

ENEI 2025 *Fortaleza* IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL


"Financiamento e Desenvolvimento Brasileiro:
oportunidades e desafios"



20-23
MAIO DE 2025



LOCAL: sede do BNB, Avenida
Dr. Silas Munguba, 5.700 –
Centro de Treinamento,
Passaré, Fortaleza (CE)

Realização:  Banco do
Nordeste

 ABEIN
Associação Brasileira de
Economia Industrial e Inovação

A Retomada Mundial da Política Industrial e uma Proposta de Indicador de Monitoramento para a Reindustrialização Brasileira

Pedro Quaresma de Araujo¹;
Cristóvão de Melo²;

Resumo: Os anos recentes marcam a retomada da política industrial no cenário econômico mundial, seja pelo exemplo de sucesso de sua adoção pela China, seja pela volta de sua prática nos países ocidentais após décadas de contestação a políticas de intervenção estatal na economia, em especial no que se refere à alocação de recursos em setores econômicos produtivos. Tensões geopolíticas sucessivas, preocupações ambientais crescentes e o contexto de desestruturação das cadeias produtivas e de vulnerabilidade externa devido à pandemia de Covid-19 aceleraram a legitimação da retomada da política industrial por diversos governos nacionais. No cenário atual, após anos de severa desindustrialização da estrutura produtiva brasileira, o Governo Federal lançou, em 2024, a Nova Indústria Brasil (NIB), uma política industrial concebida a partir de missões a serem realizadas pelo país, em consonância com as práticas e os trabalhos acadêmicos mais atuais a respeito do tema. Não obstante os objetivos e metas relativos aos mais variados desafios prementes para a sociedade brasileira presentes na NIB e que orientam a sua execução, entende-se que sua efetividade em promover a reindustrialização da economia brasileira deve ser acompanhada e monitorada constantemente. Desta maneira, este artigo propõe um indicador de monitoramento para acompanhar os resultados da NIB em termos de reindustrialização, entendida como o avanço da produção industrial nos setores mais afetos à nova política industrial do governo brasileiro.

Palavras-chave: Indicador; Monitoramento, Reindustrialização, Nova Indústria Brasil, Política Industrial.

Código JEL: H. Economia Pública; L. Organização Industrial.

Área Temática: 6.1 Políticas Industriais e Comerciais

¹ Bacharel e Mestre em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) E-mail: pedro.quaresmadearaujo@gmail.com

² Bacharel e Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília. Doutor em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA/UnB). E-mail: cristovoademelo@gmail.com

Global Return of Industrial Policy and a proposal of monitoring indicator for Brazilian reindustrialization

Abstract: Recent years mark the resurgence of industrial policy in the global economic landscape, either by the successful example of its adoption by China or by the return of its practice in Western countries after decades of opposition to state intervention policies in the economy, particularly regarding the allocation of state resources in productive economic sectors. Successive geopolitical tensions, growing environmental concerns, and the context of the disruption of supply chains and external vulnerability due to the Covid-19 pandemic have accelerated the legitimization of the resurgence of industrial policy by various national governments. In the current scenario, after years of severe deindustrialization of the Brazilian productive structure, the Federal Government launched, in 2024, the New Industry Brazil (NIB), an industrial policy conceived based on missions to be carried out by the country, in line with the most current practices and academic works on the subject. Despite the objectives and goals related to the most pressing challenges for Brazilian society present in the NIB that guide its execution, it is understood that its effectiveness in promoting the reindustrialization of the Brazilian economy must be constantly monitored and tracked. Thus, this article proposes a monitoring indicator to track the results of the NIB in terms of reindustrialization, meaning the advancement of industrial production in the sectors most related to the new industrial policy of the Brazilian government.

Keywords: *Indicator; Monitoring; Reindustrialization; New Industry Brazil; Industrial Policy.*

1. Introdução

Ao longo do século XX, a economia brasileira viveu um período de profunda industrialização e crescimento econômico, influenciada pelas políticas estruturalistas que preconizavam investimentos industriais e a incorporação do progresso técnico como pré-condições para o desenvolvimento e a redução das desigualdades na distribuição de renda. Não obstante o sucesso em diversificação da estrutura produtiva e crescimento da renda per capita, este processo não se completou suficientemente em termos de desenvolvimento tecnológico e distributivo.

Com o advento da globalização, a política industrial passou por um período de severa contestação em todo o mundo, passando a ser considerada como um obstáculo ao livre comércio e à autorregulação dos mercados globais. Por anos, considerou-se que a melhor política industrial era “não ter política industrial”, tomando como exemplo a frase do ex-Ministro da Fazenda brasileiro Pedro Malan (CORDEIRO, 2022) na década de 1990. Era o período das políticas horizontais focadas em garantir “fundamentos macroeconômicos” favoráveis, medidas de “facilitação” para o ambiente de negócios, simplificação tributária e políticas regulatórias, sem distinção por setor econômico.

O sucesso econômico e o aumento da competitividade da China frente aos países desenvolvidos transformou este cenário. EUA e União Europeia não só adotaram discursos favoráveis a políticas de incentivo a setores econômicos, como efetivamente passaram a executá-las. Adicionalmente, a crise da pandemia com seus efeitos sobre as cadeias logísticas mundiais, aliadas às tensões geopolíticas crescentes, a exemplo da Guerra da Ucrânia, e as crescentes preocupações ambientais, especialmente aquelas relativas à necessidade de uma transição energética, acabaram por legitimar e consolidar o retorno da política industrial ao arcabouço das políticas públicas em diversos países do mundo.

No Brasil, a eleição do novo governo, em 2022, trouxe consigo uma preocupação com a reindustrialização do país, após cerca de três décadas de sucessivo encolhimento da participação da indústria na economia nacional. Desta maneira, foi lançada, em janeiro de 2024, a Nova Indústria Brasil (NIB), concebida em seis missões e diversas áreas prioritárias. Neste sentido, dada a importância de mecanismos de monitoramento para a avaliação da condução da NIB, este artigo apresenta uma proposta de indicador sintético para verificar a efetiva reindustrialização do país em termos quantitativos e

qualitativos. Basicamente, propõe-se uma agregação setorial nos setores mais afetos à política industrial do governo federal para fins de comparação com o resultado agregado da indústria de transformação, de modo a aferir os resultados apresentados pelos setores prioritários, a partir do momento de implementação dos instrumentos de apoio da NIB.

O artigo está estruturado em seis partes. A primeira consiste nesta introdução. A segunda parte apresenta o contexto internacional da retomada da política industrial desde a segunda década do Século XXI. Além disso, apresenta uma tipologia das políticas industriais que vêm sendo utilizadas no contexto internacional contemporâneo.

A terceira parte discorre a respeito da desindustrialização da economia brasileira nas últimas três décadas e apresenta um breve histórico das mais recentes iniciativas de políticas brasileiras para a indústria até o lançamento da Nova Indústria Brasil (NIB) em 2024, cujas seis missões almejam impactar diversos setores industriais considerados estratégicos para o País. Além disso, busca destacar os instrumentos priorizados pela NIB, conforme a tipologia descrita na seção anterior.

Com o intuito de monitorar a efetividade da política em termos de reindustrialização, apresenta-se, na quarta parte, uma proposta de indicador que busca demonstrar a variação do volume da produção dos setores prioritários definidos na NIB em relação ao conjunto da indústria. O que se almeja com a elaboração deste indicador, além de aferir os efeitos quantificáveis da NIB, é qualificar a retomada da produção industrial por meio da identificação de setores que geram empregos de maior remuneração e maior avanço tecnológico para a economia brasileira. Na composição do indicador foram priorizadas 20 (vinte) classes industriais contidas na NIB, que representam 9,1% da produção industrial no País, conforme a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, de 2022.

Por fim a quinta parte tece considerações a respeito dos resultados encontrados para a NIB e o conjunto de políticas industriais vigentes no país. A sexta e última parte é a bibliografia utilizada no artigo, onde constam além de livros e artigos acadêmicos, notícias e entrevistas relacionadas ao tema.

2. O contexto internacional da retomada da política industrial a partir da segunda década do Século XXI

2.1. Globalização, Consenso de Washington e desindustrialização

Ao longo dos “Anos Dourados” da segunda metade do Século XX, as economias capitalistas viveram anos de intensa prosperidade (Hobsbawm, 1995). A competição contra o bloco socialista orientava a atuação do Estado no domínio econômico, seja a partir do Plano Marshall de reconstrução das economias europeias, como, também, na “corrida espacial”, apoiada fortemente em investimentos públicos em pesquisa, inovação e desenvolvimento industrial. Além disso, com o intuito de manter a área de influência sobre os países em desenvolvimento, era comum o financiamento da atividade econômica a partir de recursos oriundos dos países desenvolvidos.

Na década de 80 do século XX, a intervenção estatal na economia começa a passar por um profundo questionamento teórico e político. No campo teórico, era cada vez mais comum o questionamento das políticas industriais, que passaram a ser vistas como promotoras de ineficiências econômicas e inflacionárias. No campo político, as políticas liberalizantes de Reagan/Thatcher levam a uma reformulação profunda dos gastos públicos, com efeitos sobre aqueles destinados à política industrial.

