e a isenção de IPI e PIS/Cofins sobre bens de capital exigiram uma estrutura regulatória de monitoramento contínuo por meio da **Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação**, que avaliaria e aprimoraria a política de desonerações. Além disso, o PBM se utilizou do **BNDES** para impor normas e requisitos específicos para que as empresas acessassem financiamentos por meio de programas como o **PSI** e **Finame Leasing**, que exigiam o uso de recursos em ativos produtivos, além de auditoria e prestação de contas periódicas para monitorar o impacto dos empréstimos concedidos. Por fim, políticas de defesa comercial (**antidumping e Reintegra**) exigiram a criação de normas legais e procedimentos de fiscalização, por meio de análise de práticas desleais de comércio e a concessão de benefícios fiscais apenas para exportadores que passassem por órgãos reguladores e auditorias (Brasil, 2013).

Por outro lado, a NIB enfatiza uma **coordenação interinstitucional**, por meio da **Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços**, agora integrada com o **Ministério da Economia**, o plano apresenta uma visão holística da política industrial e busca centralizar os processos de decisão e execução. Isso cria uma **burocracia mais coesa**, que reduz o tempo de resposta às demandas da indústria e melhora a coordenação entre diferentes órgãos, como o **BNDES**, a **FINEP** e outras instituições de fomento. Além disso, uma das metas declaradas da política é a **desburocratização** dos processos administrativos, criando plataformas digitais que facilitem o acesso de empresas a financiamentos, incentivos fiscais e parcerias público-privadas. A ideia é reduzir o tempo de tramitação de processos e garantir maior transparência e acesso às informações (Brasil, 2024).

Há também uma ênfase maior em transparência e monitoramento, onde o governo procura implementar sistemas de **avaliação contínua** dos resultados das políticas industriais, com **métricas claras** e um acompanhamento regular para ajustar os programas conforme necessário. Há o incentivo à inovação por meio de processos menos burocráticos e mais voltados para a parceria com o setor privado, como o apoio à criação de startups e empresas de tecnologia. A ideia é que a burocracia seja menos um obstáculo

e mais um facilitador da inovação, criando **ambientes regulatórios simplificados** para os novos setores apresentados nas missões (Brasil, 2024).

Enfim, em ambos os casos a **burocracia estatal** continua a desempenhar um papel central no desenvolvimento e execução das PI, envolvida diretamente na administração dos incentivos fiscais, benefícios tributários e na gestão de linhas de crédito. O **BNDES**, por exemplo, permanece como uma instituição-chave para a alocação de recursos e apoio financeiro, coordenando grande parte dos investimentos industriais. Ambas as políticas abordam a transparência e monitoramento como ponto focal, com métricas claras de avaliação de desempenho e uma burocracia orientada para resultados e ajustes ágeis; a diferença está justamente no foco mais significativo na integração digital dos processos burocráticos, em que a NIB aborda, com o objetivo de superar as falhas de burocracia por meio da **digitalização, desburocratização e simplificação dos procedimentos administrativos**. Outra diferença se dá pela coordenação entre diferentes órgãos da NIB, criando uma burocracia mais integrada, enquanto o PBM institucionalizou grande parte de suas medidas pelo MDIC.

6.8 PLANEJAMENTO ECONÔMICO

O planejamento econômico envolve a formulação e execução de estratégias coordenadas pelo Estado para orientar o desenvolvimento de setores-chave da economia, com o objetivo de promover o crescimento econômico, a diversificação da base produtiva e aumento da competitividade. Dessa forma, esse processo necessita da definição de prioridades, alocação eficiente de recursos e a promoção de inovações tecnológicas. Quanto às políticas industriais, o planejamento se apresenta por meio dos incentivos fiscais, subsídios, controle de preços, políticas de crédito e regulação, todos voltados para a criação de uma base industrial (Chang, 2002; Rodrik 2007).

O PBM adotou uma abordagem **centralizada**, onde o planejamento se concentrava em setores específicos considerados estratégicos para a economia nacional, como a indústria automotiva, o setor naval e a indústria de petróleo e gás. O Estado definiu os setores prioritários que receberiam incentivos específicos para aumentar sua competitividade global e reduzir a dependência de produtos estrangeiros, coordenando o uso de linhas de crédito específicas e desoneração tributária. Além disso, o plano definiu metas claras para cada um dos setores estratégicos, como a meta de eficiências energética e segurança para veículos; o fortalecimento de autopeças até 2014; e a redução da

dependência de insumos e fomento à produção de medicamentos e equipamentos hospitalares. Estas metas, elaboradas em conjunto com empresários, trabalhadores e governo, tinham o objetivo de modernizar e expandir a base produtiva nacional (Brasil 2011; 2014; Mattos 2013; Schapiro, 2013; Stein, 2016).

O planejamento econômico da NIB também se concentra em setores estratégicos específicos, mas a ênfase está nos setores de ponta, como a economia verde e digital, biotecnologia e bioeconomia. Nesse sentido, a NIB identifica os setores específicos por meio das missões estratégicas, que buscam enfrentar os desafios elencados pelo CNDI, ministérios, empresas privadas e academia, garantindo a execução coordenada do plano. O financiamento continua sendo por meio de crédito e subvenções financiadas por meio do BNDES, FINEP e EMBRAPPII, além do uso de regulações e compras governamentais, estabelecendo metas com horizontes estratégicos para 2033. O objetivo é alavancar a produção nacional, efetuar a transição para uma economia verde, reduzir a dependência de insumos estrangeiros, modernizar tecnologicamente as empresas nacionais e inseri-las no mercado global (Brasil, 2024).

6.9 REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A redistribuição de renda pode ser entendida como um conjunto de políticas públicas voltadas para diminuir as desigualdades econômicas, implementadas através de mecanismos fiscais, subsídios, transferências governamentais, tributação progressiva, programas sociais, incentivos econômicos e melhorias nas condições de emprego e renda. No caso das PI, ela está ligada ao desenvolvimento de setores estratégicos que geram empregos de qualidade e que impulsionam o crescimento econômico em regiões mais pobres ou menos desenvolvidas, incluindo investimentos em infraestrutura até o fomento à inovação e à modernização tecnológica. O principal objetivo é garantir que os benefícios do crescimento sejam amplamente distribuídos, promovendo maior equidade entre as diferentes classes sociais (Amsden, 2009; Chang, 2004; Stiglitz, 2015).

O PBM buscou promover a **criação de empregos** ao estimular a indústria com incentivos fiscais e financeiros, principalmente em setores com capacidade de geração de empregos formais e qualificados, como o setor automotivo. O fortalecimento da cadeia de autopeças e veículos, por exemplo, não apenas aumenta a competitividade, mas também cria empregos industriais de alta qualificação nas regiões onde as fábricas estão localizadas. Nesse sentido, a criação de empregos era integrada com suas ações de

programas de qualificação profissional, como o Pronatec, que oferecia cursos de formação profissional alinhados às necessidades da indústria, o que garantia que trabalhadores tivessem acesso aos novos empregos formais e bem remunerados (Brasil, 2011; 2013).

Outra forma de redistribuição de renda se deu pelo **fomento à inovação e a modernização tecnológica**, com foco em integrar as empresas nacionais nas cadeias globais de valor. As startups, por exemplo, seriam incentivadas a colaborar com grandes empresas, promovendo inovações e aumentando a competitividade da economia nacional (Brasil, 2013). Ainda havia o incentivo a **distribuição geográfica** da produção industrial, promovendo polos industriais em diferentes regiões para diminuir a concentração econômica, principalmente no Sudeste. Essa descentralização da produção buscava criar oportunidades de emprego em áreas menos desenvolvidas, reduzindo as desigualdades regionais (Brasil, 2011).

Contudo, apesar dos incentivos de aumentar a renda por meio do crescimento industrial, o PBM muitas vezes deixou de lado a igualdade social ou redistribuição de renda. O enfoque estava no desenvolvimento da indústria de alta tecnologia e em setores específicos, deixando o trabalho sobre distribuição de renda para outras políticas, como o Plano Brasil sem Miséria.

