

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUANNA NASCIMENTO MAGALHÃES

NOVA INDÚSTRIA BRASIL À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO:  
DESAFIOS, CONVERGÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Uberlândia

2025

LUANNA NASCIMENTO MAGALHÃES

NOVA INDÚSTRIA BRASIL À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO:  
DESAFIOS, CONVERGÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Instituto de Economia e Relações  
Internacionais da Universidade Federal de  
Uberlândia como requisito parcial para a  
obtenção do título de bacharel em Relações  
Internacionais.

Área de concentração: Industrialização  
Brasileira

Orientador: Cássio Garcia Ribeiro Soares da  
Silva

Uberlândia

2025

LUANNA NASCIMENTO MAGALHÃES

NOVA INDÚSTRIA BRASIL À LUZ DO PENSAMENTO CEPALINO:  
DESAFIOS, CONVERGÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Instituto de Economia e Relações  
Internacionais da Universidade Federal de  
Uberlândia como requisito parcial para a  
obtenção do título de bacharel em Relações  
Internacionais.

Área de concentração: Industrialização  
Brasileira

Uberlândia, 2025

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva – IERI/UFU

---

Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins – IERI/UFU

---

Prof. Dra. Soraia Aparecida Cardozo – IERI/UFU

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, dedico toda a minha gratidão a Deus, por ser o meu sustento, Pai e amigo fiel em todos os meus dias. À minha família, que não só me apresentou a esse Deus, mas também serviu de apoio, orientação e lar. Sempre me encorajaram a buscar uma formação e, muito mais além disso, a educação que, segundo as palavras do meu pai, João, ninguém pode roubar e é inegociável.

A universidade foi muito além da sala de aula para mim. Mesmo em meio às inseguranças do dia a dia, me proporcionou a oportunidade de entrar em contato com as mais variadas fontes de conhecimento, entender novas perspectivas e debater assuntos e temáticas que aperfeiçoaram meu jeito de ser e de ver o mundo. Um lugar que me ajudou a compreender o que é ser e estar em sociedade. O ambiente acadêmico me formou não apenas no conhecimento técnico e em pesquisa, mas também como parte da história brasileira.

Essa pesquisa reflete a crença que carrego desde criança: o Brasil possui gigantesco potencial de se destacar em diferentes temas nos fóruns internacionais devido a sua tão grandiosa multiculturalidade e povo. Meu interesse por Relações Internacionais nunca foi apenas compreender a dinâmica global e como os países se relacional, mas buscar explorar formas de como o Brasil pode se tornar cada vez mais relevante no cenário internacional.

A todos que acompanharam minha jornada acadêmica, meu muito obrigada! Aos meus amigos e colegas de classe, agradeço pelo companheirismo e pelas muitas pesquisas realizadas em conjunto. Aos meus amigos e irmãos na fé, que sempre intercederam pela minha formação e carreira, meu sincero agradecimento.

Obrigada à minha mãe, Jussilva, ao meu pai, João, e à minha irmã, Pollyana, por sempre se mostrarem dispostos a me ajudar e torcer por mim. Agradeço ao meu companheiro e melhor amigo, Jefferson, por todas as palavras de ânimo e suporte, especialmente quando a distância e a saudade de casa apertaram.

## **RESUMO**

Este trabalho investiga em que medida as diretrizes do Plano “Nova Indústria Brasil” (NIB) convergem com as estratégias propostas pela CEPAL para o fortalecimento da indústria latino-americana, com base em relatórios e documentos da instituição a partir de 2020. Inicialmente, o estudo apresenta as principais propostas estratégicas da CEPAL para a aceleração do crescimento econômico sustentável e a transformação da estrutura produtiva na América Latina e Caribe. Em seguida, dedica-se a analisar a experiência brasileira de desenvolvimento produtivo, destacando as transformações históricas da industrialização no país, seus desafios estruturais — como a baixa difusão tecnológica, a desigualdade e a heterogeneidade produtiva — e o papel das agendas da CEPAL nesse diagnóstico. Por fim, a pesquisa aprofunda-se nos objetivos e metas definidos pelo NIB, avaliando como o plano impulsiona uma neoindustrialização no Brasil e identificar convergências da NIB alinhados à agenda contemporânea da CEPAL para a mudança estrutural produtiva. A presente pesquisa adota o método qualitativo, devido a necessidade de uma análise interpretativa e profunda.

**Palavras-chave:** Nova Indústria Brasil; Política industrial; CEPAL; Neoindustrialização

## **ABSTRACT**

This study examines the extent to which the guidelines of the “Nova Indústria Brasil” (NIB) plan converge with the strategies proposed by ECLAC for strengthening Latin American industry, based on reports and documents published by the institution since 2020. Initially, the study presents ECLAC's main strategic proposals for accelerating sustainable economic growth and transforming the productive structure in Latin America and the Caribbean. It then analyzes Brazil's experience with productive development, highlighting the historical transformations of industrialization in the country, its structural challenges—such as low technological diffusion, inequality, and productive heterogeneity—and the role of ECLAC's agendas in this diagnosis. Finally, the research delves into the objectives and goals defined by the NIB, assessing how the plan drives neo-industrialization in Brazil and identifying convergences between the NIB and ECLAC's contemporary agenda for structural productive change. This research adopts a qualitative method, due to the need for an interpretive and in-depth analysisar

**Keywords:** Nova Indústria Brasil; Industrial policy; ECLAC; Neoindustrialization

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1 -	Participação da indústria de transformação no PIB – Preços correntes (%).....	26
Gráfico 2 -	Participação do Brasil na produção mundial da indústria de transformação no PIB – Preços correntes (%). ....	27
Figura 1 -	Missões NIB.....	31
Quadro 1 -	Instrumentos da política industrial da NIB.....	32
Figura 2 -	Convergências entre NIB e a Agenda da CEPAL 2030.....	36
Gráfico 3 -	Aprovações do BNDES para Inovação.....	38

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 -	Lista dos produtos mais exportados e importador no Brasil (2024)..	28
Tabela 2 -	Investimentos aprovados pelo BNDES por missão até maio/2025...	32

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Embrapii	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICTs	Institutos de Ciência e Tecnologia
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
LCD	Linha de Crédito para o Desenvolvimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MEPI	Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade
NIB	Nova Indústria Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PBM	Plano Brasil Maior
PI	Política Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pesquisa Industrial Mensal
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PPA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDP	Plano de Desenvolvimento Produtivo
Procel	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
TPE	Transformação Produtiva com Equidade
Unido	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 INDUSTRIALIZAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E IGUALDADE SOB ÓTICA DO PENSAMENTO CEPALINO .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Agenda Fundacional (décadas de 1940 a 1970): O Pensamento Originário .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Agenda da Transformação Produtiva com Equidade (anos 1990): A “CEPAL 1990”.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Agenda do Desenvolvimento Sustentável com Igualdade (anos 2010-2020): “Horizontes 2030”.....</b>	<b>18</b>
<b>3 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO NO BRASIL .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Industrialização Brasileira: Trajetória e Políticas Industriais.....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 Planos e Estratégias de Desenvolvimento Industrial no Brasil (2000–2022).....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Diagnóstico Atual da Indústria Brasileira.....</b>	<b>25</b>
<b>4 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO NO BRASIL .....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Objetivos e Estratégias da NIB.....</b>	<b>30</b>
<b>4.2 Pontos de Convergência entre a NIB e a CEPAL .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 NIB em Perspectiva: Avanços Recentes e Desafios Persistentes .....</b>	<b>37</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo examinar em que medida o atual plano de neoindustrialização, formulado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) para o terceiro governo Lula, com ações previstas entre 2024 e 2026, dialoga com os marcos conceituais e estratégicos da agenda contemporânea da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O estudo a seguir busca identificar convergências, desafios e limites nas diretrizes do plano industrial brasileiro a luz dos princípios orientadores da CEPAL, tais como a centralidade da igualdade, a diversificação produtiva com enfoque ambiental, o avanço tecnológico, o fortalecimento institucional e a reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade. Ao realizar esse exercício analítico, pretende-se contribuir para o debate acadêmico sobre políticas industriais e desenvolvimento regional, evidenciando a relevância da articulação entre estratégias nacionais e referenciais internacionais no enfrentamento dos desafios estruturais da América Latina.

Desde a década de 1990, a conjuntura político-econômica do Brasil vêm sendo marcada por reformas estruturais implementadas governo após governo na tentativa de enfrentar desafios como: a perda de importância relativa da indústria na economia, redução progressiva de competitividade internacional da indústria nacional perante outros países, enfraquecimento do setor público, desigualdades regionais e sociais, e um crescimento econômico depende do mercado de *commodities*<sup>1</sup> (Bonelli; Pessoa, 2010; Bresser-Pereira, 2010; Cano, 2012). Em resposta a esses desafios, o governo Lula, em 2024, lançou a agenda "Nova Indústria Brasil" (NIB), com o objetivo de impulsionar um processo de neoindustrialização capaz de reverter o quadro de desindustrialização. No entanto, é necessário examinar se as metas e diretrizes do novo plano industrial tem potencial para enfrentar os gargalos estruturais e promover uma transformação produtiva inclusiva e sustentável.

As análises desenvolvidas neste trabalho concentram-se no "*Plano de Ação para a Neoindustrialização (2024–2026)*", componente central da agenda Nova Indústria Brasil, estruturado em metas aspiracionais articuladas a seis missões estratégicas (*mission-oriented approach*<sup>2</sup>). A partir de uma abordagem qualitativa e documental, busca-se examinar como os

<sup>1</sup> Apesar de gerarem superávits comerciais em determinados períodos, as commodities expõem a economia a volatilidade de preços e a oscilações da demanda global, dificultando estratégias de desenvolvimento industrial de longo prazo (Furtado, 2009; Prebisch, 1949).

<sup>2</sup> O *mission-oriented approach*, ou em português, abordagem orientada por missões, é um modelo de política de inovação que define objetivos amplos, ou “missões”, para direcionar esforços coordenados de diversos setores, com o intuito de solucionar desafios socioeconômicos e ambientais (Mazzucato, 2021). O plano *Made in China 2025* segue lógica semelhante, ao definir áreas estratégicas prioritárias (IA, semicondutores, biotecnologia, energia

mecanismos e instrumentos propostos no novo plano são mobilizados para promover a modernização produtiva e a transformação da cadeia produtiva brasileira. Paralelamente, estabelece-se um diálogo analítico e comparativo com algumas das publicações recentes da CEPAL — “Estudo Econômico da América Latina e do Caribe” (2024) e “A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: transformações indispensáveis e como administrá-las” (2024) —, com o intuito de explorar uma conexão entre as diretrizes da NIB e os referenciais teóricos cepalinos, especialmente no que tange à superação das debilidades estruturais e regionais que historicamente condicionam o desenvolvimento latino-americano.