O Século XXI começou influenciado pelo fim da Guerra Fria, devido ao colapso da União Soviética na década anterior. O forte sentimento de que o capitalismo, consolidado em democracias liberais do ocidente, venceu a disputa que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial, difundiu a ideia da globalização como o objetivo a ser perseguido no milênio entrante. O cientista político estadunidense Francis Fukuyama decretou o “fim da história”, uma alegoria para explicar uma inflexão no rumo das sociedades humanas em que o idealismo e as utopias dariam lugar ao “cálculo econômico, a resolução interminável de problemas técnicos, preocupações ambientais e a satisfação das sofisticadas demandas dos consumidores.” (FUKUYAMA, 1992)

A globalização traria consigo o aumento da prosperidade e do bem-estar para todas as nações. Esta ocorreria por meio da desregulação de mercados; liberalização do comércio internacional; descentralização de cadeias produtivas; diminuição das funções estatais; questionamento do Estado de

bem-estar social; financeirização da economia e disputas por atração de investimentos estrangeiros pelos países.

No que se relaciona com os países em desenvolvimento, nos anos 1990, o chamado Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) consolidou-se como um arcabouço de reformas institucionais que deveriam ser adotadas, notadamente pelos países da América Latina – paralisadas por dívidas externas e internas, crises políticas e inflação – com o intuito de modernizarem-se para conseguir sua inserção neste novo mundo globalizado. A receita elaborada por três instituições baseadas na capital estadunidense – o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA – consistia em um conjunto de dez recomendações econômicas: disciplina fiscal para manter o déficit baixo e evitar inflação; redirecionamento dos gastos públicos para saúde, educação e infraestrutura; reforma tributária para ampliar a base e simplificar o sistema; taxas de juros determinadas pelo mercado; taxas de câmbio competitivas para promover exportações; abertura comercial pela redução de tarifas e outras barreiras; abertura ao investimento estrangeiro direto; privatização de empresas estatais; desregulamentação para incentivar novas empresas e a concorrência; e garantia dos direitos de propriedade. (WILLIAMSON, 1990)

No que tange à política industrial, o ambiente de euforia com a globalização e a preponderância das ideias do Consenso de Washington já não permitia a utilização das antigas políticas industriais praticadas por boa parte do mundo em desenvolvimento entre os anos 1950 e 1980, notadamente a substituição de importações e o uso de barreiras tarifárias para proteger a produção nacional. Tanto pelos resultados adversos como pela premência de inserção no comércio mundial, novas tipologias de política industrial surgiram e foram amplamente aplicadas pelos países ricos. Muitos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, não conseguiram levar a cabo políticas industriais, uma vez que estas passaram a depender de fatores macroeconômicos determinantes para a sua implementação. (COUTINHO, 2002). Consequentemente, o resultado foi que houve efetiva redução da atividade industrial nos países região.

2.2. A industrialização chinesa e a desindustrialização ocidental

A Ásia seguiu seu próprio modelo de desenvolvimento, diverso em muitos aspectos do que prescrevia o Consenso de Washington, principalmente no que concerne ao direcionamento estatal da economia. As taxas de câmbio favoráveis à exportação foram perseguidas, mas sem que as flutuações fossem controladas pelo mercado. Da mesma forma, os condicionantes aos investimentos estrangeiros e a desregulamentação das leis de fomento econômico seguiram caminhos discordantes das diretrizes neoliberais. Como ressaltam Paula e Jabour:

“A visão convencional do processo de desenvolvimento chinês em geral ressalta a abertura ao capital estrangeiro e a desregulamentação do mercado como fatores chaves deste processo e criticam outras políticas e instituições na China, como a presença de um amplo sistema financeiro público, empresas estatais em setores chave, amplos controles dos fluxos de capitais, etc., elementos que desviam o país de uma economia de livre mercado (Lo e Zhang, 2011). De fato, a experiência chinesa está longe do conjunto de políticas e reformas liberais conhecidas amplamente como Consenso de Washington, na medida em que a entrada de capital estrangeiro e a desregulamentação do mercado têm sido feita de forma gradual e controlada pelo governo chinês.” (PAULA E JABOUR, 2016)

Notadamente, o ambiente de negócios peculiar da China tornou-se o principal destino de investimentos industriais, a partir da instalação de empresas ocidentais que buscavam fatores de produção mais baratos, além de acesso ao enorme mercado consumidor asiático, a partir da década de 1980.

A China, que desde o final da década de 1970 havia promovido a abertura gradual e controlada de sua economia, se assenhorou das cadeias produtivas industriais por meio de políticas que condicionavam a instalação das firmas estrangeiras no país à associação com empresas locais, o que estimulou um ambiente propício à absorção de processos tecnológicos, ao empreendedorismo e à produção voltada para a exportação. Também houve grande participação estatal no capital dos conglomerados industriais como forma de induzir e controlar seu desenvolvimento industrial.

Desde o começo dos anos 1980, a China vem apresentando um crescimento econômico consistente e prolongado, tendo como base a produção e a exportação de bens industriais. Tornou-se, em 2009, o maior exportador de bens industrializados do mundo. Em 2024, atingiu \$ 1 trilhão de dólares em superavit comercial em relação ao resto do mundo. Suas exportações cresceram 17%, entre 2023 e 2024, enquanto o comércio mundial cresceu apenas 3%. O poder do parque industrial chinês atingiu níveis nunca alcançados:

“When it comes to domestic manufacturing, China has become more powerful than the United States, Japan, Germany, South Korea, and Britain combined (...)

*China has very successfully used these industrial policies to build itself into the world's dominant producer, not just of cars, but of drones, solar panels, so many other manufactured products that together have given it a \$1 trillion trade surplus. And the question everybody is starting to ask is, how in the world can anybody else catch up now”.*³ (BRADSHER, 2025).

Enquanto isso, no Ocidente, a crise financeira de 2008 acentuou o questionamento sobre o funcionamento econômico baseado essencialmente na autorregulação dos mercados. Como apontado por Joseph Stiglitz, os resultados das políticas de austeridade, desregulamentação e privatização foram, muitas vezes, diversos do que indicavam as receitas do Consenso de Washington: medidas de estabilização – "definidas como rigor tributário e uma política monetária 'sensata' " – não garantem crescimento econômico nem estabilidade; mercados abertos de capitais não levam a crescimento econômico mais rápido, expõem os países a riscos mais altos e respondem a variações repentinas dos humores dos investidores, o que leva a evasões maciças, especialmente nos países de regulação financeira fraca; os benefícios da liberalização do comércio são questionáveis quando o comércio é assimétrico; uma privatização feita de forma errada pode aumentar o preço dos serviços públicos; e, por fim, o desconhecimento da realidade social e política pode levar a consequências desastrosas em diversos países. (STIGLITZ, 2002)

Além disso, o maciço investimento contracíclico praticado pelos diversos Estados Nacionais reacendeu o debate da importância do gasto fiscal, enquanto a resiliência da economia chinesa frente à crise econômica fez com que se retomassem as discussões a respeito da importância da promoção de políticas de competitividade setorial e inovação. Finalmente, em contraponto aos ditames das economias capitalistas ocidentais, surgem o G-20 e os BRICS, acrônimo para o grupo das cinco maiores economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que vieram a se tornar uma entidade política e diplomática, voltada para promover o crescimento econômico e a cooperação política entre seus membros.

2.3. Pandemia, desabastecimento, dependência externa e a retomada da política industrial

A pandemia de Covid-19, decretada em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), iniciou uma mudança generalizada na percepção a respeito das organizações das cadeias produtivas globais. Tendo em vista o desabastecimento causado pela interrupção do fluxo de comércio mundial e a dificuldade de acesso a materiais básicos de saúde, como seringas, máscaras, tubos de oxigênio, além da corrida pela elaboração de uma vacina, evidenciou-se que a ausência de parques produtivos próprios, em momentos críticos como o da pandemia, era um assunto estrategicamente sensível para a soberania e a segurança sanitária das nações. Evidenciou-se a necessidade de produzir localmente bens considerados essenciais.

Isso desencadeou a ideia de movimentos contrários à instalação de indústrias *offshore* pelos países desenvolvidos, que transferiram boa parte de seus parques industriais para países com custos de produção mais baratos, especialmente para a Ásia nas décadas anteriores. Estratégias de *nearshoring* – produzir em um país fronteiriço, *friendshoring* – produzir em um país aliado politicamente, e *reshoring* – repatriar plantas industriais, passaram a ser vistas com prioridade no contexto pós-pandemia.

³ No que diz respeito à manufatura doméstica, a China tornou-se mais poderosa do que os Estados Unidos, Japão, Alemanha, Coreia do Sul e Reino Unido juntos. (...) A China utilizou com grande sucesso suas políticas industriais para se tornar a principal produtora mundial, não apenas de automóveis, mas também de *drones*, painéis solares e muitos outros produtos manufaturados, que juntos lhe proporcionaram um superavit comercial de 1 trilhão de dólares. E a pergunta que todos começam a fazer é: como é possível que alguém consiga alcançá-la agora? (Tradução livre)

Entretanto, destaque-se que o cardápio das políticas industriais pós Consenso de Washington é amplo e já vinha sendo utilizado pelos países desenvolvidos em suas estratégias industriais, mesmo antes do contexto da pandemia e disputas comerciais com a China.