Da mesma maneira, a NIB também busca a distribuição de renda ao promover o desenvolvimento de **setores estratégicos, melhorar a empregabilidade e a redução das desigualdades regionais**. Ao priorizar setores emergentes e inovadores por meio de financiamento e incentivos, a NIB busca a redistribuição por meio de empregos de qualidade e melhor remuneração, além de garantir que os trabalhadores sejam incluídos no processo de transformação tecnológica da indústria 4.0, por meio de programas de qualificação profissional, como o Qualifica PAC. Além disso, o aumento da produção local de medicamentos, vacinas, veículos elétricos e híbridos também geram empregos qualificados nas indústrias farmacêutica, biotecnológica e de componentes eletrônicos (Brasil, 2024). Por fim, o plano prioriza a inclusão produtiva pela Rota de Integração Nacional (cadeias de floricultura, pescado e leite), Estratégia Nordeste + Sustentável (região semiárida), FNDIT (prioriza investimentos em áreas com menor desenvolvimento), Rural+Conectado (acesso à internet e ferramentas digitais para pequenos produtores) e incentivos para aquisição de máquinas e bioinsumos destinados a agricultores familiares (Brasil, 2024).

Portanto, tanto o PBM quanto a NIB reconhecem a importância de gerar empregos qualificados como um meio de redistribuir renda. Em ambos os casos, o desenvolvimento industrial é visto como um catalisador para a criação de empregos e o aumento da renda para os trabalhadores, embora os setores prioritários sejam diferentes. Nesse sentido, a NIB está ligada à criação de empregos nas indústrias emergentes da economia digital e sustentável, enquanto o PBM se concentrou mais na competitividade imediata dos setores industriais tradicionais.

6.10 FINANCIAMENTO PÚBLICO

A utilização do financiamento público na política industrial refere-se ao apoio financeiro fornecido pelo Estado para impulsionar o desenvolvimento de setores estratégicos, com o objetivo de mitigar falhas de mercado, estimular a competitividade e promover o crescimento econômico, especialmente em setores que geram externalidades positivas para a sociedade. O Estado desempenha um papel crucial como investidor de longo prazo em atividades de alto risco que o setor privado frequentemente evita. Assim, o financiamento público torna-se uma ferramenta para catalisar investimentos privados, alavancar novos mercados e fortalecer cadeias produtivas, além de garantir a modernização industrial e promover o desenvolvimento de indústrias nacionais no contexto do mercado global (Chang, 2004; Mazzucato, 2014).

O PBM estruturou **programas de financiamento direcionados a setores estratégicos**, como saúde, tecnologia e petróleo, para promover a inovação, reduzir a dependência de importações e mitigar falhas de mercado em setores com externalidades positivas. Nesse contexto, o BNDES foi o principal canal de financiamento público, oferecendo créditos com juros subsidiados e incentivos fiscais para reduzir os custos das empresas. Por exemplo, o programa **BNDES Profarma** apoiou o complexo da saúde com um orçamento de R\$5 bilhões; o **BNDES Prosoft** fomentou o setor de TICs, também com R\$5 bilhões; o **BNDES P&G** destinou R\$4 bilhões ao setor de petróleo e gás; e o **BNDES Proplástico** impulsionou o setor químico com R\$1,3 bilhão (Brasil, 2011, 2013, 2014).

Além disso, o **BNDES Inovação** financiou projetos de empresas que investiram em P&D e produtos inovadores — principalmente nos setores automotivo e de TICs. O **PSI** forneceu empréstimos com taxas de juros menores para estimular a modernização industrial, enquanto o **BNDES Progeren** direcionou linhas de crédito para pequenas

empresas, visando incentivar sua modernização e integração nas cadeias produtivas locais. Por fim, o financiamento público no PBM foi interligado a **programas de infraestrutura**, como o **PAC**, para garantir que os investimentos alcançassem o setor de construção civil (Brasil, 2011, 2013, 2014).

Ao contrário do PBM, que concentrava grande parte do financiamento público em setores tradicionais, a NIB foca no desenvolvimento de setores emergentes. O financiamento é direcionado a projetos que promovem a **transição energética**, a **economia de baixo carbono** e a **adoção de tecnologias digitais**, como o programa **Fundo Clima**, que financia iniciativas de descarbonização e energias renováveis, além de apoiar a produção nacional de veículos elétricos e componentes para a mobilidade sustentável. Outro exemplo é o **Plano Mais Produção**, que, por meio do **BNDES Mais Verde**, apoia projetos de transição ecológica e descarbonização industrial. Por fim, a NIB busca mobilizar novas fontes de recursos, incluindo o **financiamento verde internacional** e a **emissão de títulos verdes**, que são instrumentos de dívida voltados para projetos sustentáveis (Brasil, 2024).

O BNDES mantém seu papel central no financiamento público na nova política industrial, principalmente como **instrumento financeiro de longo prazo, oferecendo crédito para inovação, infraestrutura e exportação**. O **P+P** destina R\$300 bilhões em linhas de crédito, *equity* e recursos não reembolsáveis entre 2023 e 2026 para apoiar empresas nacionais focadas em tecnologias emergentes e Indústria 4.0, empresas com potencial de exportação e aquelas que buscam modernizar a infraestrutura produtiva nacional, com os programas específicos sendo **Mais Inovação, Mais Exportação e Mais Produtividade**, respectivamente. Além disso, a FINEP também concede recursos voltados a **projetos de biotecnologia** e ao **desenvolvimento de novos fármacos e vacinas** (Brasil, 2024).

Por fim, pode-se citar um dos aspectos mais inovadores da NIB: a **incorporação de critérios socioambientais** nas políticas de financiamento público. As empresas que buscam financiamento precisam demonstrar compromissos claros com a sustentabilidade e a responsabilidade social, incluindo a adoção de práticas sustentáveis, a redução da pegada de carbono e a inclusão de critérios de *Environmental, Social and Governance (ESG)* em suas operações (Brasil, 2024).

Portanto, em ambas as políticas, percebe-se o BNDES como o principal agente de financiamento público, oferecendo crédito e apoio técnico às empresas, com o objetivo de promover o desenvolvimento de setores considerados estratégicos. A diferença reside

nos setores priorizados para receber os recursos do BNDES; O PBM concentrou grande parte de seus esforços de financiamento em setores industriais tradicionais, enquanto a NIB foca em setores emergentes. Ademais, a principal diferença está na NIB incorporar critérios socioambientais no processo de financiamento, enquanto o PBM não tinha essa ênfase.

6.11 FINANCIAMENTO PRIVADO

O financiamento privado consiste no aporte de recursos financeiros por empresas, investidores ou instituições privadas para promover o desenvolvimento de setores produtivos, tecnologias e inovações. Caracterizado pela busca por retorno financeiro, esse tipo de financiamento tende a direcionar capital para áreas com maior potencial de lucro no curto ou médio prazo. Nesse sentido, o investimento privado fortalece a capacidade inovadora das empresas, pois elas são incentivadas a alocar recursos em P&D para se manterem competitivas em mercados globais (Porter, 1990). Complementarmente, Lazonick e O'Sullivan (2000) entendem o financiamento privado como essencial para fomentar a competitividade empresarial, especialmente em setores com alto potencial de crescimento, como tecnologia e manufatura avançada. No entanto, esse tipo de financiamento é frequentemente mais restrito em relação a projetos de longo prazo ou com altos níveis de incerteza, o que reforça a necessidade de complementaridade entre os financiamentos privado e público na política industrial (Porter, 1990).

No PBM, o financiamento privado foi fomentado por meio de incentivos fiscais e garantias para atrair capital privado e promover investimentos no setor industrial. A redução de impostos e os programas de desoneração da folha de pagamento reduziram os custos operacionais das empresas, facilitando o acesso ao crédito privado. Esse fomento foi projetado para incentivar o setor privado a investir em **inovação, modernização e expansão da capacidade produtiva**, como a **ampliação da cadeia de autopeças**, que contou com programas de desenvolvimento de fornecedores regionais, incentivando fusões e aquisições no setor para fortalecer a cadeia produtiva (Brasil, 2014).

Embora o PBM tenha contado com participação pública, as **PPPs** também foram utilizadas para facilitar investimentos privados em grandes **projetos de infraestrutura**, especialmente nas áreas de transporte e logística, consideradas fundamentais para melhorar a competitividade do setor industrial. Além disso, por meio do **Plano Inova Empresa**, as empresas foram incentivadas a **investir em P&D** em colaboração com o

governo, dividindo os riscos e aumentando a competitividade em setores estratégicos de inovação e desenvolvimento industrial, como os setores de saúde e tecnologia da informação, que receberam R\$3,6 bilhões e R\$2,1 bilhões em investimentos no período de 2013-2014, respectivamente (Brasil, 2014).