Este trabalho apoia-se em relatórios produzidos por instituições e organizações especializadas no monitoramento e governança da atividade industrial brasileira — CNI, IPEA, MDIC, BNDES, ABDI —, além de indicadores e dados disponibilizados por essas mesmas entidades. Os dados e estatísticas apresentados nessa pesquisa pretendem articular duas agendas atuais e relevantes, cuja interconexão ainda é pouco explorada na literatura acadêmica, de modo a promover uma investigação na formulação e aplicação de políticas públicas com referenciais regionais que considerem as especificidades de países em rota de desenvolvimento, como o Brasil.

Tendo em vista esse contexto e com base na literatura existente, este trabalho pretende responder à seguinte pergunta: Como as contribuições recentes da CEPAL dialogam com a formulação da Nova Indústria Brasil e em que medida as diretrizes desse plano podem contribuir ou encontrar limites na promoção da neoindustrialização brasileira?

Os resultados apresentados nesta pesquisa apontam para um alinhamento da nova agenda de industrialização com a CEPAL no que tange a transição energética, produtividade acompanhada de uma evolução verde, enfoque em questões sociais vinculadas a emprego e saúde, e principalmente de uma inclinação para uma virada digital em setores estratégicos da cadeia produtiva. No entanto, o estudo aponta para possíveis limitações na implementação das ações previstas dentro da NIB, condicionadas por fatores estruturais da economia brasileira, como fragilidade institucional, instabilidades macroeconômicas e à recorrente descontinuidade de políticas industriais. Os resultados da pesquisa, que serão aprofundados nos capítulos seguintes, não apenas revelam convergências entre a NIB e os referenciais da CEPAL, como também suscitam uma reflexão crítica sobre a capacidade do Brasil de sustentar políticas industriais em meio a limites estruturais que historicamente condicionam o desenvolvimento nacional.

Esta monografia se divide em mais quatro partes, além desta introdução. A seção seguinte explora a evolução da agenda da CEPAL, analisando seus principais conceitos e abordagens para explicar os desafios estruturais da América Latina marcados por um crescimento econômico lento, baixa absorção de progresso técnico, desigualdades sociais e a heterogeneidade produtiva. A terceira seção parte para a experiência brasileira de desenvolvimento produtivo, apresentando um panorama da industrialização brasileira, seus ciclos, rupturas e continuidades. Já a quarta seção trabalha com a Nova Indústria Brasil abordando seus objetivos e mecanismos, além de apresentar as particularidades da política e seu diálogo com a CEPAL. Por fim, as conclusões da pesquisa são apresentadas na quinta seção, bem como as limitações do trabalho e sugestões para uma agenda futura de pesquisa.

## **2 INDUSTRIALIZAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E IGUALDADE SOB ÓTICA DO PENSAMENTO CEPALINO**

A abordagem cepalina pode ser compreendida a partir de diferentes agendas que refletem tanto as mudanças no cenário internacional quanto os desafios internos da América Latina. Desde sua criação, a CEPAL desenvolveu interpretações e recomendações que moldaram a compreensão regional sobre desenvolvimento, passando de uma agenda inicial centrada na industrialização e substituição de importações, para enfoques voltados à transformação produtiva com equidade e, mais recentemente, à incorporação da sustentabilidade e da igualdade como eixos estruturantes. Nesse sentido, este capítulo apresenta as principais fases do pensamento cepalino, destacando seus fundamentos, avanços e limitações no enfrentamento do subdesenvolvimento latino-americano.

### **2.1 Agenda Fundacional (décadas de 1940 a 1970): O Pensamento Originário**

Criada em 1948, a CEPAL surge para oferecer aos governos latino-americanos avaliações e orientações sobre modelos e políticas voltadas ao desenvolvimento econômico da região. Seus estudos promovem impactos significativos à qualidade de vida da população, no fortalecimento do mercado interno latino-americano e na ampliação da participação da América Latina no comércio internacional (CEPAL, 2023).

Em seus primeiros anos, a abordagem teórica de Raúl Prebisch (1949) serviu de base para as principais análises e estudos da CEPAL para explicar o subdesenvolvimento latino-americano, principalmente no que se refere ao sistema “centro-periferia”. A América Latina se

enquadra no que Prebisch chama de periferia, especializada na produção e exportação de bens primários e baixa absorção de progresso técnico em toda sua cadeia produtiva, de modo a perpetuar desigualdades econômicas. A relação comercial entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos é assimétrica, gerando um “estrangulamento externo<sup>3</sup>” da periferia. A solução para essa condição é a industrialização através da substituição por importações (ISI), um modelo que consiste na produção interna de bens anteriormente importados, migrando o centro dinâmico da economia do setor primário-exportador para setores ligados ao mercado interno.

Com o avanço da industrialização nos anos 1960, surgiram novas preocupações, como a concentração de renda e terra. Para mitigar essas desigualdades, a CEPAL recomendou que os governos promovessem políticas de reforma agrária e de redistribuição de renda para amenizar a situação de heterogeneidade e dependência estruturais. Nesse contexto, Celso Furtado (1964) contribuiu para o debate ao explicar o subdesenvolvimento como um fenômeno histórico e estrutural, resultante da exploração colonial e da dependência econômica. Os ciclos de dependência e exploração descritos por Furtado (1964), são difíceis de romper, pois o avanço do processo da industrialização depende do aumento da taxa de exploração das periferias e de uma crescente concentração de renda.

Na década seguinte, Aníbal Pinto (1970) aprofundou o conceito de heterogeneidade estrutural, explicando a coexistência de setores produtivos modernos e atrasados na região. Pinto propôs uma classificação mais refinada, distinguindo os setores em primitivos, modernos e intermediários, sendo estes últimos os mais comuns na estrutura produtiva latino-americana. Os setores intermediários, embora não tão atrasados quanto os primitivos, não alcançam os níveis de produtividade e inovação dos modernos, sendo parcialmente integrados ao mercado e enfrentando dificuldades para competir, inovar e crescer de forma sustentável. A consequência desses setores produtivos com diferentes níveis de produtividade do trabalho, reproduz uma separação entre setores dinâmicos e tradicionais que não são integrados em um projeto de desenvolvimento econômico e progresso social.

Octávio Rodríguez (1980) aprofunda essa análise ao sistematizar o pensamento estruturalista latino-americano, destacando que o subdesenvolvimento não é um estágio transitório, mas uma condição estrutural reproduzida pela dinâmica do capitalismo global. A

<sup>3</sup> O termo “estrangulamento externo” refere-se à limitação imposta ao crescimento econômico ocasionada pela insuficiência de divisas para financiar importações necessárias ao processo produtivo. Essa restrição é típica de economias dependentes de exportações de bens primários e sujeitas à deterioração dos termos de troca (Furtado, 2009).

periferia é caracterizada por setores com produtividades muito distintas, o que limita a difusão do progresso técnico e aprofunda a desigualdade. O método histórico-estrutural defendido propõe que o desenvolvimento deve ser analisado a partir das especificidades históricas, sociais e institucionais da região, em oposição aos modelos universais e abstratos do *mainstream* econômico.

Após um ciclo de crescimento acelerado e dinamismo produtivo em diversos países da América Latina, a década de 1980<sup>4</sup> foi marcada por um severo retrocesso econômico, caracterizado pela crise da dívida externa, níveis extremamente altos de inflação e uma profunda retração da atividade industrial. A combinação entre crise econômica e ascensão do neoliberalismo como paradigma dominante, consolidado no Consenso de Washington<sup>5</sup>, resultou no esgotamento do modelo de substituição de importações (ISI) e impôs à CEPAL a necessidade de revisar suas formulações teóricas sobre o desenvolvimento latino-americano (Bielschowsky, 2000).

Entre 1948 e 1980, a CEPAL desenvolveu diagnósticos fundamentais sobre a condição de subdesenvolvimento na América Latina, destacando problemas como a deterioração nos termos de troca e a heterogeneidade estrutural. Todavia, a agenda fundacional priorizou aspectos econômicos, deixando em um segundo plano temas de cunho social – ainda que autores como Furtado tenham sinalizado a concentração de terra e renda como entraves ao desenvolvimento – essas questões não foram centrais na agenda. A conjuntura global pós 1980, marcada por novos desafios sociais e ambientais, tornou necessário um modelo de crescimento sustentável com justiça social, focado na redução da desigualdade e melhoria da qualidade de vida (Bielschowsky, 2000).

## **2.2 Agenda da Transformação Produtiva com Equidade (anos 1990): A “CEPAL 1990”**

No início dos anos 1990, o documento "Transformação produtiva com equidade: A Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos Anos 1990", inaugurou o Neoestruturalismo, uma nova fase do pensamento cepalino. Essa abordagem passou a reconhecer o subdesenvolvimento como resultado não apenas de distorções

<sup>4</sup> Esse período passou a ser amplamente referido na literatura como a “década perdida”.

<sup>5</sup> Embora defendido como caminho para estabilidade macroeconômica e crescimento, críticos apontam que sua aplicação na América Latina contribuiu para processos de desindustrialização precoce, aumento da vulnerabilidade externa e enfraquecimento da capacidade estatal de planejamento (Williamson, 1990; Batista Jr., 1994).

econômicas externas, mas também de fatores endógenos históricos e estruturais. O Estado, embora ainda essencial, assumiu um papel de gestor de conflitos e promotor da estabilidade macroeconômica, em substituição ao modelo do Estado-empreendedor. A busca pela industrialização e pela homogeneidade produtiva passou a incluir preocupações com a eficiência tecnológica, a integração produtiva e a redistribuição de renda (Moraes; Ibrahim; Morais, 2019).

As ideias de Fernando Fajnzylber (1990) situam a América Latina em uma condição de dependência tecnológica, marcada pela dificuldade de gerar inovações endógenas capazes de sustentar um crescimento econômico autônomo e competitivo. Isso ocorre porque o desenvolvimento tecnológico nos países centrais opera como uma espécie de 'caixa-preta', cujo funcionamento não é plenamente compreendido nem acessível às economias periféricas, dificultando sua apropriação e reprodução local. Na transição das décadas de 1970 para 1980, Fajnzylber aprofunda essa crítica ao analisar o papel do capital estrangeiro e das empresas multinacionais na industrialização latino-americana. Para ele, a presença dessas corporações não promoveu a difusão tecnológica esperada, mas sim reforçou a fragmentação produtiva, a dependência externa e a especialização regressiva da região.

A globalização no início do milênio ofereceu oportunidades de expansão comercial para América Latina, ao mesmo tempo que gerou novos desafios para o desenvolvimento. O novo dinamismo do comércio mundial e a rápida mudança tecnológica produziram, simultaneamente, um aumento das desigualdades dentro e entre as nações, enquanto o padrão de crescimento, em geral, levou a uma deterioração ambiental acelerada (CEPAL, 2005).