“Os países da OECD usam o seguinte arsenal: a) incentivos fiscais/financeiros de desenvolvimento regional; b) incentivos fiscais, subvenções a fundo perdido, contratos *cost-plus* e outras modalidades de apoio ao risco das atividades tecnológicas do setor privado; c) subsídios ao treinamento/educação de trabalhadores; d) uso coordenado do poder de compra do setor público; e) esquemas de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores; f) oferta de infraestrutura tecnológica e científica através de incubadeiras, pólos e distritos especiais; g) negociações diretas do governo com grandes empresas internacionais, com base nos instrumentos acima.” (COUTINHO, 2002)

No caso europeu, podemos destacar a *High-Tech Strategy*, iniciativa ampla construída a partir de um consenso nacional alemão sobre a necessidade de unir esforços estatais e de empresas importantes (Siemens, Volkswagen, Bosch) na busca de consolidar a liderança mundial alemã em setores específicos, reforçada posteriormente com o acirramento da concorrência global, o que ajuda a explicar o avanço não espontâneo da tecnologia naquele país:

“De forma ambiciosa, a estratégia pretende enfrentar os novos desafios impostos pela globalização (*‘Germany cannot compete on cost’*) e foi desenhada para explorar oportunidades em segmentos específicos e em atividades/tecnologias transversais. A *High-Tech Strategy* encontra-se em sua terceira versão e a mais atual mantém abordagem e estrutura semelhantes às da original em 2006 (...)” (WILLCOX e DAUDT, 2017)

A partir do primeiro governo Trump, os EUA passaram a deixar explícito seu incômodo com a ascensão da China. A dependência e a rivalidade fizeram ressurgir as primeiras ações de combate ao avanço chinês. Desde 2017, os EUA vêm impondo tarifas com o intuito de reduzir seu déficit comercial com o país asiático e inibir práticas alegadamente ilegais de comércio. Também lançaram investigações contra supostas violações de propriedade intelectual por parte das empresas chinesas e baniram a gigante de tecnologia Huawei de acessar tecnologia americana e seus mercados. Iniciaram esforços para diminuir a dependência chinesa em setores críticos como o de semicondutores e limitaram a possibilidade de investimentos estrangeiros diretos chineses em companhias fornecedoras das forças armadas ou do setor de vigilância. Impuseram controles de exportação de tecnologias avançadas e têm buscado firmar alianças com outros países para conter o avanço chinês.

Além disso, além das políticas reativas listadas, efetivamente colocaram em prática, já no Governo Biden, políticas industriais pró-ativas, como o *Chips Act*, *Inflation Reduction Act* e o *Green New Deal*, que são legislações de incentivo econômico para indústrias, com foco em projetos de energia renovável e tecnologia da informação, setor em que os EUA querem manter seu domínio.

Nesse contexto de preocupação dos EUA com a ascensão da China, ressalta-se o estudo publicado pelo *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), denominado “*Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy in Comparative Perspective*”, em 2022. Corroborando a ideia de retomada da política industrial nos países desenvolvidos que esta seção aborda, o estudo está centrado na quantificação de gastos praticados internacionalmente em política industrial, com destaque para os gastos chineses. Conforme explicitado no documento, com a retomada do debate sobre política industrial, dados e estatísticas sobre os instrumentos são cada vez mais relevantes:

*As the international debate over the use of industrial policies intensifies, reliable data are more important than ever. This project aims to quantify the size of total industrial policy spending in China and compare it to other economies. Much of the existing research on industrial policy focuses on its effects, but there are few, if any, published studies that attempt a systematic comparison and quantification of overall industrial policy spending. This project does not seek to assess whether industrial policies are helpful or harmful. Instead, the primary goal is to demonstrate what estimations are possible given available data and identify areas for more reporting or research.*⁴ (Kennedy, Dipippo e Mazzoco, 2022)

⁴ À medida que o debate internacional sobre o uso de políticas industriais se intensifica, dados confiáveis são mais importantes do que nunca. Este projeto visa quantificar o tamanho do gasto total com políticas industriais na China e

Uma das contribuições mais relevantes do referido estudo foi a própria tipologia de políticas industriais identificadas no documento, que se encontram definidas no Quadro 1 abaixo. Dentre as diversas possibilidades de classificação, o estudo propõe uma divisão entre segmentos afetados (produtos, mercado de trabalho, mercado de capitais, mercado de terras ou tecnologia) e canais que afetam as empresas (mecanismos baseados no mercado ou intervenções).

Quadro 1 – Instrumentos de Política Industrial

Domínio de Política	Instrumentos	
	Baseados no mercado	Bens públicos / Provisão direta
Mercado de Produtos	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifas de importação - Subsídios à exportação - Créditos fiscais - Investimentos/Incentivos a IED 	<ul style="list-style-type: none"> - Compras governamentais - Padrões de produtos - Requisitos de localização - Subsídios a produtos, incentivos fiscais - Agências de promoção de investimentos, feiras comerciais
Mercado de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos fiscais / subsídios para pagamento de salários - Bolsas de treinamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos de treinamento - Conselhos de habilidades
Mercado de Capitais	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito direcionado - Juros subsidiados - Garantias de empréstimos 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos de bancos de desenvolvimento - Fundos de investimentos estatais - Agências de crédito à exportação
Mercado de Terras	<ul style="list-style-type: none"> - Aluguel subsidiado - Vendas abaixo do mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura - Zonas econômicas especiais - Programas de incubadoras
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> - Subsídios a P&D, subvenções, coordenação financeira 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio para transferências tecnológicas - Consórcios de pesquisa público-privados - Institutos públicos de pesquisa

Fonte: *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective - Center for Strategic and International Studies (CSIS)*.

Uma vez classificadas as políticas, o estudo do CSIS estimou os gastos em política industrial para um conjunto de países em 2019 – Gráfico 1 abaixo. A partir dos resultados, observa-se que a China gasta mais do que qualquer outro país relevante. Em termos de participação no PIB, os gastos chineses alcançaram 1,73%, enquanto o segundo país analisado neste tipo de indicador, a Coreia do Sul apresentou gastos de 0,67% do PIB. Os EUA, por sua vez, gastaram apenas 0,39% do PIB, enquanto o Brasil alcançou 0,33% do PIB.

compará-lo com outras economias. Grande parte da pesquisa existente sobre políticas industriais foca em seus efeitos, mas há poucos, se é que há, estudos publicados que tentam uma comparação sistemática e quantificação do gasto total com políticas industriais. Este projeto não busca avaliar se as políticas industriais são benéficas ou prejudiciais. Em vez disso, o objetivo principal é demonstrar quais estimativas são possíveis com os dados disponíveis e identificar áreas que necessitam de mais relatórios ou pesquisas. (Tradução livre)

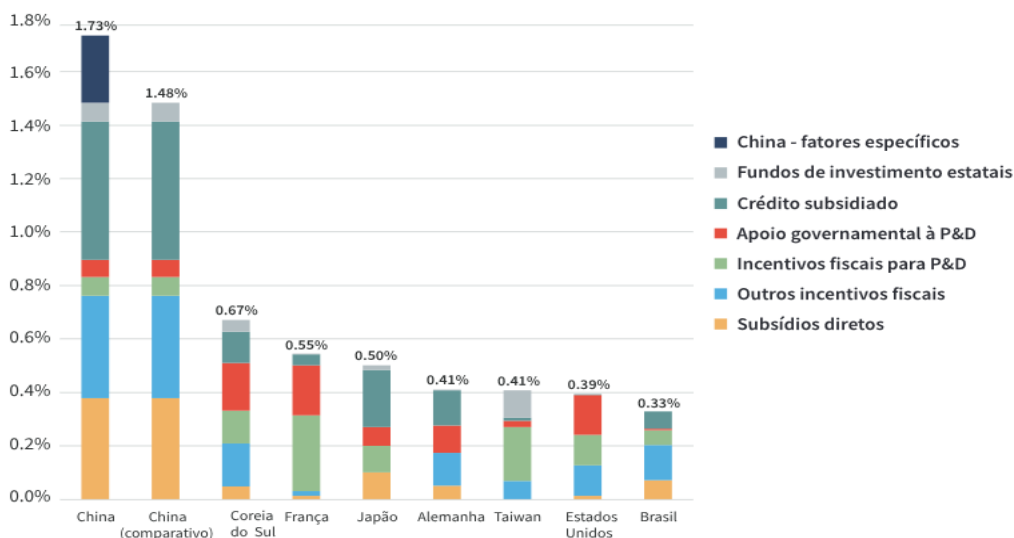


Gráfico 1 - Gastos com Políticas Industriais nas Principais Economias (2019) – % do PIB

Fonte: *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective - Center for Strategic and International Studies (CSIS)*.

Comparando os instrumentos utilizados por cada país, destaca-se, para o caso da China o uso de crédito subsidiado (0,52% do PIB), subsídios diretos (0,38% do PIB) e outros incentivos fiscais (0,38% do PIB). Além disso, as China gasta 0,25% do PIB com o que o estudo denomina de fatores específicos, razão pelo qual o gráfico apresenta duas colunas para a China, uma com fatores específicos e outra sem. Já os EUA concentram suas políticas em apoio governamental à P&D (0,15% do PIB), incentivos fiscais à P&D (0,12% do PIB) e outros incentivos fiscais (0,11% do PIB). No caso brasileiro, destaque para outros incentivos fiscais (0,13% do PIB), crédito subsidiado (0,07% do PIB), subsídios diretos (0,07% do PIB).

3. A desindustrialização da economia brasileira e as recentes iniciativas de políticas industriais

3.1. Dados da desindustrialização brasileira

O fenômeno da “desindustrialização” nos países desenvolvidos vem sendo percebido desde a década de 1970, a partir de estudos que observaram “redução relativa da participação do emprego industrial em paralelo à elevação dos níveis de renda *per capita*” (Bonelli e Gonçalves, 1999). Segundo a literatura sobre o tema, haveria uma tendência estrutural de longo prazo para uma redistribuição do emprego entre os setores econômicos, primeiramente com redução do número de trabalhadores na agricultura e, posteriormente, na indústria, com absorção no setor de serviços. Como salientado por Bonelli e Gonçalves (1999) “no âmbito dos países desenvolvidos, a ‘desindustrialização’ só se deu a partir de determinado ponto, ou etapa, do processo de desenvolvimento industrial.” Tal fenômeno estaria associado a ganhos de produtividade, especialização industrial em produtos intensivos em capital e não seria, portanto, motivo para sinal de alerta quanto ao desempenho da economia destes países. Pelo contrário, “essa ‘desindustrialização’ deve ser encarada como um fenômeno inerente ao próprio desenvolvimento industrial”. (Bonelli e Gonçalves, 1999).