Por fim, o PBM buscou incentivar o capital privado em **startups e pequenas empresas com potencial de inovação**, visando à criação de novos produtos e serviços. As pequenas empresas focadas em tecnologia seriam integradas às cadeias produtivas de grandes indústrias, atraindo tanto investimento privado quanto público e promovendo o desenvolvimento de startups. Ademais, houve incentivo para que empresas nacionais buscassem **investimentos privados internacionais**, a fim de **ampliar suas exportações** nos setores de bens de capital e agroindústria, por meio do **Reintegra** e da participação em **feiras internacionais**, atraindo capital externo e parcerias estratégicas (Brasil, 2013).

Similar ao PBM, a NIB utiliza **PPPs**, mas com uma orientação mais forte para projetos de **infraestrutura sustentável**. As PPPs são promovidas em setores como energias renováveis, logística sustentável e infraestrutura digital, com o objetivo de reduzir a pressão sobre os recursos públicos e alavancar capital privado para acelerar a modernização industrial. A política incentiva a criação de **fundos privados de capital de risco** para projetos em bioeconomia e descarbonização, incentivando investidores privados a financiar tecnologias limpas com potencial de retorno. **O Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA)**, por exemplo, busca atrair investimentos privados para negócios sustentáveis e a industrialização na Amazônia, com foco na exploração de recursos biológicos para a inovação. Além disso, há incentivo para **investimentos em frotas elétricas e infraestrutura de recarga nas rodovias**, alinhando-se ao objetivo de eletrificação da mobilidade e descarbonização da economia (Brasil, 2024).

O financiamento privado na NIB também será utilizado para que as empresas **mantenham centros de P&D**, destinando parte de seus lucros à pesquisa e desenvolvimento, além de se **manterem competitivas em setores estratégicos** (saúde, biotecnologia, automação industrial etc.) por meio de **parcerias com universidades e centros tecnológicos**. Essas parcerias abrangem tanto empresas privadas quanto *startups* — o programa **Mais Inovação Brasil** financia, em colaboração com **Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs)**, essas iniciativas — com o objetivo de desenvolver soluções para agricultura digital, semicondutores e biotecnologia (Brasil, 2024).

Por fim, os investimentos privados serão direcionados para a **produção de chips e semicondutores**, um segmento de alto valor agregado e alta demanda global,

incentivando a participação em consórcios ou projetos conjuntos, tanto para produção quanto para P&D, garantindo retorno em mercados tecnológicos em crescimento. Além disso, há **linhas de crédito de pré e pós-embarque** fornecidas pelo **BNDES EXIM** para expandir as operações internacionais de empresas privadas, especialmente nas áreas de agroindústria e tecnologia (Brasil, 2024).

Portanto, ambas as políticas incentivam a participação privada, principalmente em setores de infraestrutura, por meio de PPPs. No entanto, enquanto o PBM focou em setores tradicionais, a NIB possui uma orientação mais voltada para a sustentabilidade e incentiva o financiamento de projetos inovadores com fundos de capital de risco direcionados à bioeconomia e à descarbonização. As duas políticas fomentam a inovação e o apoio às startups: o PBM buscou integrar pequenas empresas de tecnologia às cadeias produtivas e promover exportações, atraindo tanto capital privado nacional quanto internacional, enquanto a NIB se diferencia ao dar maior ênfase à sustentabilidade. Em termos de financiamento, ambas as políticas adotaram incentivos fiscais e facilitaram o acesso ao crédito. O PBM reduziu os custos operacionais e tornou o crédito mais acessível, enquanto a NIB inova ao exigir que empresas destinem parte dos lucros a centros de P&D. Por fim, o PBM promoveu o desenvolvimento de setores como o de autopeças e as exportações na agroindústria, enquanto a NIB se concentra na produção de chips e semicondutores, com o objetivo de integrar o país às cadeias globais de valor nesse setor.

6.12 SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

A superação do subdesenvolvimento é um tema central no debate sobre estratégias de crescimento econômico e desenvolvimento. O desenvolvimentismo, como apresentado, foca no fortalecimento do setor industrial como caminho essencial para reduzir a dependência de importações e aumentar a autonomia produtiva nacional. Essa abordagem entende a industrialização como um meio para criar uma economia interna robusta, capaz de gerar empregos, elevar a renda e melhorar as condições sociais da população (Bielschowsky, 2007).

Políticas como o PBM e a NIB são tentativas de combater o subdesenvolvimento por meio de intervenções estatais, incentivos fiscais, crédito subsidiado e financiamento direcionado ao fortalecimento da indústria. Segundo Cano (2014), uma das características dessas políticas é o incentivo à formação de empresas nacionais fortes, permitindo que o país desenvolva tecnologias próprias e reduza a vulnerabilidade diante de crises externas.

Esse aspecto reflete o princípio desenvolvimentista de que a superação do subdesenvolvimento depende da criação de um setor produtivo competitivo e bem estruturado, sustentado por planejamento econômico estatal (Furtado, 2010). Assim, ambas as políticas buscaram enfrentar as barreiras estruturais e socioeconômicas que mantêm o Brasil em uma posição de vulnerabilidade e dependência econômica.

É importante salientar que a defesa da industrialização, a intervenção estatal, o nacionalismo e outras características típicas do desenvolvimentismo abordadas neste trabalho não significam nada se não estiverem concatenadas, estruturadas e articuladas entre si, de forma a garantir uma intenção clara de executar um projeto de longo prazo que eleve a nação a um novo patamar de desenvolvimento, por meio do incentivo à indústria. Nesse sentido, o objetivo maior é a construção de um futuro desejável para o país, sendo necessária a consciência e a intencionalidade nas ações governamentais tomadas (Fonseca, 2015).

Como demonstrado nas seções anteriores, o PBM apresentou uma ideia clara de projeto nacional. A percepção de "consciência do atraso" em relação aos países desenvolvidos e a visão de um futuro desejável estavam presentes no plano, assim como a convicção de que o Estado deve ser o agente indutor do processo de desenvolvimento, por meio de políticas públicas que modifiquem a estrutura produtiva do país (maior desenvolvimento de tecnologia, ampliação dos investimentos em P&D e investimentos públicos, desenvolvimento de setores estratégicos, aumento da competitividade, expansão dos gastos com infraestrutura etc.). Dessa forma, seria por meio da atuação estatal que se romperia com a condição de subdesenvolvimento, sendo central no projeto a ideia de "nação" (Stein, 2016).

A industrialização no PBM, por outro lado, destaca-se pelo fomento da inovação tecnológica como meio de promover o desenvolvimento da nação. Segundo Stein (2016), na concepção desenvolvimentista, a industrialização desempenhava o papel fundamental de permitir uma mudança estrutural que rompesse com a condição de subdesenvolvimento — perpetuada pela forma desigual com que o progresso técnico era propagado entre as economias industrializadas e as agrário-exportadoras. Nessa perspectiva, a indústria teria a capacidade de gerar o progresso técnico necessário para evitar a deterioração dos termos de troca e aumentar a elasticidade-renda da demanda por bens industriais. Ainda segundo o autor, o desenvolvimento tecnológico promovido pelo PBM visava impulsionar o crescimento econômico e agregar competitividade internacional, melhorando a inserção do país no cenário global, em alinhamento com a

visão desenvolvimentista. Assim, pela integração entre política industrial e inovação tecnológica, percebe-se a busca por uma mudança estrutural na economia brasileira, com a PI ocupando um papel central nesse projeto.

Interligado ao PBM, o Plano Mais Brasil 2012-2015 foi elaborado em 2012 para estruturar a dimensão estratégica da política econômica e social do governo Dilma. O plano deu origem a programas que, ao longo de quatro anos, enfrentaram os desafios e compromissos estabelecidos pelo governo. Na seção do documento dedicada à dimensão tática das questões de desenvolvimento produtivo do país, o plano enfatiza a necessidade de mudanças estruturais no parque produtivo que, aliadas ao aumento dos níveis de investimento, tornem o desenvolvimento econômico sustentável.