A abertura das economias latino-americanas gerou, em certa medida, um aumento da concorrência no setor produtivo e a criação de novas oportunidades de mercado. No entanto, a indústria e o empresariado nacional passaram a enfrentar desafios significativos ao se inserirem na dinâmica do comércio internacional, sem que os instrumentos necessários para superar tais dificuldades — como acesso a crédito produtivo, políticas de incentivo à inovação, infraestrutura adequada, capacitação da força de trabalho e suporte institucional — estivessem igualmente disponíveis para todos os agentes econômicos (Cimoli; Porcile, 2011).

Como consequência, a heterogeneidade estrutural da região se aprofundou. Isto é, apenas setores mais desenvolvidos e tecnologicamente avançados conseguiram se adaptar, enquanto segmentos industriais tradicionais — sobretudo pequenas e médias empresas — foram excluídos do processo de modernização resultando no fechamento de fábricas, perda de empregos e ampliação das desigualdades produtivas (CEPAL, 2018).

A partir dos anos 2000, ganha força a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico capaz de fortalecer os mercados latino-americanos frente às novas dinâmicas de concorrência e abertura comercial impulsionadas pela globalização. Esse modelo demandava um papel ainda mais ativo do Estado nas esferas econômica e social. Uma noção que havia sido enfraquecida com a agenda neoliberal no início da década de 1990.

### **2.3 Agenda do Desenvolvimento Sustentável com Igualdade (anos 2010-2020): “Horizontes 2030”**

A crise de 2008 levou a CEPAL a redefinir sua abordagem, consolidada no relatório “A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir” (2010). Essa fase marcou a transição da Transformação Produtiva com Equidade (TPE) para a Mudança Estrutural Produtiva pela Igualdade (MEPI), substituindo os conceitos de "equidade" por "igualdade" e "capital humano" por "capacidade humana". A MEPI enfatiza a necessidade de uma transformação produtiva focada em setores intensivos em conhecimento, essenciais para ganhos de produtividade e inserção global. Pontua o alcance da sustentabilidade ambiental por meio da inovação tecnológica inclusiva e mudanças qualitativas na estrutura produtiva. Destaca-se ainda o Estado como agente de promoção, redistribuição e fiscalização de direitos, incentivando políticas anticíclicas em áreas como saúde e previdência. (Moraes; Ibrahim; Moraes, 2019).

A noção de igualdade tem um claro compromisso redistributivo do Estado em relação aos frutos do desenvolvimento, isto é, maior equilíbrio na dotação de fatores e na forma como eles se apropriam dos lucros da produção (CEPAL, 2018). A publicação “A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir” (2010), enfatizou a importância da participação dos mais diversos atores, e defendeu a importância do Estado em garantir a promoção, redistribuição, regulação e fiscalização dos variados setores do sistema. A agenda foi bem recebida e amplamente difundida entre os governos da região, que reconheceram a necessidade de investir em questões sociais e adotar políticas anticíclicas de caráter mais universal como nas áreas da saúde, pensão e previdência (CEPAL, 2018).

A mudança estrutural diz respeito a mudanças qualitativas na estrutura produtiva que devem estar no centro da dinâmica de crescimento. Para alcançar uma melhor inserção mundial e um dinamismo interno na produtividade e do emprego, é necessário buscar uma maior participação em setores mais intensivos em conhecimento na cadeia produtiva. Só assim, será possível o desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e processos de aprendizagem de maneira coordenada com a produção e o investimento. A questão da sustentabilidade ambiental

se tornará realidade se houver uma mudança estrutural que envolve um processo tecnológico profundo e inclusivo (CEPAL, 2010).

A CEPAL alinhada ao propósito de oferecer orientação sobre o desenvolvimento e crescimento da região, adentra no cumprimento das ODS para a América Latina e Caribe através de alguns esforços centrais, como: a centralidade da igualdade; a diversificação da matriz produtiva e dos padrões de consumo com uma abordagem ambiental; o avanço na inovação tecnológica e na sociedade do conhecimento; importância do acesso à informação e da participação cidadã; necessidade de redefinir a relação entre Estado, mercado e sociedade; e fortalecer as instituições. Destaca-se também a defesa e apoio à cooperação Sul-Sul e ao crescimento dos países de renda média, bem como a criação de uma estrutura sólida para monitoramento da agenda pós-2015 (CEPAL, 2015).

Com o objetivo de contribuir para o cumprimento dos ODS, a CEPAL propõe eixos estratégicos nos quais os países da América Latina devem concentrar esforços: transformação dos sistemas alimentares, acesso à energia de baixo custo, conectividade digital, educação, emprego e proteção social, além de ações voltadas à mudança climática e à preservação da biodiversidade. Esses eixos representam enfoques de política mais integrados, baseados em transições sistêmicas que impactam positivamente múltiplos ODS de forma simultânea. Segundo a CEPAL (2024), essa abordagem integrada pode criar oportunidades para um desenvolvimento mais produtivo, inclusivo e sustentável, elevando a taxa de crescimento econômico — uma condição urgente para a superação dos desafios estruturais da região.

### **3 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO NO BRASIL**

Dando continuidade à análise iniciada no capítulo anterior, que abordou a evolução do pensamento cepalino e sua contribuição na compreensão dos desafios estruturais da América Latina, este capítulo volta o olhar para a experiência brasileira de desenvolvimento produtivo. Ao discutir as transformações históricas da estrutura econômica da região, as agendas da CEPAL forneceram importantes referenciais para a formulação de políticas industriais e para o diagnóstico das limitações enfrentadas pelos países latino-americanos — como a baixa difusão tecnológica, a desigualdade social persistente e a heterogeneidade produtiva. Com base nesse marco analítico, torna-se possível examinar com maior profundidade como essas questões se manifestaram na trajetória da industrialização brasileira.

O foco agora se desloca da perspectiva regional para a nacional, com o objetivo de compreender como o Brasil lidou historicamente com os desafios estruturais discutidos no

capítulo anterior. Este capítulo apresenta um panorama da industrialização brasileira, seus ciclos, rupturas e continuidades, além de indicadores recentes que revelam as debilidades e potencialidades do atual modelo produtivo nacional. Ao analisar a indústria brasileira, busca-se evidenciar os entraves e caminhos possíveis para a construção de um novo modelo de desenvolvimento autônomo e sustentável para os desafios da contemporaneidade.

### **3.1 Industrialização Brasileira: Trajetória e Políticas Industriais**

A industrialização brasileira teve raízes complexas e multifacetadas, com diferentes interpretações sobre seu início. Segundo Suzigan (2012), o processo de formação industrial começou ainda no século XIX, e se intensificou entre 1869 e 1939, em duas fases: uma induzida pela expansão da economia agroexportadora e outra marcada pela diversificação industrial. Já para Furtado (2009) embora existissem núcleos industriais desde o final do século XIX, foi a partir da década de 1930 com a crise do modelo primário-exportador e a substituição de importações, que se consolidou uma dinâmica industrial mais autônoma, impulsionada por políticas protecionistas e pela reorganização do mercado interno. Assim, a Grande Depressão de 1930 representou uma inflexão decisiva, marcando o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira para o setor industrial.

Na segunda fase da industrialização brasileira (1933–1980), o crescimento da produção industrial adquire um dinamismo próprio com a adoção do modelo de substituição de importações (ISI) e a expansão do mercado interno, alicerçado pelo consumo e pelo investimento. A produção começa a se diversificar para além do setor agrícola, ganhando certa autonomia e elevando os níveis de produtividade. Essa evolução gerou a necessidade de novos arranjos institucionais, maior desenvolvimento da infraestrutura, fortalecimento do sistema científico-tecnológico e novas relações internacionais e sociais voltadas à industrialização (Suzigan, 2012). Essa trajetória converge com os diagnósticos da CEPAL, que desde os anos 1950 defendia a ISI como estratégia para romper com a dependência primário-exportadora e reduzir a heterogeneidade estrutural (Suzigan, 2012; CEPAL, 1990).

Na década de 1950, o Estado passa a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial, articulando capital privado nacional, investimento estrangeiro e ação estatal direta. Em 1952, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para financiar a indústria de base e projetos de infraestrutura, expandindo posteriormente sua atuação à indústria de transformação. Nesse período, destaca-se o Plano de Metas (1956–1960), no governo Juscelino Kubitschek, que impulsionou a industrialização com investimentos em

energia, transportes e bens de capital, alinhado à visão desenvolvimentista da CEPAL. Foi a primeira grande experiência de planejamento nacional, marcando uma mudança no padrão de acumulação e destacando o papel estratégico da indústria pesada. Na sequência, o Plano Trienal (1962–1964), coordenado por Celso Furtado, buscava conciliar crescimento com justiça social e contenção inflacionária, mas acabou interrompido pela ruptura democrática de 1964. Esses planos já expressavam a necessidade de uma ação estatal estratégica para superar o subdesenvolvimento, como apontado pelos estudos cepalinos (CEPAL, 1955; Furtado, 2007; Bielschowsky, 2000).

Com o golpe militar de 1964, o Estado brasileiro passou por uma reconfiguração institucional que, embora mantivesse elementos do nacional-desenvolvimentismo, promoveu uma inflexão significativa no modelo de desenvolvimento. O PAEG (1964–1966) priorizou a estabilização macroeconômica por meio de políticas recessivas, arrocho salarial e reformas estruturais que favoreceram o capital externo. Embora o Plano Decenal (1967) tenha proposto diretrizes de longo prazo, o período subsequente foi marcado por forte endividamento externo e crescente desnacionalização da indústria, com a entrada de multinacionais e a forte dependência tecnológica. A industrialização avançou em setores estratégicos como energia, siderurgia e petroquímica, mas com concentração de renda e perda de autonomia produtiva. Alguns economistas caracterizam o período com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações (Furtado, 1961; Araújo, 2021).

No início da década de 1970, o Estado impulsionou um novo ciclo de investimentos por meio de medidas estratégicas, como: a isenção ou redução das tarifas aduaneiras e de impostos — como o IPI e o ICM — sobre máquinas e equipamentos; a concessão de subsídios nos financiamentos de longo prazo via BNDE; e incentivos fiscais para projetos industriais em regiões menos desenvolvidas. Tais medidas estimularam a demanda interna, favoreceram as exportações e ampliaram o mercado de manufaturados (Suzigan, 1988; Carneiro, 2002). Esse novo ciclo de investimentos impulsionado pelo Estado brasileiro no início da década de 1970, por meio de medidas estratégicas, dialoga com as formulações cepalinas de crítica ao modelo de substituição de importações (ISI). Segundo orientações da CEPAL, as políticas públicas deviam ser capazes de fortalecer a indústria interna para uma inserção internacional mais estratégica e menos dependente de bens primários, sem abandonar o papel central do Estado no planejamento econômico (CEPAL, 1989; Pinto, 1976; Sunkel, 1981).