No entanto, a partir do século XXI, podemos pensar em outra caracterização para a “desindustrialização” nos países desenvolvidos. A ascensão da produção industrial chinesa, acelerada a partir da primeira década do novo século trouxe consigo inúmeros desafios para os países desenvolvidos, especialmente, tendo em vista a nova configuração da produção industrial mundial, em que a China ganha participação com perdas em todos os demais países.

Entre 1990 e 2021, a participação da China na produção industrial mundial passou de 3,0% para 30,5%, como podemos observar no Gráfico 2, tendo a maior parte deste avanço ocorrido na primeira década do século XXI (de 6,5% para 20,4%). Ao mesmo tempo, esta década marca o início da queda da participação dos EUA na produção industrial mundial (de 24,7% para 19,8% entre 2001 e 2010),

tendência que segue até os dias atuais (16,8% em 2021). De forma semelhante, a Alemanha também vem perdendo participação no *market-share* global desde a década de 1990, tendo sua participação reduzida à metade (de 9,7% em 1990 para 4,8% em 2021). No caso brasileiro, a participação na produção industrial mundial também apresentou queda em todo o período (2,6% em 1990; 2,3% em 2001; 2,1% em 2010 e 1,3% em 2021).

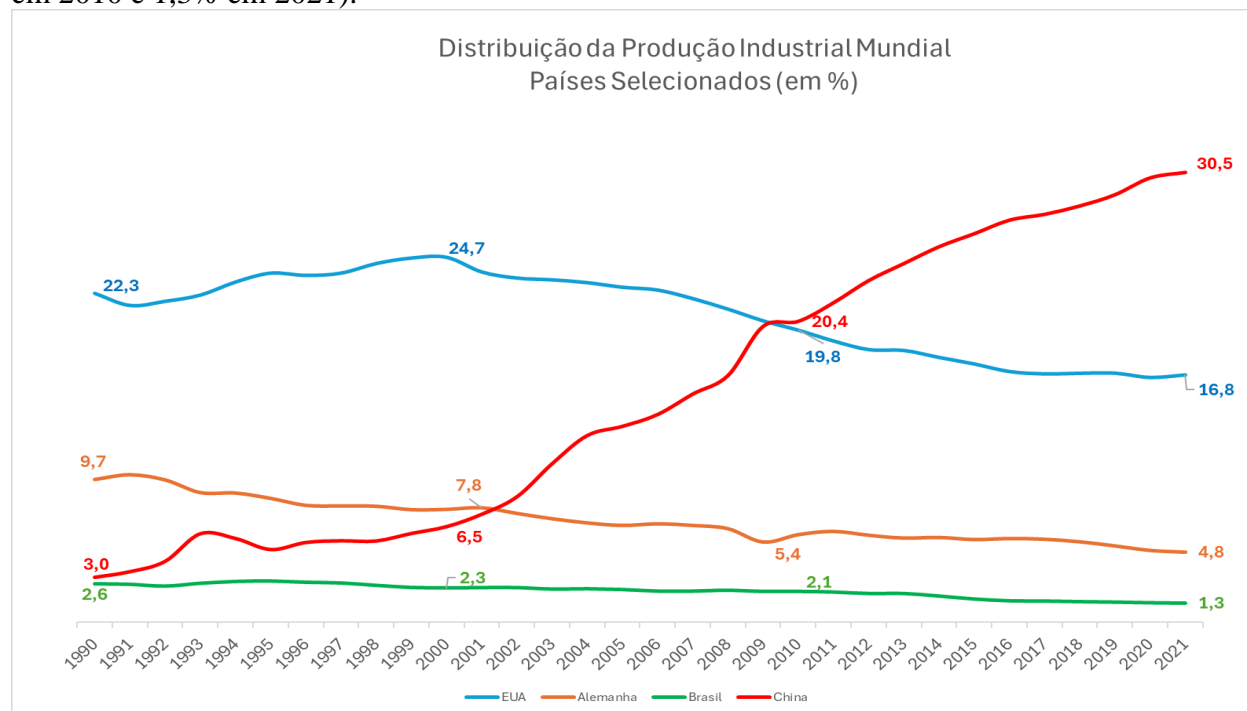


Gráfico 2: Distribuição da Produção Industrial Mundial – 1990-2021

Elaboração própria a partir dos indicadores industriais da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Para o caso latinoamericano, o fenômeno da desindustrialização pode ser considerado ainda mais preocupante, tendo em vista haver ocorrido de forma precoce sem o devido avanço da produtividade, do progresso técnico, ou mesmo, da redistribuição setorial intraindustrial em direção a setores mais produtivos. O Gráfico 3 apresenta a participação da indústria de transformação no PIB para a Argentina, Chile e Brasil, entre 1950 e 2022. Entre as décadas de 1950 e 1970, observa-se a tendência de crescimento da participação nos três países. No início da década de 1970, Argentina e Chile iniciam seu processo de desindustrialização. No caso brasileiro, a opção pela continuidade das políticas de desenvolvimento industrial na segunda metade da década de 1970, por meio do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Geisel, levou a um período mais longo de elevação da participação da indústria no PIB.

A crise da dívida externa e da hiperinflação no início da década de 1980 levaram a uma profunda reorientação da política econômica para uma prática mais liberal e menos intervencionista. A partir de então, o foco excessivo em políticas de estabilização levou a adoção de práticas que foram prejudicando o desempenho da indústria, tais como a retração do investimento público, taxas de juros elevadas, apreciação cambial e, mesmo, a abertura comercial, entendida como uma forma de promover maior concorrência dos produtos importados com os produtos nacionais em termos de preços.

O resultado do abandono do foco das políticas econômicas para o desenvolvimento industrial pode ser retratado pela própria evolução da participação da indústria no PIB, que, a partir da década de 1990, acentua seu declínio, passando a operar nos níveis mínimos da série histórica destes países.

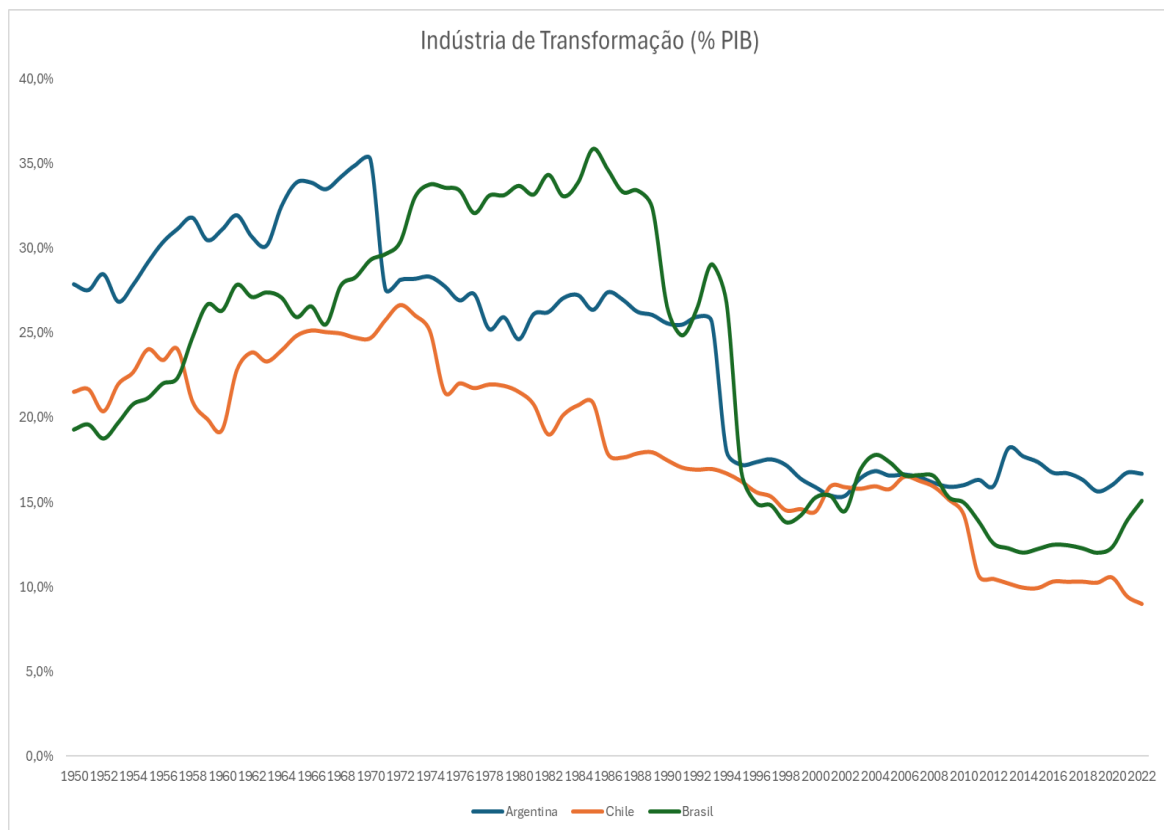


Gráfico 3: Participação da Indústria de Transformação no PIB: Argentina, Chile e Brasil – 1950-2022
Elaboração própria a partir de informações do Ipeadata

Outro indicador comumente usado para expressar o processo de desindustrialização da economia é a reprimarização da pauta exportadora. Como podemos observar no Gráfico 4, entre a década de 1970 e início dos anos 2000, a participação dos produtos básicos na exportação brasileira caiu sensivelmente, passando de 61% em 1976 para 23% em 2000. Desde então, devido à perda de competitividade da indústria nacional e ao aumento das exportações para a China, concentradas tradicionalmente em produtos agrícolas e minerais, ocorreu uma súbita reversão deste quadro, com a participação de produtos básicos voltando a alcançar novamente 50% em 2014 e 59% em 2023.