“O Brasil para se desenvolver deverá aliar o aumento da taxa de investimento a mudanças estruturais no seu parque produtivo e ao incremento no uso de conhecimento na produção. Pode-se afirmar que os processos de desenvolvimento são, do ponto de vista produtivo, um afastamento progressivo das vantagens comparativas naturais em direção a atividades mais intensivas em tecnologia e em uso de conhecimento. Coerentemente, políticas de desenvolvimento econômico precisam ser capazes de ao mesmo tempo aumentar o investimento produtivo e direcioná-lo para atividades tecnologicamente mais intensivas e capazes de gerar acumulação de conhecimento.” (Brasil, 2011, p. 224).

O documento também destaca que incentivos a indústrias específicas são fundamentais para alcançar a mudança estrutural necessária. O complexo produtivo-industrial da saúde, a cadeia produtiva das indústrias de defesa e aeroespacial, a implantação de indústrias competitivas de componentes e equipamentos elétricos, o fortalecimento do setor de bens de capital, os investimentos em metrologia e o apoio aos arranjos produtivos locais — promovendo a internacionalização de 30 indústrias de transformação até 2015 e ampliando a capacidade da indústria petroquímica nacional — são exemplos claros do projeto desenvolvimentista. Isso demonstra que, por meio da indústria de alta tecnologia e do desenvolvimento tecnológico, é possível superar a condição de subdesenvolvimento (Stein, 2016).

Contudo, apesar de seu planejamento demonstrar preocupação com a promoção de uma mudança estrutural no país, na prática, o PBM apresentou um caráter diferente. Schapiro (2013) argumenta que, para que a política industrial seja desenvolvimentista, deve ser executada de forma a potencialmente transformar a estrutura industrial existente. Apenas assim é possível afirmar que o “projeto nacional”, que visa a superação consciente do atraso da nação a longo prazo, está presente. Somente dessa forma se pode afirmar a existência de intencionalidade na promoção de uma mudança estrutural na indústria. Ou

seja, independentemente dos resultados alcançados pela política industrial, é necessário que as medidas implementadas tenham a clara intenção de provocar as transformações necessárias para promover o desenvolvimento econômico.

O balanço preliminar do PBM, divulgado três anos após o lançamento do plano em 2011, apresenta considerações sobre as intenções da política industrial adotada e suas consequências. O documento afirma que, ao ser lançado, o plano tinha como proposta enfrentar a crise externa de 2008 e desenvolver a estrutura produtiva brasileira. Quanto às suas consequências, o plano teve grande mérito ao contribuir para o esforço anticíclico e impedir uma recessão no Brasil, garantindo o nível de emprego e de renda da população (Brasil, 2014). Nesse sentido, o PBM apresentou um viés voltado à transformação do sistema produtivo, reforçando a competitividade industrial pela incorporação de tecnologia. No entanto, as medidas executadas estavam mais alinhadas a uma abordagem corretiva, o que não ensejou um projeto nacional de longo prazo, não buscou alterar estruturalmente a economia e não rompeu com as condições do subdesenvolvimento a longo prazo (Schapiro, 2013; Stein, 2016).

Schapiro (2013) demonstra essa constatação ao classificar e distribuir as 69 medidas do PBM, como é apresentado na seção de dimensão sistêmica do trabalho. Além de incluir medidas de caráter horizontal, o PBM expandiu as isenções de 15 setores para um total de 56 em 2013, o que indicou uma forte perda de foco estratégico na política, sem a seleção de áreas prioritárias. Outro indicativo que corrobora o caráter corretivo da política foi a MP 651, que tornou permanentes as desonerações nesses setores (Stein, 2016).

Stein (2016) entende essas questões como um “grau de generalidade” do plano, que observou o esforço anticíclico como base para a atuação das políticas econômicas do PBM, em detrimento da escolha de setores prioritários. O BNDES, por exemplo, no período de 2011-2014, desembolsou R\$ 465,907 bilhões em crédito para os setores incluídos na política industrial, dos quais R\$ 207,6 bilhões estavam ligados ao Novo Programa de Sustentação do Investimento, que tinha como objetivo central manter o nível de atividade econômica do país (Brasil, 2014). Outro exemplo é o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL), que beneficiaria qualquer setor que investisse no desenvolvimento de redes de internet, por meio de desonerações. O próprio Reintegra se constituiu como uma medida reativa, pois tinha previsão de término em 2012, mas foi renovado até 2014 e promoveu benefícios a produtores de mais de 9 mil itens listados na Nomenclatura Comum do Mercosul, apresentando mais efeitos

de curto prazo do que as mudanças necessárias para a concretização de um projeto de longo prazo (Brasil, 2014; Stein, 2016).

Ainda, o PBM parece se enquadrar no “primeiro paradoxo da política industrial” de Almeida (2009). O conceito de paradoxo explica que, em vez de incentivar a criação de novas vantagens comparativas, concentrando esforços nos setores de alta tecnologia, a política realizada apenas beneficia a consolidação das vantagens industriais que já existem, nas quais a produção é de baixa ou média tecnologia. Nesse sentido, o paradoxo consolida a atual pauta de exportações nacionais, em que os déficits nos setores de média-alta e alta tecnologia são recorrentes, comprometendo a realização de um projeto nacional de desenvolvimento baseado na indústria, já que se tem a contradição entre a indústria que se almeja alcançar e a indústria que se tem. Assim, a real política industrial termina sendo uma política diversificada, fortalecendo a estrutura produtiva atual em vez de modificar a direção de setores mais intensivos em tecnologia (Stein, 2016).

Por fim, além de a maioria dos incentivos concedidos pelo plano serem voltados às indústrias já existentes — no esforço de combater a crise internacional —, não foram apresentadas exigências de contrapartida. Desse modo, não se desenvolveu nenhum mecanismo de controle de performance que condicionasse a obtenção de benefícios ao desenvolvimento de novas metas de produtividade ou exportações. Portanto, as características que eram apresentadas no papel do plano, pensadas para promover uma mudança mais profunda na estrutura produtiva, não foram utilizadas. Incentivos a setores específicos bem definidos, uma melhora sistêmica e de longo prazo no ambiente econômico das firmas foram abandonados em favor de instrumentos de desoneração tributária indiscriminada, sem exigência de mecanismos de controle de performance, abrindo mão de uma visão mais transformadora de política industrial e visando apenas sustentar os níveis de atividade econômica pela manutenção da rentabilidade dos investimentos. Então, nas palavras de Stein (2016): “a política industrial tomou um caráter antes corretivo, ou anticíclico, do que transformador.”

A NIB, por outro lado, busca superar a desindustrialização precoce e diversificar a base produtiva nacional, reduzindo a dependência de produtos importados e elevando o valor agregado da produção. Dessa forma, o subdesenvolvimento será superado por meio de incentivos a setores e cadeias produtivas que fomentem a transição para setores inovadores e sustentáveis, visando transformar o Brasil em um polo de tecnologias sustentáveis. A criação de empresas de bioinsumos e bioplásticos, por exemplo, aproveita a biodiversidade brasileira para reduzir a dependência de insumos importados e

impulsionar cadeias produtivas limpas. Ademais, o plano busca valorizar as características e potencialidades regionais, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e reduzindo a concentração industrial em poucas áreas. Programas como Norte + Sustentável e Nordeste + Sustentável promovem a inclusão e o fortalecimento de cadeias produtivas locais, diminuindo as desigualdades regionais, além de incentivar a agroindústria e o cooperativismo na região semiárida, aumentando a produtividade e a renda local (Brasil, 2024).

Na mesma medida, a nova política industrial também reconhece a necessidade de integrar as camadas mais vulneráveis da população no processo de produção, promovendo a equidade e a redução das desigualdades por meio de políticas de capacitação e inclusão social, que visam preparar a mão de obra para as demandas da economia moderna. A intenção é que essa inclusão contribua para a formação de uma base produtiva diversificada e para a redução das disparidades regionais e de renda. Por exemplo, o Qualifica PAC alinha as demandas de obras públicas com a qualificação profissional, ampliando oportunidades de emprego em infraestrutura e mobilidade. Além disso, ao melhorar o ambiente de negócios e atrair capital privado, o plano entende que os investimentos em infraestrutura de transporte e conectividade nas regiões menos atendidas são essenciais para a digitalização e competitividade regional (Brasil, 2024).