Entre 1973 e 1974, o Estado brasileiro começou a lidar com os impactos do primeiro choque do petróleo e da elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Ainda assim, manteve uma atuação direta no desenvolvimento industrial, apoiando-se em uma

política macroeconômica moderadamente expansionista e no aumento do endividamento externo. Nesse cenário, tem-se a implementação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972–1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–1979), que reforçaram a estratégia de industrialização pesada, com foco em infraestrutura, bens de capital e insumos básicos (Carneiro, 2002; Ferreira, 2021).

Na terceira e última fase (1981-1998), segundo Suzigan (2012), observa-se um enfraquecimento do dinamismo da produção industrial devido a causas estruturais (modelo de crescimento baseado em endividamento externo, instabilidade institucional, inflação crônica) e por problemas conjunturais externos (segundo choque do petróleo, alta dos juros internacionais, crise da dívida externa latino-americana). Na década de 80, a atuação do Estado em relação à indústria passou a ser mais neutra. Como resultado, tem-se um desenvolvimento industrial estagnado, reforçado por políticas de controle que tentavam estabilizar a situação através de mudanças institucionais como: liberalização comercial, abertura da economia ao capital estrangeiro, privatizações – que posteriormente fragilizaram ainda mais a autonomia e o crescimento sustentado do setor industrial brasileiro (Suzigan, 1988; Carneiro, 2002).

Na década de 1990, os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso implementaram reformas liberalizantes com foco no controle da inflação e na correção dos desequilíbrios externos (Bastos; Ferraz, 2021). No entanto, esse processo ocorreu sem políticas industriais compensatórias, o que contribuiu para a aceleração da perda de participação da indústria manufatureira no PIB — tendência já observada desde meados dos anos 1980 — e para o aumento da dependência de exportações de produtos primários. No final dos anos 1990 e início da década de 2000 o Brasil não contava com uma política industrial (PI), e caso houvesse uma decisão política de formular e implementar uma política industrial, vários desafios teriam que ser vencidos (Suzigan; Furtado, 2006).

Esses fatores alimentaram, na década de 2000, o debate sobre uma possível desindustrialização precoce no país. O caso brasileiro ilustra o que a CEPAL alertava como risco de uma modernização regressiva, marcada pela perda de autonomia produtiva e pelo aprofundamento das desigualdades (CEPAL, 1989; Pinto, 1976; Sunkel, 1981).

### **3.2 Planos e Estratégias de Desenvolvimento Industrial no Brasil (2000–2022)**

Apesar do forte impulso dado ao setor industrial brasileiro pelas políticas industriais adotadas entre 1930 e 1980, o fracasso das tentativas de PI na década de 90, reforçava nos anos 2000 a percepção de que as antigas fórmulas não seriam suficientes para enfrentar os novos

desafios do milênio promovidos pela globalização. Ao assumir a presidência em 2003, Lula deparou-se com um cenário marcado pela desaceleração da indústria nacional, pela crescente perda de competitividade e pela reprimarização das exportações — elementos que apontavam para um processo de desindustrialização precoce. Como resposta, o governo lança, em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o objetivo de reverter essa tendência e fomentar um novo ciclo de desenvolvimento produtivo. A estratégia da PITCE foi estruturada em quatro eixos centrais: (i) inovação e desenvolvimento tecnológico; (ii) inserção externa; (iii) modernização industrial e ambiente institucional; e (iv) ampliação da capacidade produtiva (Arruda; Zago de Azevedo; Carvalho, 2014).

No entanto, a PITCE não conseguiu atingir plenamente seus objetivos, em grande parte devido a falta de articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos; priorização de ações mais horizontais do que setoriais; limitada utilização de instrumentos fiscais; e, sobretudo, ao contexto macroeconômico desfavorável à implementação de uma política industrial mais robusta (Arruda et al., 2014). Os principais entraves da PITCE também incluíam a ausência de uma atuação sistêmica entre as instituições públicas; complexidade da estrutura orgânica dessas instituições; e defasagem na capacitação técnica dos profissionais responsáveis por operacionalizar as políticas industriais e tecnológicas propostas (Suzigan e Furtado, 2006).

Em 2008, como uma nova tentativa de impulsionar o setor industrial, gerar empregos qualificados e estimular a competitividade da economia brasileira, o governo Lula II lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Essa iniciativa ampliou o escopo da PITCE ao incorporar metas explícitas de expansão da produção, investimento empresarial e da participação das exportações brasileiras no mercado internacional. Seu lançamento ocorreu em um contexto econômico favorável, marcado pelo crescimento da indústria, melhora da balança comercial e redução das desigualdades sociais. No entanto, assim como sua antecessora, a PDP enfrentou dificuldades estruturais e operacionais, como a indefinição de critérios para selecionar setores prioritários e a ausência de diretrizes mais claras voltadas à inserção internacional do setor produtivo. A crise financeira mundial de 2008 fez com que o governo brasileiro acelerasse a implementação da política de forma reativa, dificultando ainda mais a condução estratégica cuidadosa das ações previstas (Arruda et al., 2014).

A PDP produziu efeitos em segmentos de baixa e média intensidade tecnológica, sobretudo nos setores automotivo e de bens de capital. Por outro lado, os setores de alta intensidade tecnológica não apresentaram desempenho satisfatório, pois as medidas voltadas a esses segmentos não foram suficientes para impulsionar sua produção nem ampliar sua inserção internacional. Entre os principais fatores que explicam esse baixo impacto estão a fragmentação

e a falta de coordenação institucional, a má alocação de recursos públicos que estavam concentrados em setores tradicionais, e a ausência de uma política consistente de compras públicas que estimulasse a demanda por inovação (Ferraz, 2009 apud Arruda et al., 2014). Além disso, verifica-se a baixa densidade do sistema nacional de inovação devido à fraca articulação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas que limitou os efeitos esperados de transformação estrutural da indústria (Arruda et al., 2014).

No governo Dilma Rousseff (2011–2014), foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM) que também, assim como as políticas anteriores supracitadas, buscava estimular a inovação e a competitividade da indústria nacional. Tendo em vista as experiências passadas, o PBM procurou integrar instrumentos de promoção produtiva, apoio a investimentos em capital fixo e inovação, além de mecanismos voltados ao comércio exterior e à internacionalização das empresas. O plano almejava fortalecer a articulação entre Estado e setor privado, por meio da formulação conjunta de programas e projetos estratégicos para o fomento do setor industrial brasileiro em um cenário de crescente competição internacional (Abdal, 2019).

O PBM contribuiu para manter incentivos à produção e à inovação em alguns setores industriais, especialmente por meio de linhas de crédito, desonerações fiscais e programas de estímulo ao conteúdo nacional. No entanto, a política enfrentou importantes obstáculos, como a excessiva complexidade institucional, a dispersão de instrumentos e metas pouco coordenadas, o que reduziu sua efetividade. Além disso, a falta de estabilidade macroeconômica e o cenário de desaceleração da economia brasileira no período comprometeram os resultados esperados (Abdal, 2019). Houve baixa efetividade na promoção da inovação e da competitividade em setores de maior intensidade tecnológica porque muito dos incentivos ficaram concentrados em setores tradicionais com baixo dinamismo exportador. A ausência de uma política consistente de compras governamentais voltada à indução de demanda para setores emergentes e a fraca articulação entre universidades, centros de pesquisa e empresas também foram apontadas como falhas estruturais (Arbix et al, 2017).

Entre 2015 e 2022, não houve o surgimento nem a implementação de planos industriais robustos. Os governos Temer e Bolsonaro adotaram políticas econômicas de orientação liberal, com foco em ajuste fiscal e redução da presença do Estado na economia. Nesse período, prevaleceram medidas de ajuste fiscal, redução do papel do BNDES e desmonte de mecanismos de financiamento à inovação. Esse processo não se limitou a cortes orçamentários, mas envolveu também um desmonte institucional ativo, com extinção de programas, perda de capacidades burocráticas e normativas, e reconfiguração das estruturas de governança da CT&I. Os impactos foram especialmente severos nos setores de ciência, tecnologia e política

industrial, com fuga de cérebros, defasagem tecnológica e redução da autonomia nacional em áreas estratégicas (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023).

### **3.3 Diagnóstico Atual da Indústria Brasileira**

Desde a década de 1990, o Brasil enfrenta um processo de desindustrialização estrutural<sup>6</sup>, caracterizado pela perda de relevância do setor industrial na geração de empregos e no valor adicionado da economia (Oreiro; Feijó, 2010). Enquanto a indústria de transformação respondia por 35,9% do PIB em 1985, sua participação caiu para 14,4% em 2024 (Gráfico 1). Entre os fatores que explicam essa queda estão os elevados custos sistêmicos conhecidos como Custo Brasil<sup>7</sup>, a ausência de uma política industrial estratégica, deficiências na infraestrutura, escassez e custo elevado do crédito, baixa qualidade da educação, instabilidade macroeconômica e insegurança jurídica, elementos que impactam diretamente a competitividade e o ambiente de investimento (CNI, 2024).

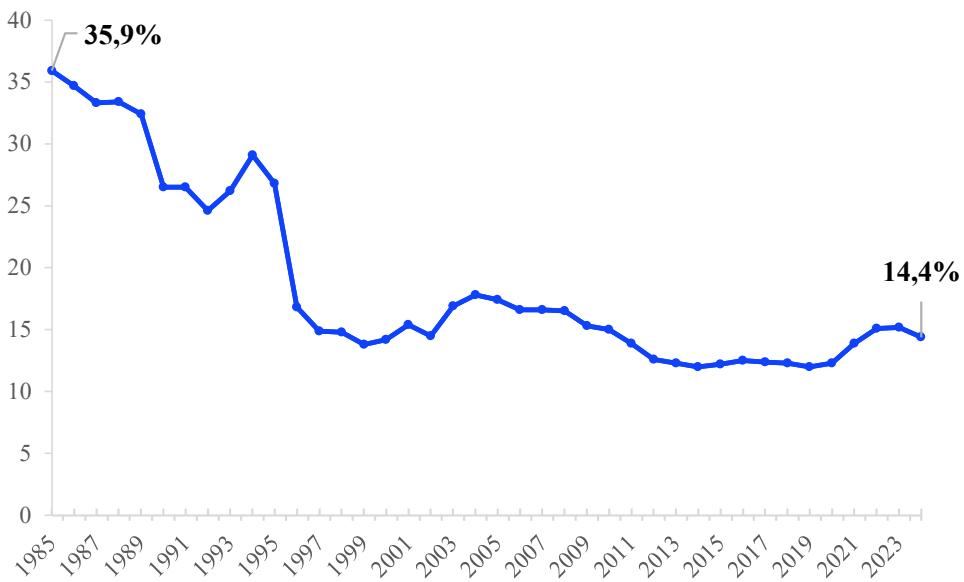
Faz-se necessário considerar também o impacto da abertura comercial nos anos 1990, que expôs a indústria nacional à concorrência de produtos importados, especialmente da China, provocando uma especialização regressiva e o desadensamento da estrutura produtiva. A partir dos anos 2000, o estreitamento das relações comerciais com a China intensificou esse processo, com o Brasil se consolidando como exportador de commodities e importador líquido de manufaturados, o que reduziu a complexidade econômica e a capacidade de inovação do país.