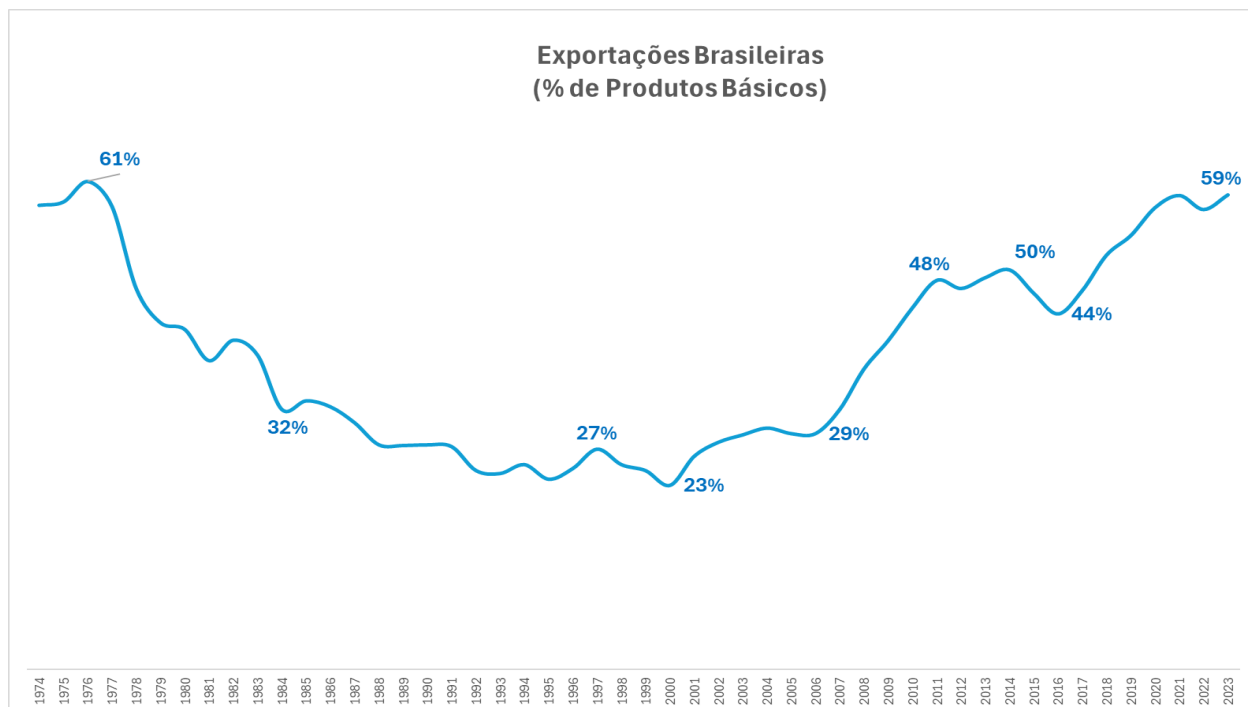


Gráfico 4: Participação de produtos básicos nas exportações brasileiras – 1974-2023

Elaboração própria a partir de informações do Ipeadata

3.2. Políticas industriais no Brasil a partir da globalização

Na década de 90, com o Governo Collor, deu-se início ao processo de abertura comercial e liberalização comercial do país. Com o país enfrentando severos problemas inflacionários, atribuíam-se, dentre as causas da inflação, uma suposta ineficiência da indústria nacional, que levaria a preços de produtos mais elevados do que os praticados internacionalmente. Após a implementação do Plano Real, o Governo FHC seguiu a agenda liberalizante e desregulamentadora, que, incluiu um forte avanço das privatizações de empresas públicas e reforma do Estado para um modelo em que este deixava de participar diretamente da produção, passando a atuar de forma mais reguladora. Aliás, nesse sentido, em relação à política industrial, esta passou a ser defendida como apenas assentada em medidas regulatórias, horizontais, sem distinção de setores econômicos, baseadas em medidas relativas à simplificação tributária, desburocratização, etc.

Outro ponto relevante do discurso liberal para o abandono progressivo das políticas industriais era a ênfase da preponderância dos fundamentos macroeconômicos para a realização de investimentos e bom funcionamento da atividade econômica. No entanto, no imediato pós-plano Real, o que se observou foi a manutenção da taxa câmbio em níveis apreciados e os juros em patamares elevados como forma de atrair capitais para o País, resultando em um agravamento do processo de desindustrialização.

Com o objetivo de reverter o processo de desindustrialização que se iniciava, nos anos 2000, nos governos Lula e Dilma, algumas políticas industriais foram implementadas, conforme descritas a seguir:

- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) – 2004-2007: Focou em inovação e desenvolvimento tecnológico, promovendo setores como o de bens de capital, software, semicondutores e de biotecnologia. Apesar de melhorias na legislação, como a Lei da Inovação, a política acabou substituída por políticas mais tradicionais.
- Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) – 2008-2010: Incentivou investimentos de curto prazo e promoveu apoio do BNDES para grandes empresas. Embora tenha tentado promover a internacionalização e o crescimento de pequenas empresas, falhou em atingir suas metas e não conseguiu melhorar as condições macroeconômicas (capturada pelo contexto da crise de 2008);
- Plano Brasil Maior – 2011-2014: Implementado no início do governo Dilma, com o objetivo de ampliar a competitividade da indústria nacional. Baseou-se em incentivos fiscais e ampliação do crédito subsidiado do BNDES. No entanto, não conseguiu resolver os desafios

estruturais da indústria brasileira e acabou sendo uma fonte de desequilíbrios fiscais.

3.3. Nova Indústria Brasil

No âmbito das políticas industriais na atualidade, cabe destacar as propostas da economista Mariana Mazzucato, que se tornou referência para os *policy makers* dedicados às políticas de desenvolvimento industrial e inovação. Segundo Mazzucato, a ideia central é que o governo defina “missões” a partir das quais seriam orientadas estas políticas. Estas missões são entendidas como grandes desafios sociais, ambientais, econômicos e de crescimento sustentável, que mobilizariam recursos e promoveriam a colaboração entres os diversos atores (empresas, governo, universidades e sociedade civil) para sua execução:

“Innovation has not only a rate but also a direction: the 21st century is becoming increasingly defined by the need to respond to major social, environmental, and economic challenges. Sometimes referred to as “grand challenges,” these include environmental threats like climate change, demographic, health and well-being concerns, and the difficulties of generating sustainable and inclusive growth. These problems are “wicked” in the sense that they are complex, systemic, interconnected, and urgent, requiring insights from many perspectives. Poverty cannot be solved without attention to the interconnections between nutrition, health, infrastructure, and education, as well as redistributive tax policy. Grand challenge thinking is being applied both in developed and developing countries, with some of the most interesting experiments around sustainability being driven by the needs of emerging economies.”⁵ (Mazzucato, 2018)

Em suma, os desafios do século XXI seriam demasiadamente complexos e, desta maneira, a função da política industrial seria de coordenação, demandando soluções inovadoras e transformadoras. Neste sentido, as missões expandem o horizonte das políticas industriais para não apenas estimular a inovação e o crescimento econômico, mas também promover a criação de valor público (MOORE, 1995) e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Outra diferença marcante das políticas industriais propostas por Mazzucato é que o foco não estaria mais voltado para setores econômicos, que costuma ser uma crítica recorrente às políticas industriais de um modo geral, no que se refere à escolha de “vencedores”, contemplados com recursos públicos em detrimento de outros.

Inspirada nas ideias de Mazzucato, a Nova Indústria Brasil (NIB), elaborada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), composto de representantes do governo e do setor privado, comporta uma estratégia de longo prazo para a reindustrialização ou neoindustrialização da economia brasileira – como propugna o Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026 da NIB (CNDI/MDIC, 2024).

A NIB está subdividida em seis missões que buscam nortear as políticas e almejam “propiciar soluções para melhorar diretamente o cotidiano das pessoas; estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico e a inovação entre múltiplos setores e agentes; nortear o investimento, engajando, liderando e criando confiança nos 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”. (CNDI/MDIC, 2024)

As seis missões da NIB abarcam os seguintes enunciados:

- 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;

⁵ A inovação não possui apenas um padrão, mas também uma direção: o século XXI está se tornando cada vez mais definido pela necessidade de responder a grandes desafios sociais, ambientais e econômicos. Às vezes referidos como “grandes desafios”, esses incluem ameaças ambientais como as mudanças climáticas, preocupações demográficas, de saúde e bem-estar, e as dificuldades de gerar crescimento sustentável e inclusivo. Esses problemas são perversos no sentido de serem complexos, sistêmicos, interconectados e urgentes, exigindo *insights* de muitas perspectivas. A pobreza não pode ser resolvida sem atenção às interconexões entre nutrição, saúde, infraestrutura e educação, bem como à política tributária redistributiva. O pensamento sobre grandes desafios está sendo aplicado tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, com alguns dos experimentos mais interessantes em sustentabilidade sendo impulsionados pelas necessidades das economias emergentes. (Tradução livre)

- 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.