Enfim, para que a economia se torne mais competitiva e menos dependente de commodities, a NIB promove a exportação de produtos de maior valor agregado e tecnologias inovadoras, por meio de apoio à produção nacional de semicondutores e veículos elétricos, além de incentivar o desenvolvimento de startups e pequenas empresas que atuam nesses setores de alta tecnologia. Com isso, a política visa fomentar o empreendedorismo em áreas da biotecnologia e economia digital, que possuem maior potencial de crescimento e oferecem oportunidades de geração de emprego qualificado, além de maior inserção internacional e fortalecimento da competitividade (Brasil, 2024).

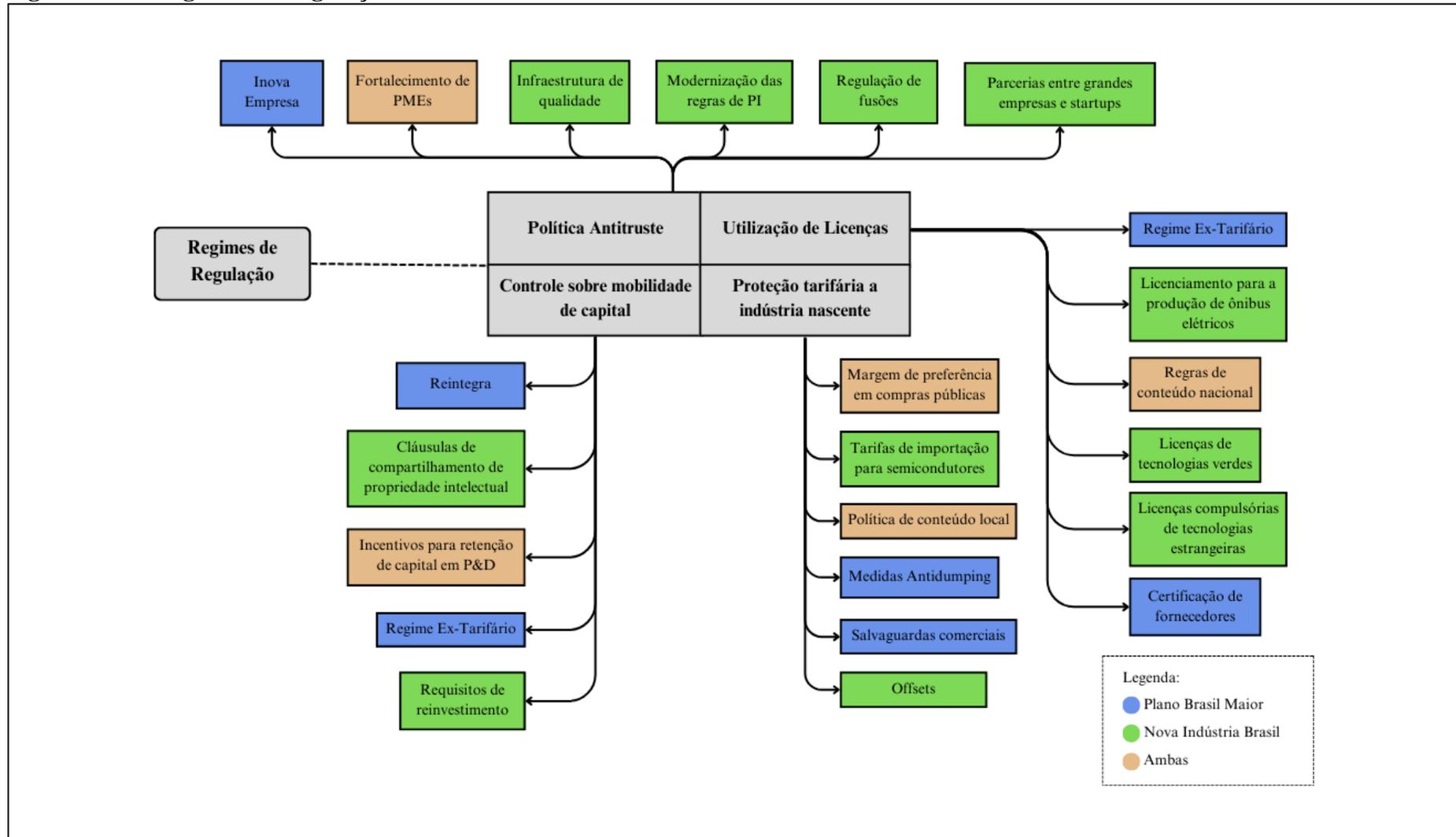
Tanto o PBM quanto a NIB compartilham o mesmo propósito central: superar o subdesenvolvimento estrutural. Ambas as políticas veem o desenvolvimento industrial como um motor crucial para romper com a condição de atraso. No caso do PBM, essa superação seria alcançada com a implementação de políticas públicas que induzissem mudanças na estrutura produtiva e promovessem setores estratégicos. Já a NIB, inspirada no mesmo objetivo, avança com um enfoque mais específico na diversificação da base produtiva como estratégia de transformação, visando criar novas vantagens econômicas. Além disso, ambos os planos buscam o desenvolvimento tecnológico, a inclusão social,

a qualificação da mão de obra e o desenvolvimento regional, embora este último seja mais evidente na NIB.

A principal diferença entre os planos industriais está na sua execução. O PBM, focado no combate aos efeitos da crise econômica de 2008, adotou uma política industrial de caráter mais anticíclico e corretivo, priorizando incentivos amplos e desonerações tributárias para sustentar a atividade econômica e o emprego no curto prazo. No entanto, sua implementação careceu de foco estratégico, abrangendo isenções para um grande número de setores sem uma seleção rigorosa de prioridades, o que reduziu seu impacto transformador na estrutura industrial a longo prazo. Em contrapartida, a NIB apresenta uma visão de industrialização mais alinhada com a sustentabilidade e a inovação tecnológica, buscando diversificar a base produtiva e reduzir a dependência de importações. Mesmo focada em setores estratégicos, a NIB promove uma reestruturação produtiva com um enfoque mais direcionado, de caráter transformador e estratégico, baseada em metas específicas para superar a condição de subdesenvolvimento.