---

<sup>6</sup> Desindustrialização é definida como o processo de declínio relativo ou absoluto da participação do setor industrial na economia, caracterizado pela redução da produção, emprego e valor adicionado industrial, podendo resultar de fatores estruturais, tecnológicos ou conjunturais que afetam a competitividade e a capacidade produtiva do país (Morceiro, 2017).

<sup>7</sup> Custo Brasil refere-se ao conjunto de fatores estruturais e institucionais que aumentam os custos de produção e operação das empresas brasileiras, reduzindo sua competitividade (CNI, 2020).

Gráfico 1 - Participação da indústria de transformação no PIB - Preços correntes (%)



Descrição: Valor adicionado da Indústria, a preços correntes, dividido pelo valor adicionado total do Brasil.

Fonte: CNI, com base em dados das Estatísticas Econômicas do Século XX, do Sistema de Contas Nacionais e das Contas Nacionais Trimestrais – IBGE

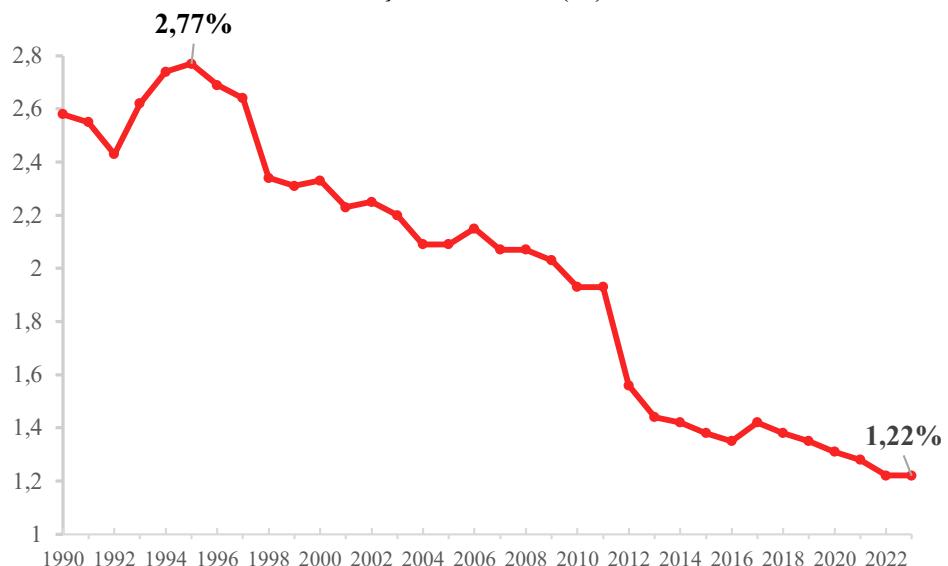
Elaboração própria do autor

Outras razões para essa queda acentuada a partir da década de 1990 foi a abertura comercial, que expôs a indústria à concorrência de produtos importados, provocando redução nos preços relativos mesmo diante de aumentos de produtividade (CNI, 2024). De modo geral, com exceção do período pré-crise, entre 2005 e 2008, a perda de peso da indústria esteve associada a recessões e/ou crises externas. A indústria de transformação, produtor de bens elásticos em relação à renda, tende a amplificar os ciclos econômicos, isto é, durante fases de prosperidade, aumenta sua participação na economia e em períodos de estagnação ou recessão, ocorre o efeito contrário. Esse comportamento ressalta a necessidade de políticas industriais ativas que busquem reduzir a dependência de importações e fortalecer a capacidade produtiva nacional.

Quando observamos a indústria de transformação brasileira em um contexto internacional (Gráfico 2), verifica-se que sua participação na produção global apresenta tendência de decréscimo, refletindo não apenas limitações internas, mas também a perda relativa de competitividade frente a outras economias. Desde 1996, o Brasil registra uma trajetória de queda na participação da produção mundial da indústria de transformação, passando do pico de 2,77% registrado em 1995 para 1,22% no último censo da CNI de 2023. Até 2011, o Brasil manteve-se entre os dez maiores produtores industriais, mas perdeu posições para México e Indonésia até 2017, impactado pela recessão e pela depreciação do real. Esse

cenário decorre de políticas monetárias contracionistas e das diferentes respostas dos setores industriais à disponibilidade de crédito interno, resultando em redução da atividade produtiva entre 2022 e 2023 (CNI, 2024).

Gráfico 2 - Participação do Brasil na produção mundial da indústria de transformação no PIB  
- Preços correntes (%)



Descrição: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/desempenho-da-industria-no-mundo/>

Fonte: Desempenho da indústria no mundo – CNI

Elaboração própria do autor

Ambos os gráficos corroboram a análise apresentada no subtópico anterior, evidenciando que, desde o final da década de 1990, a indústria brasileira enfrenta um desaquecimento estrutural de seu crescimento produtivo. Desde 2000, diferentes planos e estratégias de desenvolvimento industrial têm buscado reverter esse quadro, entretanto, os resultados têm sido limitados, refletindo tanto restrições macroeconômicas quanto a dificuldade de implementar políticas industriais capazes de enfrentar a heterogeneidade produtiva e fortalecer a competitividade sistêmica do setor, conforme apontam análises de tradição cepalina sobre subdesenvolvimento e dependência estrutural.

Quando analisamos os produtos que sustentam a indústria brasileira (Tabela 1), observa-se que, de acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC), as exportações do país em 2024 totalizaram US\$ 337,0 bilhões, com destaque para itens como soja, açúcares e melaços, carne bovina resfriada, óleos brutos de petróleo, celulose. No mesmo período, as importações cresceram 9,0% em relação a 2023, totalizando US\$ 262,5 bilhões, com maiores aumentos em bens como automóveis, aeronaves e equipamentos elétricos (CNI, 2024).

Tabela 1 - Lista dos produtos mais exportados e importados no Brasil (2024)

Descrição CUCI Grupo	Exportação - 2024 - Valor US\$ FOB
Óleos brutos de petróleo ou de minerais crus	44.964.285.230,00
Soja	42.949.763.522,00
Minério de ferro e seus concentrados	29.860.185.978,00
Açúcares e melaços	18.624.195.399,00
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	11.658.283.063,00
Demais Produtos	188.989.448.518,00
<b>Total</b>	<b>337.046.161.710,00</b>
Descrição CUCI Grupo	Importação - 2024 - Valor US\$ FOB
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos	15.203.181.844,00
Adubos ou fertilizantes químicos	13.549.805.865,00
Válvulas e tubos termiônicos	8.962.435.629,00
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	8.691.715.994,00
Motores e máquinas não elétricos e suas partes	8.485.671.043,00
Demais Produtos	207.976.795.799,00
<b>Total</b>	<b>262.869.606.174,00</b>

Fonte: Comex Stat - link para consulta: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/133483>

Elaboração própria do autor

Ao relacionar esses dados com os gráficos apresentados anteriormente é notório que a indústria de transformação brasileira mantém-se composta majoritariamente por setores de baixo e médio valor agregado, voltados à exportação de produtos com limitada intensidade tecnológica. Por outro lado, a pauta de importações revela a dependência de insumos e bens de maior complexidade tecnológica, necessários para sustentar a produção industrial nacional. Essa composição evidencia não apenas o desaquecimento estrutural da indústria, mas também as limitações competitivas do setor, reforçando o desafio de modernização produtiva e inserção mais estratégica no mercado global.

A partir dos anos 2000, o estreitamento das relações comerciais com a China intensificou esse processo, com o Brasil se consolidando como exportador de commodities e importador líquido de manufaturados, o que reduziu a complexidade econômica e a capacidade de inovação do país.

No cenário internacional, o Brasil ocupa uma posição subordinada nas cadeias globais de valor, participando majoritariamente como fornecedor de insumos primários, com baixa inserção nas etapas de maior valor agregado, como design, P&D e serviços industriais avançados. Essa inserção limitada compromete a capacidade de difusão tecnológica e de geração de spillovers produtivos, reforçando a dependência externa e a vulnerabilidade estrutural.

Dessa maneira, a dependência do mercado de *commodities* em todo o Brasil diminui a possibilidade de escalada das atividades primárias em direção a produtos de maior valor

agregado, além de apresentar baixa capacidade de *spillover*<sup>8</sup> e fraco encadeamento com outras atividades produtivas domésticas (CEPAL, 2014). Hirschman (1961) aborda essa problemática ao indicar que *commodities* são fracas geradoras de efeitos de transbordamento, não sendo capazes de conferir um impulso dinâmico significativo ao desenvolvimento econômico. Fajnzylber (1983) aprofunda essa crítica ao caracterizar a industrialização latino-americana como “truncada”, sendo necessário um desenvolvimento por meio da formação de um núcleo endógeno de progresso técnico, capaz de gerar efeitos multiplicadores e encadeamentos produtivos que dinamizem a economia como um todo.

Assim, as exportações brasileiras concentradas em produtos primários com baixo conteúdo tecnológico, não constituem uma fonte sustentável e perene de crescimento. Isso porque, à medida que o crescimento doméstico se acelera e os investimentos aumentam, há uma intensificação da demanda por bens intermediários e de capital, muitos dos quais não são produzidos internamente em escala ou com a sofisticação necessária.

Logo, os indicadores apresentados acima mostram uma questão central na cadeia produtiva brasileira: ela permanece concentrada em produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico. Esse cenário exige uma reconfiguração estratégica de desenvolvimento capaz de impulsionar a modernização tecnológica, a diversificação produtiva e o aumento da competitividade. Tal propósito pode operar em consonância com as recomendações mais recentes da CEPAL, alinhando políticas públicas e iniciativas privadas para fortalecer a indústria nacional e consolidar sua inserção no mercado global. Esse enfoque estabelece a base para a análise do próximo capítulo, que abordará a Nova Indústria Brasil (NIB) como um caminho para operacionalizar essa estratégia de desenvolvimento.

#### 4 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO NO BRASIL

O presente capítulo aborda o plano Nova Indústria Brasil (NIB), concebido pelo governo Lula como uma estratégia de longo prazo para promover a neoindustrialização do país, articulando sustentabilidade, inovação e fortalecimento da indústria nacional. A NIB surge em resposta a desafios históricos, como o processo de desindustrialização, a primarização da matriz produtiva e a concentração de produtos de baixa complexidade tecnológica nas exportações

---

<sup>8</sup> Dolan e Galizzi definem *spillover* como um comportamento que ocorre após o outro, e tem algum tipo de relação por meio de um “motivo subjacente” (Dolan & Galizzi, 2015).

brasileiras, propondo metas e instrumentos para impulsionar setores estratégicos, ampliar a capacidade tecnológica e consolidar a inserção autônoma do Brasil nas cadeias globais de valor.