A NIB possui metas aspiracionais que tem como referência os resultados da política a serem alcançados até o ano de 2033 pelo governo federal. “Ampliar a participação da produção no país de 42% para 70% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos” é um exemplo de meta aspiracional contido na NIB para a Missão 2.

Os instrumentos de política industrial contidos na NIB são os listados no Quadro 2, abaixo:

Quadro 2: principais instrumentos da política industrial da NIB



Os principais instrumentos da política industrial são:

• empréstimos	• transferência de tecnologia
• subvenções	• propriedade intelectual
• créditos tributários	• infraestrutura da qualidade
• participação acionária	• regulação
• requisitos de conteúdo local	• encomendas tecnológicas
• comércio exterior	• compras governamentais
• margem de preferência	• investimento público

Fonte: Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026 (CNDI/MDIC)

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Plano Mais Produção, que coordena as operações de financiamento da NIB entre as instituições financeiras públicas – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste – alavancou R\$ 507 bilhões para projetos industriais até 2026, sendo que R\$ 384,4 bilhões já foram aprovados entre 2023 e 2024. Há que se destacar nesse contexto o financiamento de projetos inovadores, que dispõe de R\$ 80 bilhões para financiar, por exemplo, motores elétricos mais eficientes e fábricas de medicamentos.

4. Proposta de indicador para demonstrar a variação da produção dos setores prioritários da NIB em relação ao conjunto da indústria

Conforme discutido na seção anterior, a Nova Indústria Brasil foi concebida em termos de missões e metas aspiracionais para a sociedade brasileira. Trata-se de uma política industrial que busca reunir as práticas mais atuais, utilizadas por diversos países, mas que potencializa as necessidades estratégicas e as vantagens da realidade brasileira. A NIB organiza suas ações em torno de objetivos que a sociedade aspira alcançar, o que, além de conferir maior legitimidade à política em si, tem o potencial de coordenar os esforços de diferentes atores em prol de um objetivo comum.

O êxito da Nova Indústria Brasil exige uma atenção especial ao monitoramento de sua execução. No entanto, considerando o processo de desindustrialização precoce e os anseios do Governo Federal eleito em 2022 de promover a reindustrialização da economia brasileira, é importante que este monitoramento acompanhe a efetividade da NIB em promover a retomada da produção industrial em termos quantitativos e qualitativos.

Nesse contexto, para além da execução das missões e metas aspiracionais relativas aos desafios que o Brasil deseja enfrentar, este artigo propõe um acompanhamento voltado para a efetividade industrial da NIB. Ou seja, o indicador almeja verificar como a NIB afeta a produção industrial nos setores estratégicos e se os resultados alcançados se encontram alinhados com os objetivos clássicos de

política industrial em países em desenvolvimento, no sentido de promover avanços no domínio técnico e na distribuição de renda.

Desta forma, propõe-se a criação de um indicador sintético para acompanhar a produção industrial em termos setoriais. Em sua composição, serão utilizados dados das pesquisas industriais do IBGE: Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF) e Pesquisa Industrial Anual (PIA-Produto).

O indicador visa comparar o desempenho de um agregado de classes industriais prioritárias frente ao desempenho da indústria de transformação, como um todo, a partir dos dados da PIM-PF. As classes industriais selecionadas buscam refletir áreas prioritárias apontadas pela Nova Indústria Brasil em suas publicações oficiais e estão correlacionadas com as classes industriais da PIM-PF, conforme o Quadro 3 a seguir. Cabe destacar que os efeitos da política industrial se estendem por demais atividades, inclusive com efeitos de adensamento nas cadeias produtivas nos mais variados setores econômicos. No entanto, o objetivo deste trabalho é dar um foco às áreas prioritárias elencadas em cada missão do NIB como forma de monitoramento do atendimento daquilo que está sendo pretendido com a política.

Quadro 3: Correlação nominal entre as prioridades da NIB e a classificação do IBGE

MISSÃO DA NIB	ÁREA PRIORITÁRIA NIB	CLASSE INDUSTRIAL IBGE
Missão 1	Agricultura de precisão (drones) / Máquinas agrícolas e suas partes componentes/ Fertilizantes e biofertilizantes	Tratores e de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária / Adubos e fertilizantes
Missão 2	Medicamentos e princípios ativos biológicos / Vacinas, soros e hemoderivados / Dispositivos médicos (equipamentos médicos)	Farmoquímicos / Medicamentos para uso humano / Equipamentos de medida, teste e controle
Missão 3	Sistemas de propulsão / Baterias elétricas / Trens e suas partes e componentes	Motores, bombas, compressores / Baterias e acumuladores para veículos / Locomotivas e Vagões
Missão 4	Semicondutores / Robôs industriais/ Produtos e serviços digitais avançados	Componentes eletrônicos / Equipamentos de informática / Máquinas e equipamentos para uso industrial específico / TICs
Missão 5	Novas fontes de energia (SAF – Combustível Sustentável de Aviação, diesel verde, hidrogênio) / Equipamentos de energia verde (aerogeradores e painéis fotovoltaicos) / Descarbonização da indústria de base (cimento e aço sustentáveis)	Biocombustíveis / Motores e Turbinas / Geradores, transformadores e motores elétricos/ Cimento Relaminados, trefilados e perfilados de aço/ Laminados longos de aço/ Outros produtos de metal / Forjados de aço
Missão 6	Satélites, veículos lançadores e radares	Fabricação de aeronaves / Fabricação de aparelhos e equipamentos de medida, teste e controle

Fonte: elaboração própria a partir da nomenclatura elencada na NIB e a classificação CNAE 2.0 do IBGE.

Em relação às classes industriais selecionadas, cabe destacar, adicionalmente, que seu fomento, além de cumprir os objetivos destacados em cada uma das missões da NIB, exerce um papel adicional, no sentido de promover o progresso técnico e o avanço da distribuição de renda no País. Em relação ao avanço do progresso técnico, a própria seleção por parte do Governo Federal das áreas prioritárias em cada missão da NIB levou em consideração a escolha de setores de maior intensidade tecnológica e inovação, como se pode inferir da listagem selecionada. Quanto à distribuição de renda, cabe destacar o salário médio das classes selecionadas (setores NIB), conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Massa salarial, número de postos de trabalho e média remuneratória dos setores priorizados na NIB

SETOR	REMUNERAÇÕES (R\$ MILHÕES)	OCUPAÇÕES	REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL (EM R\$)
Primário	65.992	13.143.122	418
Indústria Transformação	499.764	11.371.714	3.662
Setores NIB	174.202	2.637.655	5.504
Construção	130.162	8.267.084	1.312
Serviços	2.758.221	71.258.287	3.226
Total	3.534.648	105.065.178	2.804

Fonte: Elaboração Própria a partir da Tabela de Recursos e Usos 2022, IBGE.

A tabela acima reforça a ideia estruturalista clássica de que a indústria é fundamental para o avanço da distribuição de renda. Primeiramente, percebe-se que, em termos de remunerações médias, a indústria apresenta valores superiores à média nacional (R\$ 2.804) e aos demais setores (R\$ 3.662 contra apenas R\$ 418 no setor primário, R\$ 1.312 na construção ou R\$ 3.226 em serviços). Além disso, considerando apenas as classes industriais relativas às áreas prioritárias da NIB (Setores NIB), notamos que a remuneração média destes é acima da média da própria indústria (R\$ 5.504 contra R\$ 3.662). Desta maneira, uma mudança estrutural que tenda a migrar ocupações de remunerações mais baixas para os Setores NIB teria o efeito positivo de elevar a remuneração média e favorecer a distribuição de renda no agregado.

Uma vez apresentadas as classes industriais que compõem os Setores NIB, dá-se prosseguimento à análise da política industrial. Conforme os dados da PIA-Produto 2022, basicamente, foram agregadas as classes industriais, considerando a participação de cada uma delas no percentual do total geral do valor da produção industrial. Desta maneira, pôde-se construir os pesos da indústria de transformação e dos setores abarcados pela NIB em suas prioritárias em dezembro de 2022, que compõem o valor inicial das séries de dados que serão analisadas para cada um dos indicadores. No caso, o peso da indústria de transformação foi avaliado em 86,7% e o dos Setores NIB 9,8%.

A partir destes valores iniciais, aplicou-se a variação mensal para cada classe industrial apurada pela PIM-PF, iniciando-se a série em janeiro de 2023. Para o indicador de setores NIB, foi considerada, portanto, a evolução mensal de cada classe industrial que o compõe separadamente, sendo agregadas estas classes novamente a cada mês e ponderadas de acordo com os seus respectivos pesos, conforme aqueles indicados na PIA-Produto 2022. Aqui cabe destacar que o tratamento segregado destas classes cumpre a função de captar a evolução mensal desagregadamente para cada uma delas, conforme variação disponível na PIM-PF do IBGE. Porém, para efeitos de análise do indicador proposto para os setores NIB, estas classes foram reunidas conforme o peso de cada uma delas na produção industrial, segundo a PIA-Produto 2022. Uma vez construídas cada uma destas séries (indústria de transformação e setores NIB), o valor em janeiro de 2024, quando a Nova Indústria Brasil foi lançada, foi considerado como Base 100.