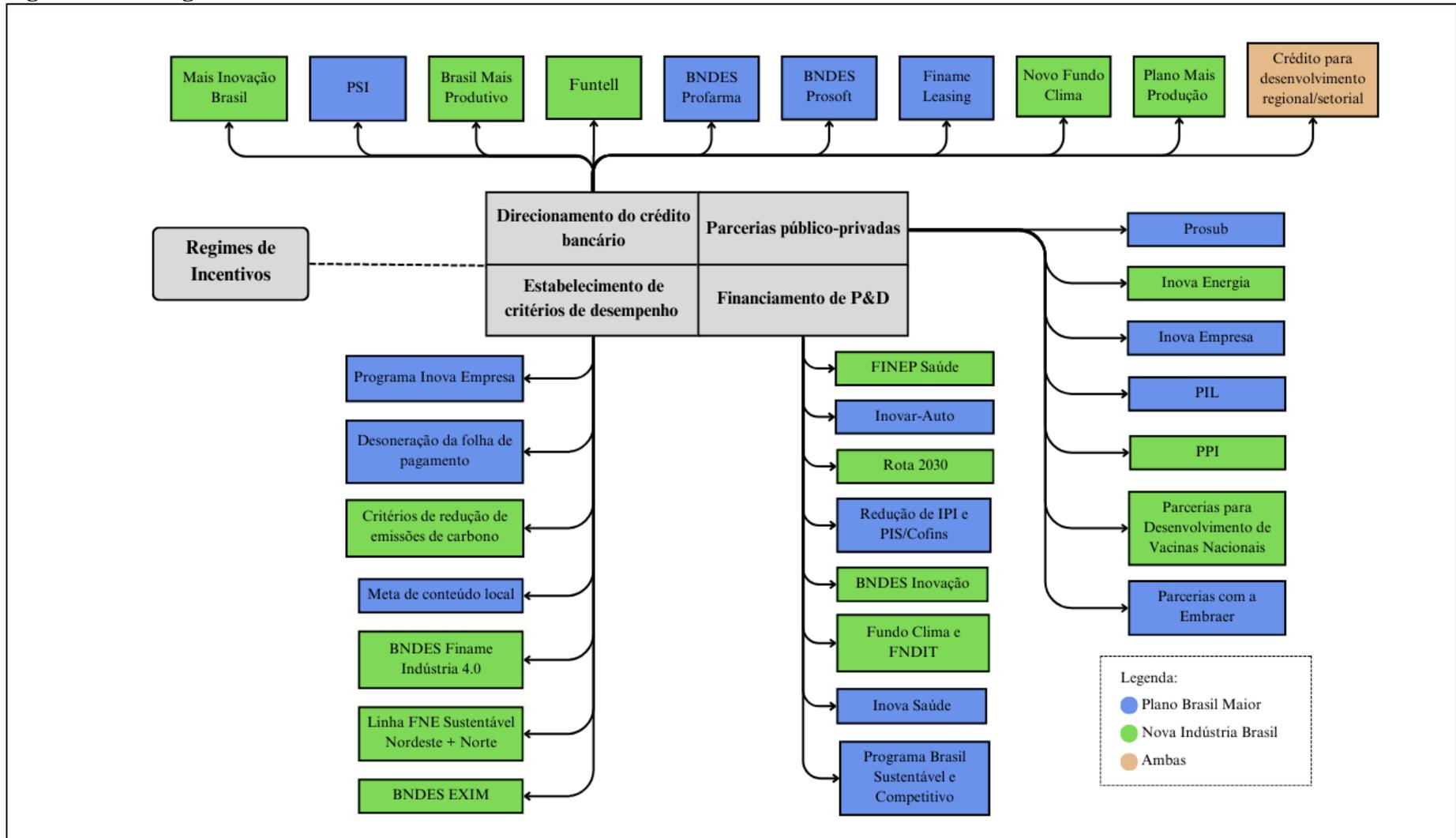
As figuras 5, 6, 7 e 8 apresentam a conclusão sintetizada da comparação entre as políticas industriais Plano Brasil Maior e Nova Indústria Brasil, com base nas categorias definidas na Figura 1. A Figura 5 mostra os regimes de regulação, enquanto a Figura 6 ilustra os regimes de incentivos, além dos principais instrumentos utilizados pelas políticas. A Figura 7 compara os principais objetivos e alguns dos programas implementados para alcançar esses objetivos. Por fim, a Figura 8 compara as instituições, a burocracia e o Estado no PBM e na NIB, além de suas diretrizes e dos órgãos responsáveis pelas decisões e pela implementação dos programas.

Figura 5 - Os Regimes de Regulação entre o PBM e a NIB



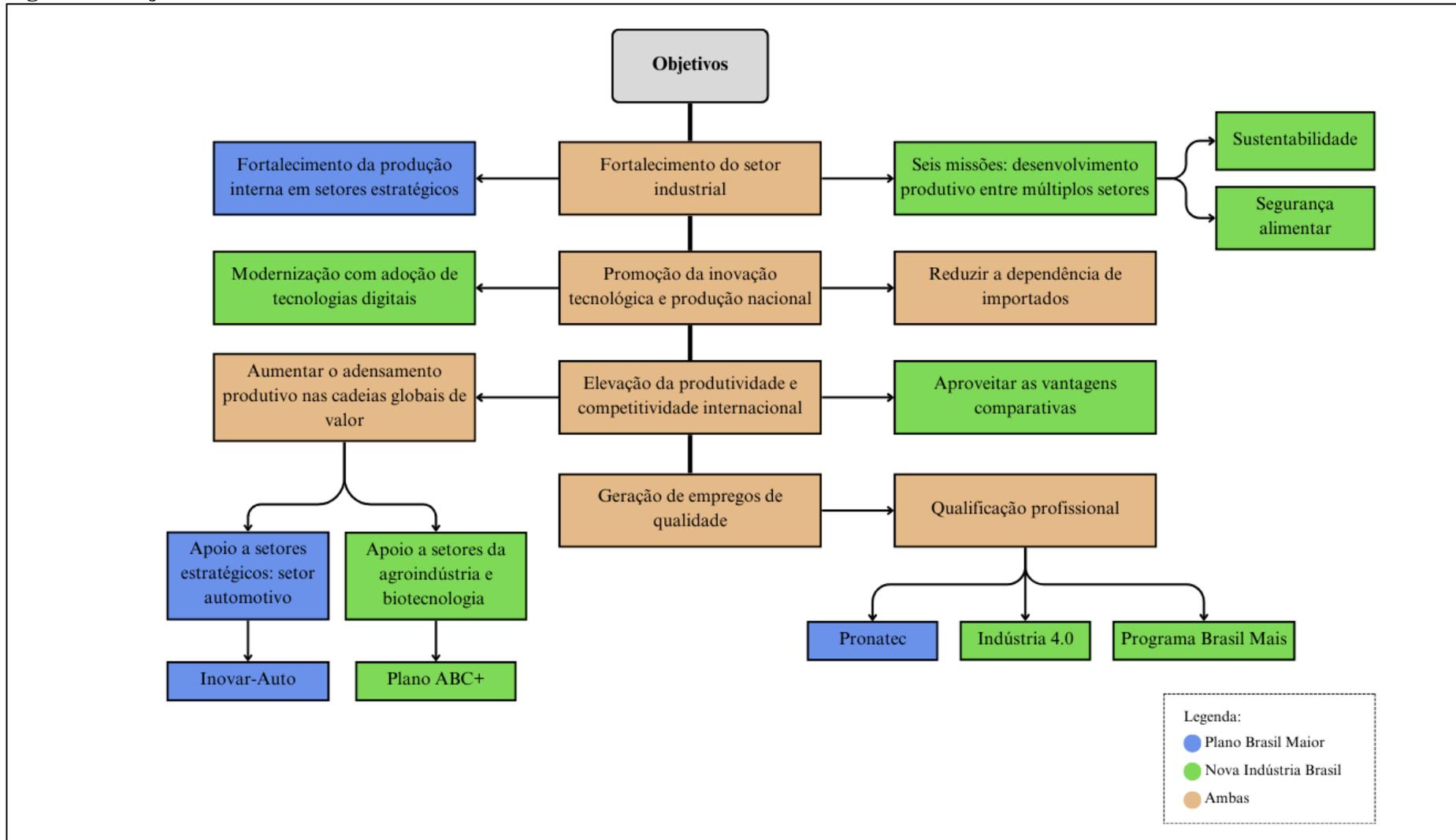
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011, 2013, 2014, 2024).