Além de examinar os objetivos e mecanismos da NIB, este capítulo analisa sua convergência com as recomendações da CEPAL, destacando a retomada do papel do Estado como articulador do desenvolvimento, a priorização de setores intensivos em conhecimento e inovação, e a integração entre crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Também se discutem avanços recentes, desafios institucionais e limitações históricas que condicionam a efetividade do plano, situando-o no contexto da política industrial brasileira e dos esforços contemporâneos para superar entraves estruturais ao desenvolvimento.

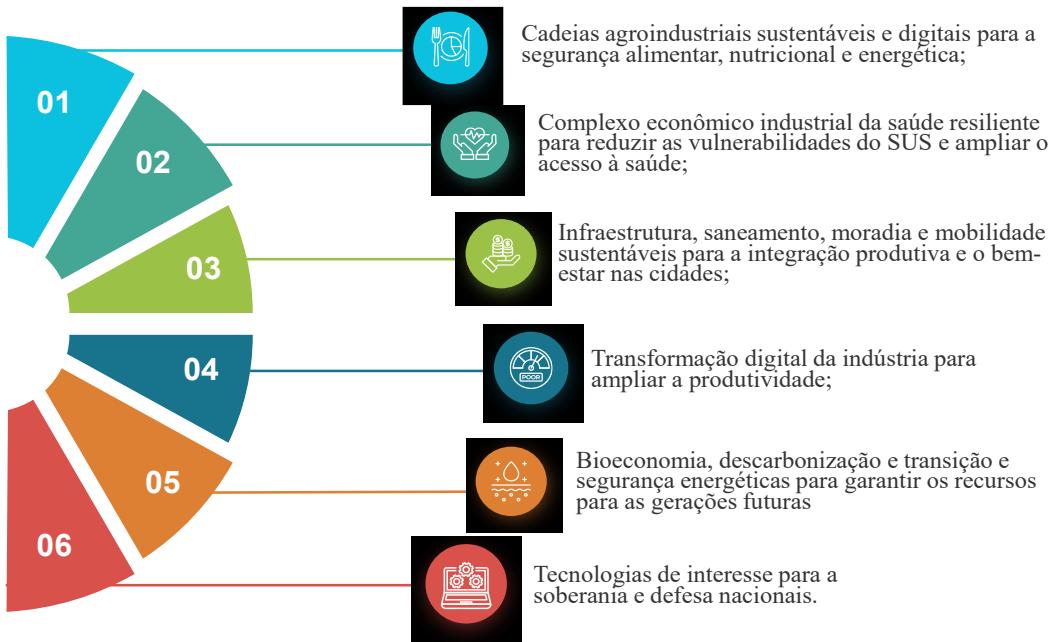
#### **4.1 Objetivos e Estratégias da NIB**

O governo Lula 3 vem sendo marcado por esforços para reposicionar o país em agendas prioritárias, como meio ambiente, pautas de inclusão social, modernização do setor agrícolas, de modo a estabelecer bases para uma inserção internacional mais autônoma, equilibrada e influente (Bueno, 2025). Alguns desafios e avanços em diversas áreas da economia estão sendo vivenciados, e fatores como a retomada do crescimento econômico, controle da inflação e o aumento do investimento em infraestrutura vêm sendo destaques do governo (JGB, 2025).

Em janeiro de 2024, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) – recriado em 2023 após oito anos de inatividade – apresentou ao presidente Lula o plano Nova Indústria Brasil (NIB), concebido como marco estratégico para orientar as diretrizes da política industrial nacional até 2033, tendo como eixo central a articulação entre sustentabilidade e inovação. A NIB parte de três premissas fundamentais: (i) o fortalecimento da indústria nacional é condição-chave para o desenvolvimento sustentável do país sob as dimensões social, econômica e ambiental; (ii) desde a década de 1980, o Brasil enfrenta um processo de desindustrialização precoce e acelerado, marcado pela primarização da estrutura produtiva e pela fragilização dos elos das cadeias industriais; e (iii) a pauta exportadora brasileira permanece concentrada em produtos de baixa complexidade tecnológica, o que limita os ganhos de comércio e a inserção qualificada do país nas cadeias globais de valor (CNDI; MDIC, 2024).

A NIB é formada por metas aspiracionais interligadas a seis missões estratégicas (*mission-oriented approach*), representadas na Figura 1 logo abaixo (CNDI ; MDIC, 2024).

Figura 1 - Missões NIB



Fonte : Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). -- Brasília : CNDI, MDIC, 2024. 102 p.  
Elaboração do próprio autor

Com um investimento previsto de R\$ 300 bilhões até 2026, o MDIC mobiliza, por meio da NIB, um conjunto abrangente de instrumentos públicos (Figura 1). Entre eles, destacam-se: linhas de crédito especiais, recursos reembolsáveis<sup>9</sup> e não reembolsáveis<sup>10</sup>, ações regulatórias, instrumentos de proteção à propriedade intelectual, além de políticas de compras e obras públicas com incentivos ao conteúdo local, direcionadas a setores estratégicos da economia nacional. O plano também incorpora mecanismos inovadores de financiamento, como a Linha de Crédito para o Desenvolvimento (LCD), e políticas orientadas à sustentabilidade ambiental, a exemplo da criação de um mercado regulado de carbono e da implementação da taxonomia verde, em consonância com os debates internacionais sobre transformação ecológica (CNDI; MDIC, 2024).

<sup>9</sup> São recursos que não precisam ser devolvidos, desde que sejam utilizados conforme as regras do programa, ex: subvenções governamentais, editais de inovação, fundos de pesquisa e apoios a startups ou projetos estratégicos.

<sup>10</sup> São aquelas em que o tomador do recurso deve devolver o valor recebido, geralmente com juros e dentro de um prazo determinado, ex: empréstimos bancários, financiamentos do BNDES e créditos de fomento para inovação ou infraestrutura.

Quadro 1 - Instrumentos da política industrial da NIB

	<b>Instrumento</b>	<b>Como será mobilizado na NIB</b>
<b>Instrumento pelo lado da demanda</b>	Compras Públicas	O Estado atuará como demandante de soluções inovadoras, utilizando o poder de compra governamental para estimular setores estratégicos (ex.: saúde, defesa, sustentabilidade).
	Conteúdo Local	Políticas de estímulo à produção nacional em setores-chave, priorizando fornecedores domésticos em grandes projetos (ex.: energia, infraestrutura, tecnologia verde).
	Margem de Preferência	Garantia de preferência para produtos e serviços nacionais em licitações públicas, mesmo quando o preço seja um pouco maior que o importado, desde que alinhados às missões da NIB.
	Encomendas Tecnológicas	Contratação de empresas para desenvolver tecnologias ainda inexistentes ou em estágio inicial.
<b>Instrumento pelo lado da oferta</b>	Comércio Exterior	Integração da política industrial com comércio internacional, diversificando exportações, reduzindo dependência de commodities e ampliando a presença em cadeias globais de valor.
	Propriedade Intelectual	Fortalecimento da proteção e uso estratégico de patentes, marcas e registros, para valorizar inovações nacionais e apoiar empresas em sua inserção global.
	Crédito e Subvenção	Expansão do crédito subsidiado e da subvenção econômica via BNDES, Finep e fundos setoriais, apoiando investimentos produtivos e projetos de inovação alinhados às missões.
	Regulação	Uso da regulação como indutora de inovação e sustentabilidade (ex.: padrões ambientais, requisitos de eficiência energética), orientando a indústria para transformações tecnológicas.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) 2024.

O investimento está sendo gerido pelo BNDES, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii). No primeiro semestre de 2025, o BNDES comunica a ampliação dos investimentos para a NIB, em 13,7%, passando de R\$ 259 bilhões previstos para R\$ 300 bilhões. Até o momento, o BNDES já investiu mais de R\$ 205 bilhões na NIB, dos quais foram distribuídos entre os seis eixos como apresentado na Tabela 2 logo abaixo (BNDES, 2025).

Tabela 2 - Investimentos aprovados pelo BNDES por missão até maio/2025

<b>Bolsão NIB</b>	<b>R\$ 300.000.000,00</b>	
<b>Setor</b>	<b>Investimento desembolsado</b>	<b>%</b>
Agropecuária (1)	56.200.000,00	27%
Infraestrutura (3)	50.800.000,00	25%
Digital (4)	49.600.000,00	24%

Defesa (6)	23.900.000,00	12%
Descarbonização (5)	17.600.000,00	9%
Saúde (2)	7.100.000,00	3%
<b>Total investido</b>	<b>R\$ 205.200.000,00</b>	<b>68%</b>

Fonte : Elaborado pelo autor com base em dados do BNDES.

Além disso, empresas de todos os portes e institutos de ciência e tecnologia (ICTs) podem acessar os recursos disponíveis por meio de linhas e programas de financiamento reembolsáveis ou não reembolsáveis e instrumentos do mercado de capitais. Todos os recursos estão sendo deferidos quando em concordância aos objetivos e prioridade das missões (CNDI, MDIC, 2024).

Além dos mecanismos mencionados anteriormente, a NIB é sustentada pelo Plano Mais Produção, um conjunto de soluções para viabilizar, de forma contínua, o financiamento da NIB. O Plano Mais Produção é estruturado em torno de quatro qualificadores estratégicos para o setor produtivo — *Mais Inovadora e Digital, Mais Verde, Mais Exportadora e Mais Produtiva* (BNDES, 2025).

A constituição da NIB como um plano perene de apoio ao desenvolvimento industrial visa coordenar ações voltadas à melhoria do desempenho produtivo do país, aproveitando suas vantagens competitivas, mapeando oportunidades e promovendo avaliações contínuas dos resultados. O acompanhamento proposto da NIB almeja ampliação de medidas bem-sucedidas, bem como a reformulação ou descontinuidade daquelas que se mostrarem ineficazes. Assim, a nova PI assume como propósito central a remodelação do cenário industrial brasileiro, estabelecendo as condições necessárias para um processo estruturado de neoindustrialização, alinhado aos desafios econômicos, sociais e ambientais presentes (CNDI; MDIC, 2024).

#### 4.2 Pontos de Convergência entre a NIB e a CEPAL

A proposta de mudança estrutural defendida pela CEPAL baseada na elevação da complexidade produtiva, na difusão tecnológica e na redução das desigualdades encontra ressonância nas diretrizes da NIB, que busca reverter o processo de desindustrialização com foco em missões estratégicas, inovação e sustentabilidade. O primeiro deles é o de maior destaque é a retomada do papel do Estado na indução do desenvolvimento. A NIB reposiciona o Estado como articulador do desenvolvimento industrial, coordenando ações entre setor público, privado e sociedade civil. Seus instrumentos de estímulo à indústria são operados por instituições sob regulação estatal e orientados pelas resoluções do CNDI, “os instrumentos [da

NIB] são partes das políticas, ações e programas do Estado brasileiro que têm impacto no processo de desenvolvimento industrial e que devem se basear nas resoluções do CNDI para seu desenho e definição de prioridades” (CNDI; MDIC, 2024, p. 9).