Cabe ressaltar, primeiramente, que o desempenho do indicador Setores NIB reflete *per se* a própria evolução da produção física das áreas prioritárias da NIB, permitindo avaliar se estas estão ou não sendo beneficiadas com o avanço dos instrumentos de política industrial praticados pelo Governo. Além disso, ao serem comparados os resultados com o indicador de produção da indústria de transformação, é possível qualificar o processo de reindustrialização pretendido, no sentido de identificar se a NIB promove uma indústria de mais alta intensidade tecnológica e com salários mais elevados.

Ao proceder à análise dos indicadores calculados, segundo a metodologia proposta, conforme o Gráfico 5 abaixo, é possível observar um comportamento positivo da indústria de transformação, que,

no período de janeiro a dezembro de 2024, apresentou uma expansão de 3,4%⁶. Entretanto, os setores NIB apresentaram resultado menor (2,4%) do que o conjunto da indústria de transformação, com estabilidade no primeiro semestre e tendência de elevação no segundo semestre.

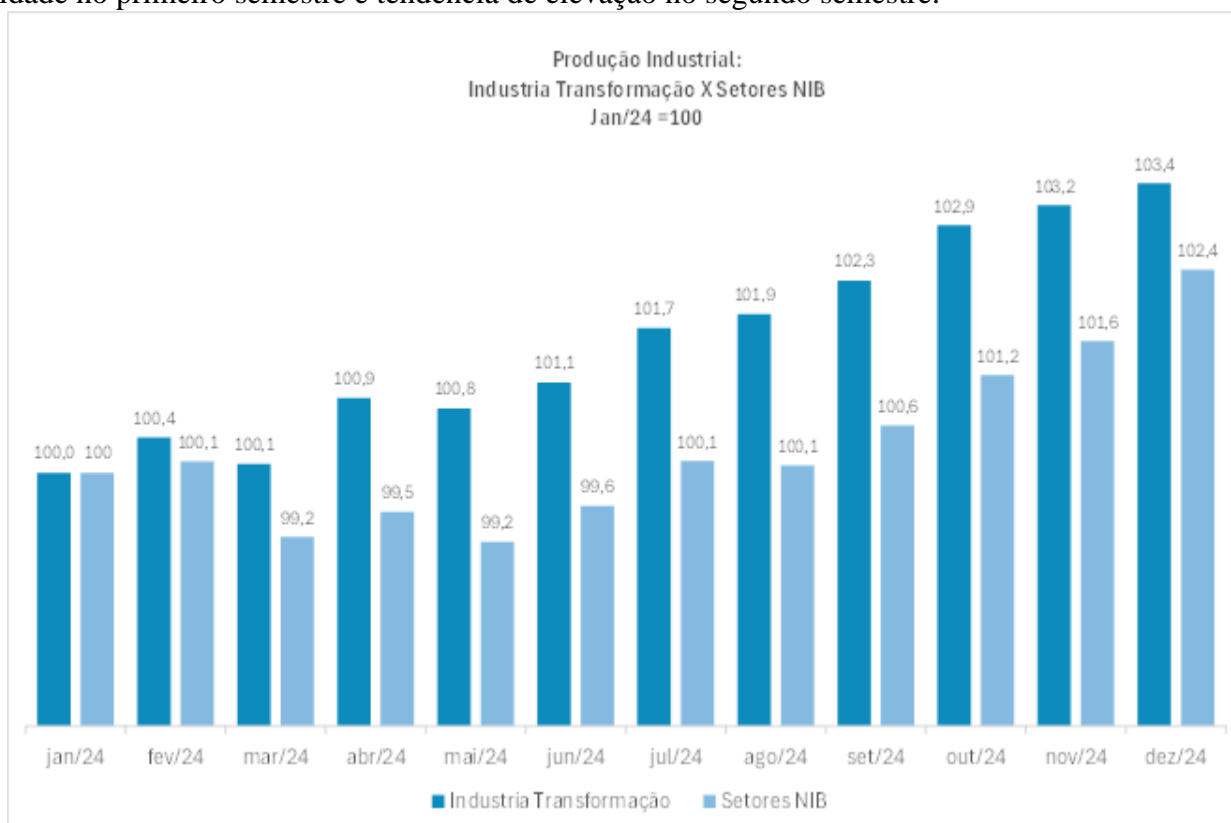


Gráfico 5: Produção Industrial: Indústria de Transformação X Setores NIB

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IBGE.

Aqui cabe destacar que este desempenho engloba apenas as classes industriais que compõem o indicador proposto, porém o Governo Federal já anunciou outras políticas públicas com rebatimentos positivos sobre a produção industrial, nos mais variados setores, a exemplo do Programa Mobilidade Verde e Inovação (MOVER), o Novo PAC, o Plano de Transformação Ecológica e o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial. De certa forma o resultado da produção da indústria de transformação reflete também a influência destas políticas.

Adicionalmente, o resultado obtido para o indicador dos setores NIB reforça a importância do monitoramento e avaliação para um efetivo sucesso das políticas públicas. Uma vez que o resultado do indicador se encontra abaixo da média da indústria de transformação, faz-se necessária a análise das razões deste resultado, de modo a fornecer subsídios para a reorientação das políticas.

Comparar os setores NIB de forma desagregada pode ajudar a compreender este resultado. Como se pode constatar no Gráfico 6, no período analisado, a classe que apresentou a maior expansão foi a de TIC, com 23,8%. Eletrônicos apresentaram 17,3%, forjados de aço, 14,3%, locomotivas e vagões, 13,2%, aeronaves, 10,0%, motores e turbinas, 9,1% e geradores, transformadores e motores elétricos, 8,5%. Cabe destacar que estes setores foram beneficiados com mudanças tarifárias e políticas públicas ao longo do ano, como o Programa Brasil Semicondutores, Nova Lei das TICs, Reformulações no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), etc. As maiores quedas, por sua vez, ocorreram em tratores agrícolas e fertilizantes, provavelmente devido ao fato de a safra ter sido menor em 2024 relativamente a 2023. Ressalte-se que não fosse o resultado negativo destes dois setores, o resultado dos setores NIB teria sido positivo em 4,9%.

⁶ Este resultado reflete a variação da média móvel de 12 meses terminada em dezembro de 2024 contra a média móvel de 12 meses de janeiro de 2024

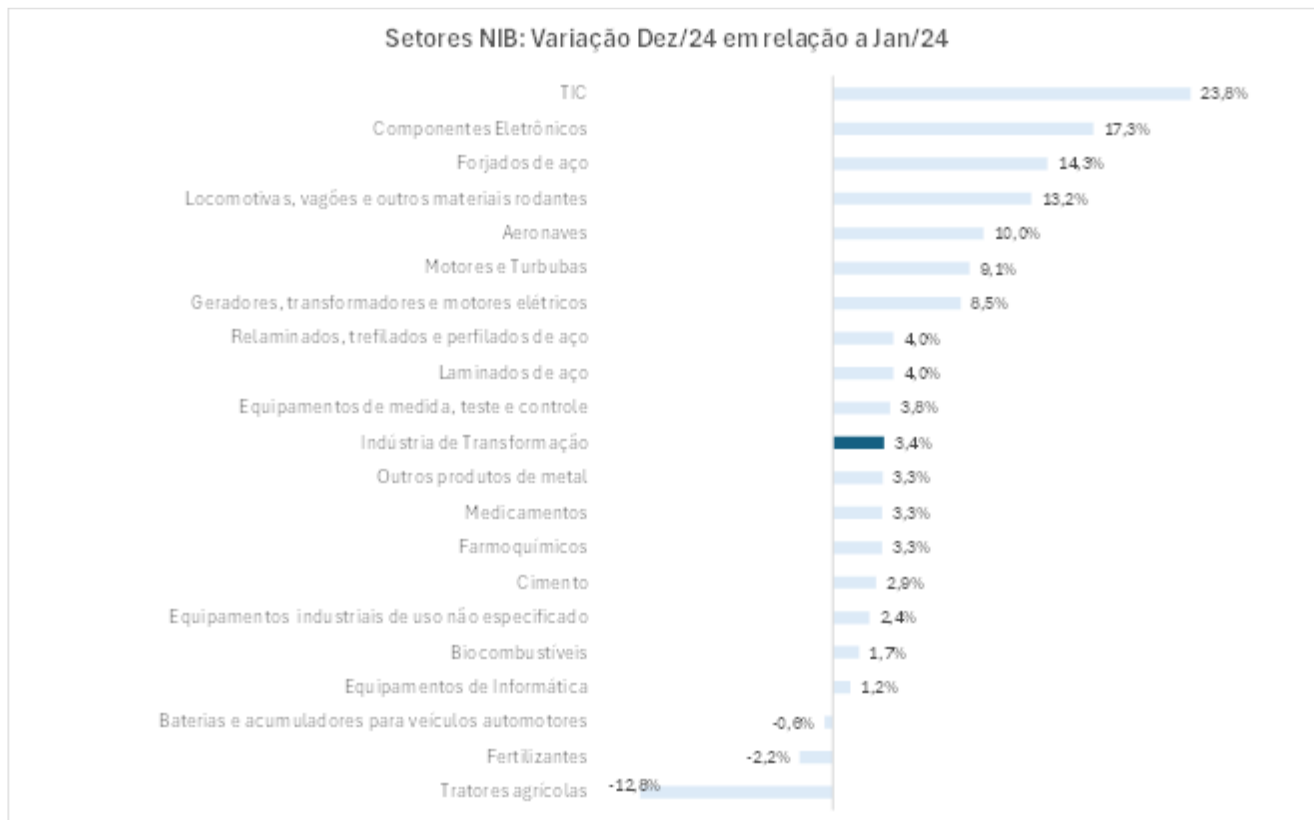


Gráfico 6: Setores NIB – Variação da Produção Industrial - Jan/2024-Dez/24

Fonte: IBGE.