Figura 6 - Os Regimes de Incentivo entre o PBM e a NIB



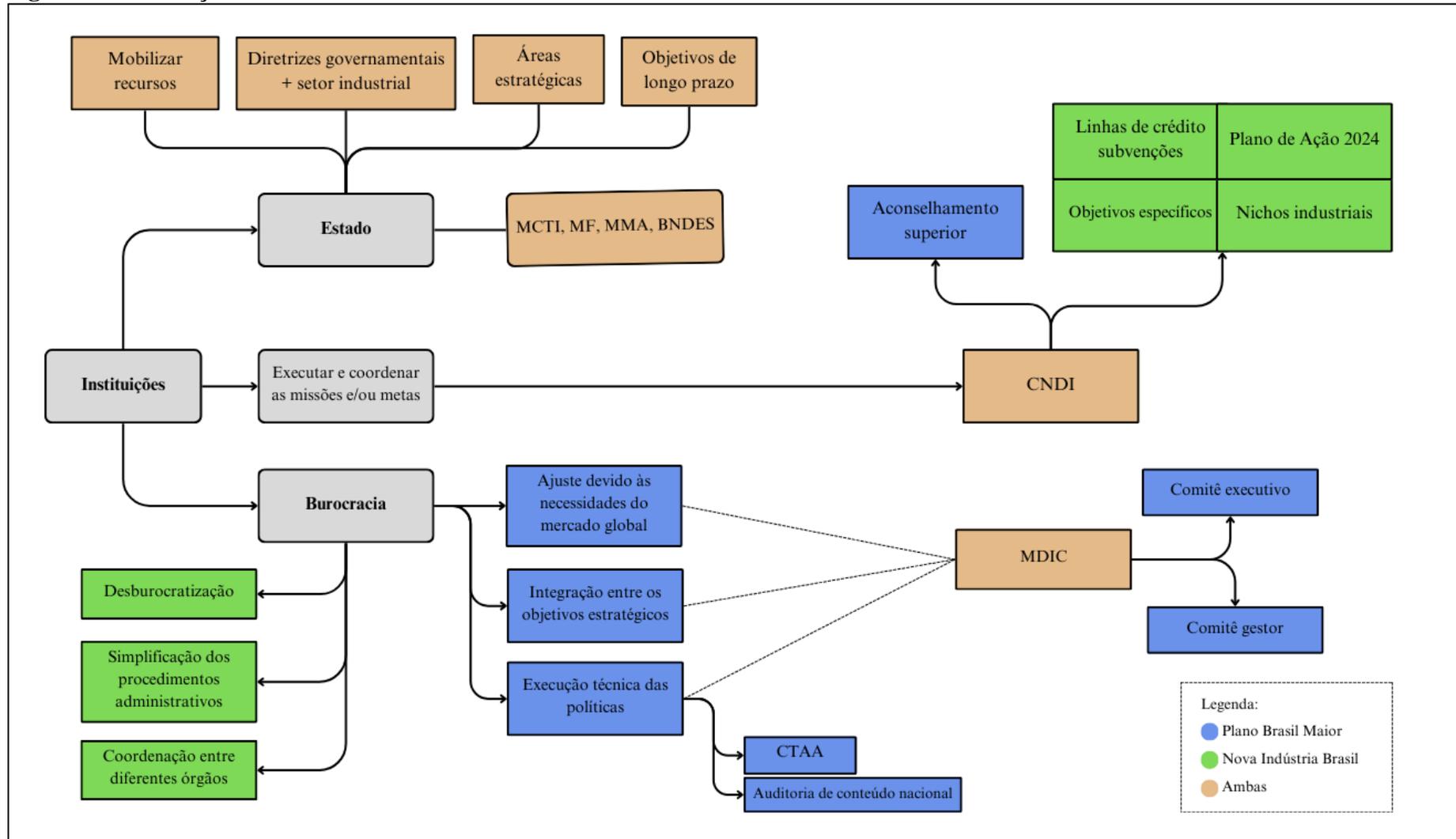
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011, 2013, 2014, 2024).

Figura 7 - Objetivos do PBM e da NIB



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011, 2013, 2014, 2024).

Figura 8 - Instituições do PBM e da NIB



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011, 2013, 2014, 2024).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos debates acerca da noção de subdesenvolvimento, da desindustrialização e da necessidade de reduzir desigualdades estruturais, o desenvolvimentismo configura-se como uma estratégia de política econômica que busca a superação do subdesenvolvimento por meio de um projeto de industrialização nacional orientado pelo Estado. Nesse contexto, as políticas industriais desempenham um papel crucial na condução do desenvolvimento econômico, pois articulam incentivos e regulamentações que visam impulsionar a industrialização e a inovação como meios de reduzir a dependência de importações de alta tecnologia e agregar valor à produção nacional, promovendo uma estrutura produtiva mais complexa, autônoma e capaz de competir no cenário internacional.

Pela corrente teórica desenvolvimentista e pelo papel das políticas industriais como forma de superação do “atraso”, este estudo debruçou-se sobre duas políticas industriais brasileiras: o Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil, dois programas que representam diferentes abordagens para promover a industrialização no país, refletindo o contexto econômico e social de suas respectivas épocas. Nesse sentido, realizou-se uma análise comparativa sob o prisma do desenvolvimentismo, buscando identificar as características desenvolvimentistas e as principais diferenças e semelhanças entre as políticas industriais. Para isso, primeiro descreveu-se os planos industriais por meio da análise de conteúdo, definindo as categorias comuns (instrumentos, objetivos, instituições e tomadas de decisões); identificaram-se as principais características do desenvolvimentismo por meio das categorias de análise (intervenção estatal, industrialização, estratégia nacional, nacionalismo, formação de empresas nacionais, bancos de desenvolvimento, burocracia, planejamento econômico, redistribuição de renda, financiamento público, financiamento privado e superação do subdesenvolvimento); e analisaram-se as semelhanças e diferenças quanto às características desenvolvimentistas presentes nas políticas industriais.

Ao longo da pesquisa, observou-se que o PBM, implementado entre 2011 e 2014, representou uma tentativa de retomada da industrialização brasileira por meio de uma agenda ambiciosa de incentivos setoriais e estímulos fiscais e creditícios. Essa política pautava-se em uma visão tradicional de política industrial, centrada no fortalecimento de setores estratégicos e no aumento da competitividade industrial. Em paralelo, a Nova Indústria Brasil surge em 2023 com uma nova configuração para a política industrial

brasileira, refletindo uma atualização ao incorporar missões específicas alinhadas aos desafios globais contemporâneos, como sustentabilidade, digitalização e segurança alimentar e energética. Sob essa perspectiva, a NIB busca alinhar traços fundamentais do desenvolvimentismo — como o desenvolvimento industrial, o incentivo estatal e a promoção de uma estratégia nacional para o fortalecimento econômico — a objetivos de sustentabilidade, aproveitando as cadeias produtivas nacionais para promover um modelo de crescimento mais inclusivo e ambientalmente responsável.

A comparação das políticas industriais aponta que, embora o PBM e a NIB compartilhem a intenção de modernizar e fortalecer a indústria nacional, eles diferem nas abordagens e nas prioridades. O PBM buscou consolidar uma base industrial robusta, em consonância com o modelo de planejamento econômico guiado pelo Estado, incluindo uma forte presença de financiamento público, apoio direto a setores estratégicos e incentivos à produção nacional, aliado ao fortalecimento da indústria nacional para reduzir a dependência externa, apresentando um projeto de nação evidente — pelo menos no papel. Mesmo reconhecendo a industrialização como via para o desenvolvimento e o papel do Estado como promotor do desenvolvimento por meio de incentivos fiscais, subsídios e programas de financiamento, a NIB diverge da política industrial anterior por dar um passo adiante na visão desenvolvimentista, atualizando-a com um foco em sustentabilidade, inovação e inclusão social. A nova política industrial abrange a indução de mudanças estruturais e tecnológicas em setores emergentes, aliada à colaboração com o setor privado e a academia, buscando fortalecer a posição do Brasil como um competidor global.

Esse contraste aponta para uma mudança nas estratégias de desenvolvimento industrial, em que a NIB busca não apenas a expansão e a competitividade do setor industrial, mas também a promoção de valores que respondam a desafios sociais e ambientais, lidando com os problemas a longo prazo. Portanto, a comparação entre o PBM e a NIB evidencia uma mudança de paradigma: enquanto o PBM buscava uma industrialização tradicional para ganhar competitividade e superar o processo de subdesenvolvimento, a NIB adota uma perspectiva inovadora como forma de *catching up*, que se alinha às demandas globais por uma economia mais sustentável e inclusiva. Dessa forma, esta pesquisa demonstra que o modelo de política industrial desenvolvimentista ainda está presente no Brasil e a transição entre essas políticas destaca o esforço brasileiro de adaptar sua estratégia industrial às transformações globais e construir uma base produtiva capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e futuros.

No entanto, devido ao corte temporal e à falta de dados quanto aos resultados, o trabalho aponta apenas para a emenda teórica das políticas industriais, principalmente em relação à NIB. Nisso, sem analisar os resultados e as consequências das implementações das políticas da nova indústria, algumas questões permaneceram em aberto e podem ser exploradas em estudos futuros para enriquecer o entendimento sobre o papel da política industrial, a saber: *Quais foram os impactos a longo prazo da Nova Indústria Brasil? As políticas implementadas conseguem gerar mudanças estruturais duradouras na economia brasileira, ou seus efeitos são temporários? Quais são os impactos sociais diretos desse programa, especialmente no que tange à criação de empregos de qualidade e à inclusão de pequenas e médias empresas? Em que medida as ações da NIB estão conseguindo ou conseguirão frear e reverter a desindustrialização precoce no Brasil? Considerando o atual cenário econômico e fiscal nacional, até que ponto o governo conseguirá manter a longo prazo os investimentos necessários para sustentar a NIB?*

Com isso, espera-se que novos estudos sejam realizados sobre a temática das políticas industriais e seu papel no enfrentamento do subdesenvolvimento e da desindustrialização no Brasil, ampliando as discussões e atualizando as informações à medida que o contexto econômico e tecnológico evolui. Tais pesquisas poderão não apenas avaliar a eficácia de iniciativas como o Plano Brasil Maior e a Nova Indústria Brasil em suas diferentes dimensões — social, econômica e ambiental —, mas também propor adaptações para que essas políticas acompanhem as transformações globais e respondam aos desafios específicos do desenvolvimento brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, P.; VIEIRA, E. Políticas Industriais dos Governos Lula e Dilma. **III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento: Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social**, Taubaté, 22 out. 2014.