Em convergência, a CEPAL sustenta que o Estado deve ter uma visão integrativa capaz de formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo que articule política industrial, inovação, sustentabilidade e inclusão social, rompendo a lógica neoliberal do Estado mínimo. Entre as funções atribuídas ao poder público estão o financiamento de projetos com alta densidade tecnológica, o apoio a micro e pequenas empresas inovadoras e o uso das compras públicas como instrumento de política industrial (CEPAL, 2024).

O Estado deve se transformar para retomar, fortalecido, suas funções básicas como coordenador e articulador das transições para a sustentabilidade; um Estado que cria mercados, apoiando as empresas, fomentando a modernização tecnológica, eliminando restrições de infraestrutura e propiciando o financiamento para o desenvolvimento. A transformação do modelo de desenvolvimento exige um Estado capaz de impulsionar a construção de instituições eficazes, a boa governança e o diálogo social para a implementação bem-sucedida de novas políticas públicas que estejam à altura da crise do desenvolvimento que afeta a região (CEPAL, 2024, p.173).

O segundo ponto de convergência entre as agendas é o foco em uma industrialização orientada por setores intensivos em conhecimento, com ênfase em ciência, tecnologia e inovação. A NIB sinaliza esse compromisso ao priorizar áreas estratégicas como saúde, digitalização e defesa. A Missão 2, por exemplo, busca elevar de 42% para 70% a participação nacional na produção de medicamentos, vacinas, equipamentos e soluções digitais em saúde, fortalecendo a autonomia tecnológica no setor. Já a Missão 4 visa a transformação digital de 90% das empresas industriais e a ampliação da presença brasileira em segmentos como semicondutores, Indústria 4.0 e produtos digitais. A Missão 6 apostava na indústria de defesa e aeroespacial, reconhecida pelo seu alto potencial de inovação, encadeamentos produtivos e efeitos de transbordamento tecnológico (CNDI; MDIC, 2024).

Esse direcionamento da NIB converge com a perspectiva cepalina de que uma economia mais diversificada e tecnologicamente avançada é essencial para fomentar o desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesse sentido, a CEPAL propõe que as políticas industriais sigam duas frentes complementares: (1) o fortalecimento de setores com potencial de especialização e difusão de progresso técnico, e (2) a diversificação da estrutura produtiva por meio da criação de setores de alta produtividade, com maior eficiência ambiental. Também enfatiza a necessidade de aumentar a produtividade das micro, pequenas e médias empresas, dada sua relevância na geração de empregos e na difusão de conhecimento e tecnologia (CEPAL, 2024).

Alinhada à pauta climática e ambiental, a Missão 5 da NIB: “Bioeconomia, descarbonização e transição energética”, define metas como: reduzir em 30% as emissões de CO<sub>2</sub> por valor adicionado do PIB da indústria, elevar em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz de transportes e aumentar em 1% ao ano o uso sustentável e tecnológico da biodiversidade nacional. Para alcançar esses objetivos, o plano prevê um aporte de R\$ 12 bilhões pelo eixo “Indústria Mais Verde”. Esta missão revela a intenção do Estado brasileiro de colocar a política industrial a serviço de uma transição verde, estimulando inovações em setores estratégicos como energias renováveis, bioeconomia amazônica, eletromobilidade e eficiência energética. Além disso, a NIB busca integrar a questão ambiental como motor de competitividade e inclusão produtiva, ao conectar a pauta da sustentabilidade com geração de emprego e modernização da base industrial. A proposta, portanto, dialoga diretamente com os marcos globais de desenvolvimento sustentável, evidenciando que o desafio climático não é tratado apenas como uma questão ambiental, mas como um vetor transversal de reestruturação produtiva.

A atual agenda da CEPAL defende fortemente o alinhamento entre políticas industriais e o debate climático e ambiental. O esforço necessário em termos de investimento e financiamento para fomentar a ação climática não apenas viabilizaria a transição energética, como também impulsionaria o crescimento econômico, a geração de empregos e o desenvolvimento social. A transição energética e a adaptação às mudanças climáticas impactam diretamente diversos dos ODS da Agenda 2030, uma vez que a grande transformação exigida para alcançar a neutralidade de carbono requer investimentos significativos em novas tecnologias, na criação de ecossistemas produtivos e de bens públicos, bem como em capital físico e humano (CEPAL, 2024).

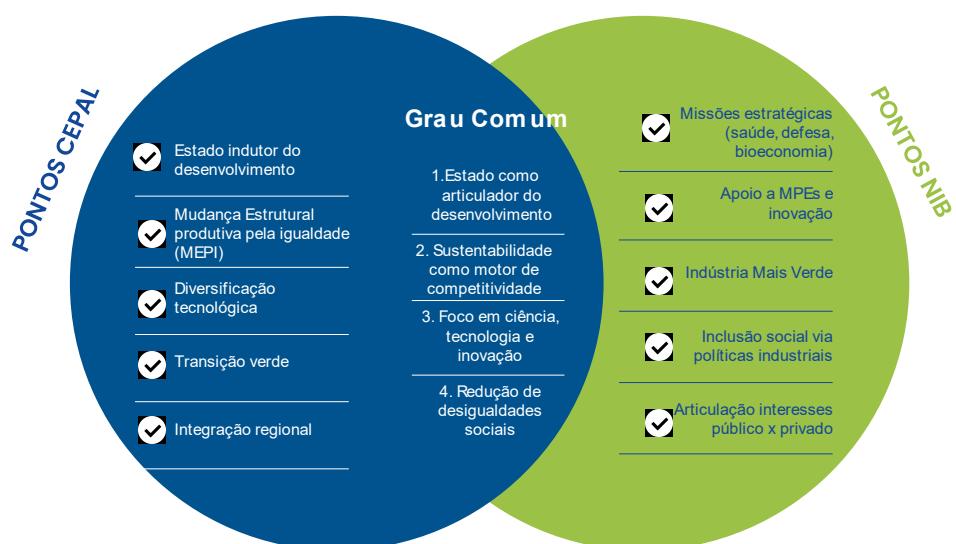
O âmbito social também ocupa papel central na NIB, pois suas missões apresentam, em maior ou menor grau, objetivos voltados à melhoria das condições de vida da população. As ações propostas vão desde o fortalecimento da segurança alimentar por meio da recriação e expansão de programas como o PPA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), até o investimento em saúde, como o Novo PAC Saúde que prevê R\$ 30 bilhões até 2026 para ampliar o acesso aos serviços públicos de saúde. Também se destacam o incentivo à mobilidade sustentável, com o Programa Mover, e ações destinadas à transição energética sobre a construção civil, como a instalação de painéis solares em moradias populares por meio do Minha Casa Minha Vida. Essas iniciativas indicam que a NIB não se restringe à modernização produtiva, mas busca, em sua concepção, gerar efeitos sociais positivos e duradouros, integrando desenvolvimento econômico e inclusão.

Essa orientação se alinha diretamente à proposta da CEPAL, que defende um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, em que os ganhos de produtividade devem impactar positivamente a qualidade de vida da população. Para a Comissão, é fundamental articular crescimento econômico com a redução das desigualdades, o fortalecimento do emprego produtivo e a implementação de políticas setoriais voltadas à educação, saúde, habitação e acesso a serviços básicos. Reforçando essa postura, o artigo 3º do Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2024 a 2027 – Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, estabelece as prioridades da administração pública federal.

Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027: I - combate à fome e redução das desigualdades; II - educação básica; III - saúde: atenção primária e atenção especializada; IV - Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC; V - neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e VI - combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática (BRASIL, 2024, art. 3º).

A figura 2 sintetiza os principais pontos de convergência entre as diretrizes das agendas, a representação abaixo destaca como essas convergências se expressam em dimensões estratégicas como governança, inovação, produtividade, equidade e sustentabilidade, evidenciando o alinhamento entre a política industrial brasileira contemporânea aos princípios estruturantes do pensamento cepalino.

Figura 2 - Convergências entre NIB e a Agenda da CEPAL 2030



#### **4.3 NIB em Perspectiva: Avanços Recentes e Desafios Persistentes**

Após 1 ano de lançamento, a NIB tem se mostrado promissora por meio do bom desempenho transparecido nos indicadores. Segundo levantamento da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), o Brasil saltou 30 posições no ranking global de produção industrial, passando da 70<sup>a</sup> para a 40<sup>a</sup> posição em maio de 2025. A indústria nacional alcançou 83% de utilização da capacidade instalada. De acordo com a CNI, é o maior índice dos últimos 13 anos. Além disso, a geração de novos empregos na indústria cresceu 146% em 2024, na comparação com o ano anterior.

Todavia, para alcançar uma mudança estrutural que realmente vire a chave da neoindustrialização, alguns desafios persistentes no arranjo institucional e sistêmico da indústria brasileira precisam ser enfrentados. Como analisado no segundo capítulo, a PITCE, PDP e PBM foram ações importantes para o desenvolvimento e amadurecimento da indústria brasileira, mas que deixam algumas lições e experiências para a nova PI. Os pontos de atenção mais comuns dizem respeito a: incompatibilidade da política industrial com a política macroeconômica – particularmente juros e a atual estrutura tributária; falta de articulação dos instrumentos disponibilizados com as demandas dos setores produtivos; precariedade da infraestrutura; insuficiências do sistema de CT&I; e fragilidade na governança e coordenação das políticas industriais devido ao enfraquecimento do papel das instituições (Suzigan e Furtado, 2006; Arbix et al, 2017).