Outra possibilidade de análise e sugestão de monitoramento seria agregar as classes industriais por Missão NIB. Desta maneira, os gestores da política industrial poderiam acompanhar quais missões estão sendo mais efetivas em promover a reindustrialização. Desta maneira, os resultados por esta análise demonstram que 4 das 6 missões estão crescendo à frente da indústria, sendo que, apenas a missão 1 estaria com resultado negativo, enquanto a missão 2 estaria crescendo próximo à média da indústria de transformação, conforme o Gráfico 7 abaixo.

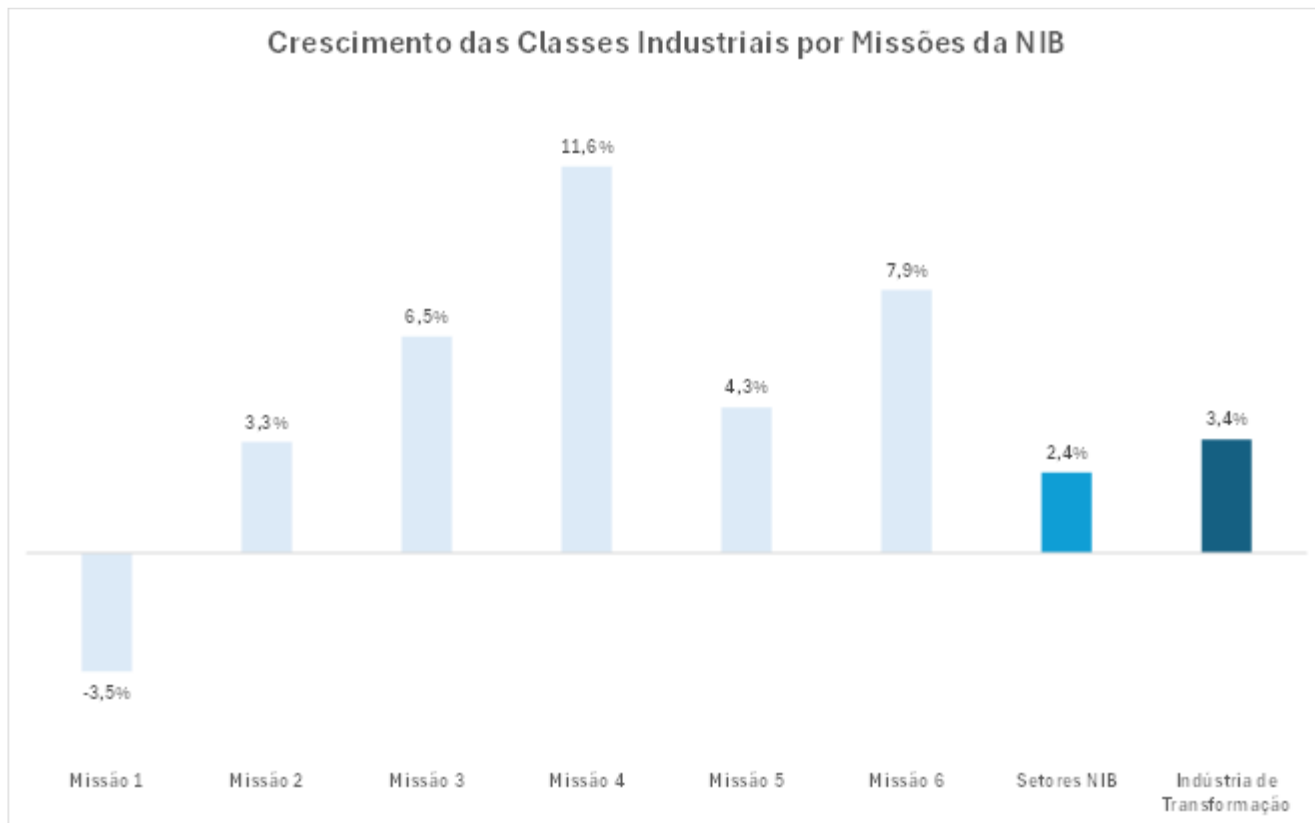


Gráfico 7: Crescimento das Classes Industriais por Missões da NIB - Jan/2024-Dez/24

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IBGE.

5. Considerações Finais

Após anos de contestação, a política industrial voltou à centralidade da política econômica recentemente, tanto nos países de economia avançada, como nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, a partir da eleição do novo governo em 2022. Nesse contexto, alinhado ao conceito de missões, proposto pela economista Mariana Mazzucato, a Nova Indústria Brasil foi concebida em termos de grandes e complexos desafios sociais, ambientais e tecnológicos e, a partir de metas aspiracionais para a sociedade brasileira no futuro próximo. Além disso, tal política está apoiada em diversos instrumentos, com destaque para o financiamento das instituições públicas de fomento.

Considerando a importância do monitoramento para a avaliação da execução da política industrial, este artigo propõe que seja considerado, também, o objetivo de reindustrialização pretendido pela sociedade brasileira. Nesse contexto, foram comparados os indicadores de produção física mensal do IBGE da indústria de transformação e por classes industriais selecionadas. Não obstante a NIB ter sido concebida em termos de desafios complexos capazes de influenciar a totalidade da economia, a seleção de classes industriais visou correlacionar áreas prioritárias descritas em cada missão da NIB. Outro objetivo desta abordagem é dar um foco setorial para a avaliação da NIB, alinhando-a, ainda mais, com a perspectiva estruturalista latino-americana.

Os resultados obtidos apontam para um crescimento dos setores NIB selecionados abaixo da média da indústria de transformação. No entanto, este resultado foi puxado pelo desempenho negativo das classes industriais associadas à Missão 1 (tratores e fertilizantes). Fatores conjunturais relativos à retração da safra de 2024 em relação a 2023 explicam este desempenho. Excetuando-se este resultado, todas as demais missões cresceram acima ou próximo à média da indústria de transformação, o que aponta para indicativos de sucesso inicial das políticas pretendidas pelo Governo.

Neste sentido, cabe ressaltar também o papel pretendido pelo indicador de avaliar o processo de reindustrialização em curso, e, eventualmente alertar para a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de apoio. Por fim, dado o exemplo do estudo da CSIS, caberia também como sugestão de

monitoramento a mensuração dos gastos da NIB por seus diversos instrumentos, a exemplo do que já vem sendo implementado no Plano Mais Produção em termos do crédito.

Finalmente, considerando a oportunidade lançada pelo cenário geopolítico mundial atual em termos do uso de tarifas como forma de incentivo à produção industrial, seria interessante que fosse realizado e incorporado ao processo de monitoramento da NIB um alinhamento tarifário frente aos objetivos da NIB e a incorporação desse expediente como instrumento de política industrial no País.

6. Bibliografia

- BONELLI, Regis e GONÇALVES, Robson (1999), *Padrões de desenvolvimento industrial no Brasil, 1980- 95*, Texto para Discussão 645, IPEA (março).
- CASTILLO, Mario & MARTINS NETO, Antonio Martins. *Premature deindustrialization in Latin America*. Production Development Series. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): Santiago: 2016
- CNDI/MDIC. **Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Brasília: CNDI, MDIC, 2024.
- COUTINHO, Luciano. **Marcos e Desafios de uma Política Industrial Contemporânea**, in: Desenvolvimento em Debate. Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I. Org Ana Célia Castro. MAUAD Editora Ltda. Rio de Janeiro. 2002.
- DAUDT, Gabriel Marino; WILLCOX, Luiz Daniel. **Reflexões críticas a partir das experiências dos Estados Unidos e da Alemanha em manufatura avançada**. BNDES Setorial 44 , set.2016.
- FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**, Rocco. Rio de Janeiro: 1992
- HOBSBAWM, Erich. **Era dos Extremos: O Breve Século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KENNEDY, Scott; DIPIPO, Gerard; MAZZOCCO, Ilaria. *Red ink: estimating Chinese industrial policy spending in comparative perspective*. Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2022.
- MAZZUCATO, Mariana. **Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities**, in Industrial and Corporate Change, Volume 27, Issue 5. Oxford University Press: 2018.
- MDIC. **NIB completa 1 ano com R\$ 3,4 trilhões de investimentos e crescimento industrial**. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/nib-completa-1-ano-com-r-3-4-trilhoes-de-investimentos-e-crescimento-industrial>. 2025.
- MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- PAULA, Luiz Fernando de & JABBOUR Elias. **A China e seu Catching Up: Uma abordagem desenvolvimentista clássica**. Associação Brasileira de Desenvolvimento (Org.). Prêmio ABDE-BID Edição 2016 - Coletânea de Trabalhos. Rio de Janeiro: ABDE BID: 2016.
- CORDEIRO, André Passos. **A urgente política industrial verde**. <https://www.poder360.com.br/opiniao/a-urgente-politica-industrial-verde/> - Poder 360: 2022.
- STATISTA. **Leading tech companies worldwide as of January 28, 2025, by market capitalization** <https://www.statista.com/statistics/1350976/leading-tech-companies-worldwide-by-market-cap/>. 2025.
- STIGLITZ, Joseph E. **Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização**, in: Desenvolvimento em Debate. Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. Org Ana Célia Castro. MAUAD Editora Ltda. Rio de Janeiro: 2002.
- BRADSHER, Keith. **China Seems Unstoppable. Trump Thinks Otherwise**. Entrevista. <https://www.nytimes.com/2025/02/10/podcasts/the-daily/china-trump-trade.html?> Nova Iorque, 2025.
- WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform**. In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, edited by John Williamson, 7-20. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.