ALMEIDA JÚNIOR, M F. Política industrial e crescimento. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, ano 2011, n. 16, p. 47-56, 11 nov. 2015.

AMADEO, E. Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Painel Política Industrial. BNDES, 2002.

AMSDEN, A. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora da UNESP, 2009. 586 p.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant**: South Korea and Late Industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989. 400 p.

AQUINO, Y. Nova política industrial tem R\$300 bilhões previstos para financiamento até 2026. **Agência Gov**, Brasília, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202401/nova-politica-industrial-tem-r-300-bilhoes-previstos-para-financiamento-ate-2026>.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 288 p.

BATTAHIN, J. F. **Abordagens ao desenvolvimento**: elementos para uma análise sobre o desenvolvimentismo no Brasil. 2023. 213 p. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, [S. l.], 2023.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. 484 p.

BRASIL. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. UNICAMP. Campinas, p. 22. 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior**: Texto de Referência. Plano 2011-2014. 2011.

BRASIL. Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. 2011.

BRASIL. Situação do Conjunto de Medidas. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Plano Brasil Maior**. Inovar para competir. Competir crescer. Balanço Executivo | 2011-2014, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026. Brasília: CNDI, MDIC, p. 102, 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. BUROCRACIA PÚBLICA E ESTADO NO BRASIL. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimentismo: ideologia do desenvolvimento econômico dos países retardatários. **Revista do Instituto Humanitas**. Unisinos, Edição 392, Maio. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3, p. 853-874, set./dez. 2018.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, ed. 15, p. 139-174, dez. 2014.

CARDOSO, E. F. **Plano Brasil Maior: Avaliação Preliminar**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, [S. l.], 2011.

CARDOSO, F. G.; REIS, C. F. de B. Centro e periferia nas Cadeias Globais de Valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1-32, set./dez. 2018.

CARDOSO, F. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2004. 267 p.

CHANG, H. J. Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe, **EIB Papers**, European Investment Bank (EIB), Luxembourg, vol. 11, p. 106-132. 2006

CHANG, H. J. Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: theory and evidence. In: CHANG, H. J. (Ed.). **Globalization, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHANG, H. J. The Economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

CHANG, H. J.; ANDREONI, A.; KUAN, M. L. International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK. **Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4**. London: Government Office of Science, 2013.

CONSIDERA, C.; TRECE, J. Indústria de transformação brasileira: À beira da extinção. **Textos para Discussão #6**, 19 out. 2022.

DANTAS, F. Nova política industrial não é isso tudo que parece ser. **Estadão**, São Paulo, 23 jan. 2024. Economia, p. 5. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/nova-politica-industrial-nao-e-isso-tudo-que-parece-ser/>.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 47, set. 2013, pp. 9-20.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995. 344 p.

FACHIN, O. **Fundamentos da Metodologia Científica**: noções básicas em pesquisa científica. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FEIJÓ, C.A; CARVALHO, P.G; ALMEIDA, J.S.G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: IEDI, Novembro, mimeo. 2005.

FEIL, F.; FEIJÓ, C. Bancos de desenvolvimento como “braço de política econômica”: uma interpretação Minskiana aplicada ao caso do BNDES. **Textos para Discussão**, Niterói, ano 2019, n. 1, 13 nov. 2019.

FERNANDES, I. F. A. L. **Burocracia e política**: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2010.

FERRAZ, M. B. Retomando o Debate: A Nova Política Industrial do Governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 32, 2022.

FERREIRA, P.C.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 305-316. 2003.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Texto para discussão/ **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo não é sinônimo de intervencionismo. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2016.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea**, núm. esp., 2017. p. 1-20.

FURTADO, C. **A Economia Brasileira**: contribuição à análise do seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, J. Sistematização do debate sobre política industrial. CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Painel Política Industrial. Rio de Janeiro: BNDES, 2002

FURTADO, J. Quatro eixos para política industrial. In: FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. (Ed.). **Política industrial**. São Paulo: Publifolha, 2004, v. 1, Cap. 2.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Economia Política**. v.24, n. 4 out/dez, p. 483-486, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002

GOLDENBERG, M. A Arte de Pesquisar: **Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados na pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília S. (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método, criatividade. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HASENCLEVER, L; KUPFER, D. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 386 p.

IEDI. Indústria e Política Industrial no Brasil e em outros Países. Maio de 2011.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LAZONICK, W.; O'SULLIVAN, M. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. **Economy and Society**, Oxfordshire, v. 29, n. 1, p. 13-35, 1 fev. 2000.

MARCONI, M. LAKATOS, E. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUETTI, A. A. **Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998**. 2002.

MATA, M. J. **Política Industrial e Crescimento Econômico: uma Discussão Reflexiva Sobre o Papel do Plano Brasil Maior**. 2013. 112 p. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. 314 p.

MEDEIROS, J. B. **Redação Científica: práticas de fichamentos, resumos, resenhas**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PACK, H.; SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297. 2006.

PINHEIRO, M.C. et al. Por que o Brasil não precisa de política industrial. Rio de Janeiro: FGV, **Texto para discussão, 644**. 2007.

PORTER, M. **The Competitive Advantage of Nations**. 1. ed. New York: Free Press, 1990. 886 p.

RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-first Century. In: RODRIK, D. **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SARMIENTO, N. Estímulo ao setor, risco de ineficácia: especialistas apontam erros e virtudes do plano nacional para a indústria. **G1**, Brasília, 19 fev. 2024. Política, p. 5. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/19/estimulo-ao-setor-risco-de-ineficacia-especialistas-apontam-erros-e-virtudes-do-plano-nacional-para-a-industria.ghtml>.

SCATOLIN, F. D.; CRUZ, M. J. V.; PORCILE, G.; NAKABASHI, L. Desindustrialização? Uma análise comparativa entre Brasil e Paraná. Porto Alegre: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 35, n. 1, p. 105-120, ago. 2007.

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo**: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Brasília: Ipea, 2013. p. 56. (Texto para Discussão, n. 1856).

SCHAPIRO, M.G. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. **Textos para Discussão. no 1856**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015

SCHMIDT, C.; MATTOS, C. Nova Indústria Brasil volta ao passado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 fev. 2024. Opinião/Artigos, p. 2. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigos/coluna/2024/02/nova-industria-brasil-volta-ao-passado.ghtml>.

SILVA, K. V.; SILVA, M. H. **Dicionário de Conceitos Históricos**. São Paulo: Contexto, 2009

SOUZA, N. D. J. D. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas. 5º ed. 2009

STEIN, A. Q. **Desenvolvimentismo no Primeiro Governo Dilma**: Intencionalidade, Capacidades Políticas e Financeirização. 2016. 105 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2016.

STEIN, G. Q.; JUNIOR, R. H. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 47, 2016.

STIGLITZ, J. E. **The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them**. 1. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015. 448 p.

STUMM, M. G. **Ideias e Política Industrial: uma Análise dos Governos Petistas**. 2019. 212 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SUPLICY, M. T. Plano Brasil Maior: Nacionalista Mesmo. Ainda Bem! É justo entregar o nosso desenvolvimento a outros países? A resposta é: NÃO!!!. **Brasil 247**, 11 ago. 2011. Economia. Disponível em: www.brasil247.com/economia/plano-brasil-maior-nacionalista-mesmo-ainda-bem.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, abril-junho, 2006.

TONI, J. Monitorando e Avaliando Políticas Públicas em Ambientes de Governança Compartilhada: lições da política industrial recente. In **VII Congresso de Gestão Pública**. Brasília, 2015.

VERGARA, S. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

WOO-CUMINGS, M. Introduction: Chalmers Johnson and the politics of nationalism and development. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.