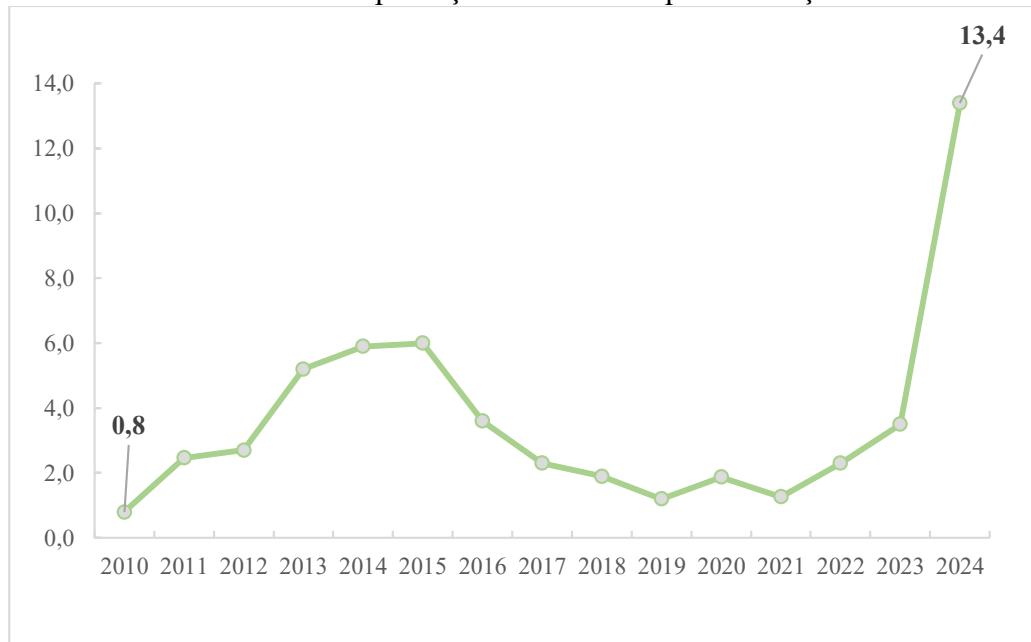
As questões do cenário macroeconômico atual merecem ser observadas quando falamos sobre a efetividade da NIB. Segundo relatório da CNI de julho de 2025, o problema das taxas de juros elevadas subiu da 3<sup>a</sup> para a 2<sup>a</sup> colocação no ranking de principais problemas enfrentados pela Indústria. Na primeira colocação do ranking, está o problema da elevada carga tributária, seguido por taxas de juros elevadas, demanda interna insuficiente e falta ou alto custo de trabalhador qualificado (CNI, 2025). Em toda a América Latina, a trajetória de baixo crescimento está associada a fatores como uma política mais restritiva para controlar a inflação, um impulso externo mais atenuado e o enfraquecimento do consumo (especialmente do consumo privado) e da formação bruta de capital fixo (CEPAL, 2023a). Esse ambiente cria barreiras à capacidade de indução ao investimento produtivo e à ampliação da demanda interna que comprometem a coerência entre a estratégia industrial e a política macroeconômica.

A NIB olha para as experiências passadas e reconhece a necessidade da articulação de incentivos do governo junto ao setor privado (ABDI, 2025). Desde seu planejamento, a atual PI busca a colaboração estreita entre as empresas privadas e os organismos públicos, uma vez

que se torna pré-requisito para o alcance dos objetivos e metas, sendo indispensável para uma PI. Na FINEP, as aprovações cresceram 232,8% na comparação com 2023, e somaram R\$ 22,3 bilhões em 2024. Na Embrapii mais de 600 projetos foram financiados, totalizando R\$ 1 bilhão em investimentos em inovação e pesquisa. Até novembro de 2024, o BNDES aprovou R\$ 11,1 bilhões para projetos à inovação industrial brasileira. Grandes exemplos são do carro voador, o eVTOL, pela Eve Air Mobility (Eve), subsidiária da Embraer e a construção Unidade de Etanol Celulósico de segunda geração, o E2G pela Raízen Energia S/A (Exame, 2025).

A maior parte dos projetos aprovados, até o momento, são do eixo da produtividade, com R\$ 131 bilhões aprovados. Em segundo aparece a exportação, com R\$ 32 bilhões, seguida pela inovação, R\$ 13,8 bilhões, e economia verde, com R\$ 4,1 bi (BNDES, 2024).

Gráfico 3 - Aprovações do BNDES para Inovação



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)  
Elaboração própria

Um dos principais desafios para uma PI brasileira eficaz reside no cumprimento do papel das instituições na coordenação, monitoramento e avaliação de resultados e impactos da PI (ABDI, 2025). Uma PI no Brasil sofre com a fragmentação de competências entre órgãos públicos, a indefinição de responsabilidades executivas e a ausência de instrumentos consistentes de avaliação e controle (IPEA, 2025; Suzigan e Furtado, 2006). No caso da NIB, embora a articulação interministerial esteja prevista formalmente, ainda faltam mecanismos operacionais que assegurem coordenação transversal e continuidade institucional, especialmente em um cenário político instável e de histórico de descontinuidade de políticas

que requer uma mobilização de ativos por parte do governo. A superação desse desafio depende não apenas da criação ou reativação de conselhos e órgãos, mas da consolidação de um aparato estatal funcional, estável e tecnicamente qualificado, capaz de sustentar uma estratégia de neoindustrialização com uma perspectiva de longo prazo.

Outro aspecto que merece devida atenção é a questão da descontinuidade de políticas públicas em países em desenvolvimento como o Brasil, e esse apontamento é constante até mesmo pela CEPAL. O sistema político brasileiro é composto por partidos que enfrentam dificuldades estruturais para sustentar, a longo prazo, programas e políticas públicas, mesmo quando estes produzem resultados positivos, devido ao forte viés ideológico. Mudanças turbulentas nas políticas de governo levam à descontinuidade de iniciativas promissoras, frequentemente substituídas por políticas antigas ou apenas reformuladas. Esse cenário reflete uma institucionalidade frágil ou tendências conservadoras que desviam o país do caminho do desenvolvimento, como ocorreu durante o hiato das políticas industriais no Brasil entre 2016 e 2022 (Abdal, 2019; Arbix et al., 2017; Suzigan e Furtado, 2010).

## 5 CONCLUSÃO

A Nova Indústria Brasil representa, mais do que uma política industrial, ela é uma tentativa de reconstrução institucional em um país marcado por descontinuidades e vulnerabilidades históricas. Seu êxito dependerá não apenas da execução técnica, mas da capacidade de enfrentar os dilemas estruturais que historicamente limitaram o desenvolvimento industrial brasileiro. Trata-se de uma proposta que, se bem executada, pode transformar a inserção externa do país, tornando-a mais soberana, inovadora e socialmente inclusiva.

Embora a NIB dialogue com os princípios cepalinos de transformação produtiva e inclusão social, permanece o desafio de operacionalizar tais diretrizes em um contexto de baixa capacidade estatal e fragmentação política. Como alertam Fajnzylber e Rodríguez, sem uma institucionalidade robusta e uma visão estratégica de longo prazo, políticas industriais tendem a se diluir em ações dispersas e pouco efetivas.

A consolidação da NIB como vetor de desenvolvimento exige não apenas recursos financeiros, mas também estabilidade institucional, coordenação intersetorial e envolvimento da sociedade civil. Sem esses elementos, há o risco de que a política se torne mais uma tentativa frustrada de reindustrialização, incapaz de romper com a lógica periférica que historicamente define a inserção do Brasil na economia global. A NIB abre uma janela de oportunidade para redefinir o papel da indústria no projeto nacional de desenvolvimento. Cabe aos formuladores

de políticas, pesquisadores e sociedade civil transformar essa proposta em um pacto duradouro, capaz de enfrentar os desafios do século XXI com inovação, equidade e sustentabilidade.

A NIB ainda é pouco discutida fora dos espaços técnicos, e isso enfraquece o próprio alcance da política. Apesar de já beneficiar milhares de empresas, quase nada disso chega de forma clara à sociedade civil. Durante a pesquisa, certos materiais e recursos ainda eram limitados e poucos divulgados, e isso impactada na exposição dos resultados e fazê-lo serem conhecidos publicamente. Os relatórios de instituições como o BNDES e o CNDI trazem muitos números e projetos relevantes e disruptivos, mas ficam restritos a quem já acompanha o tema de perto e conhece mais afundo o agenda. Sem ampliar o debate e envolver a sociedade, a NIB corre o risco de se manter como uma política distante, entendida apenas por especialistas, e não como um projeto coletivo de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABDI. **Monitor da Nova Indústria Brasil.** Disponível em : <https://www.abdi.com.br/nib/>. Acesso em: 27 jul. 2025

ABDAL, Alexandre. Contribuição à crítica da Política Industrial no Brasil entre 2004 e 2014. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 38, p. 437-456, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900020008>. Acesso em: 19 jul 2025.

ARAÚJO, Victor L. A Macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição do debate sobre as causas do “Milagre” Econômico. In ARAÚJO, Victor L.; MATTOS, Fernando A. M (2021). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo, HUCITEC.

ARBIX, Glauco Antonio Truzzi et al. Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. set./no 2017, p. 9-27, 2017 Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700030002>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ARRUDA Coronel, D.; ZAGO de Azevedo, A. F.; CARVALHO C, A. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Brazilian Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/263>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BASTOS, Carlos P.; FERRAZ, F. A Macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição do debate sobre as causas do “Milagre” Econômico. In ARAÚJO, Victor L.; MATTOS, Fernando A. M (2021). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo, HUCITEC.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos do pensamento na Cepal – Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos do pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.

BNDES. BNDES amplia para R\$ 300 bi investimento na Nova Indústria Brasil. **Agência de Notícias do BNDES**, 26/05/2025. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.bnnes.gov.br/cultura/BNDES-amplia-para-R%24-300-bi-investimento-na-Nova-Industria-Brasil>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BNDES. BNDES já aprovou R\$ 220 bilhões na Nova Indústria Brasil. **Agência de Notícias do BNDES**, 08/07/2025. Disponível em:

[https://agenciadenoticias.bnnes.gov.br/cultura/BNDES-ja-aprovou-R\\$-220-bilhoes-na-Nova-Industria-Brasil/](https://agenciadenoticias.bnnes.gov.br/cultura/BNDES-ja-aprovou-R$-220-bilhoes-na-Nova-Industria-Brasil/). Acesso em: 28 jul. 2025.

BNDES. **Relatório Anual Integrado**. Disponível em: <https://ri.bnnes.gov.br/publicacoes-e-comunicados/relatorio-anual-integrado/>. Acesso em: 21 ago. 2025.

CARNEIRO, R. M. **Desenvolvimento em crise**. A economia brasileira no último quarto do século XX (2002). São Paulo, Editora Unesp. (capítulo 1 e 2).

CARNEIRO, R. M. (Org.). **Commodities, choques externos e crescimento**: reflexões sobre a América Latina. Santiago: CEPAL, 2012. capítulo I: A natureza da produção de commodities.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **A hora da igualdade**: brechas por fechar, caminhos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **A América Latina e o Caribe perante o desafio de acelerar o avanço no cumprimento da Agenda 2030**: Transições para a sustentabilidade. Santiago de Chile: CEPAL, 2024.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe**: Seguimento da agenda das

Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015 e Rio+20. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE.

**Horizontes 2030:** a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Mudança estrutural para a igualdade:** uma visão integrada do desenvolvimento. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. “**75 anos da CEPAL e do pensamento cepalino - Etapas do pensamento da CEPAL**”. Santiago de Chile: CEPAL, 2023. Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/CEPAL75>. Acesso em: 09 mar. 2025.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE.

**Transformación Productiva con Equidad:** La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. Tecnologia, heterogeneidade e crescimento na América Latina. In: Ocampo, J. A.; Ros, J. (org.). **A crise da América Latina:** políticas e reforma econômica. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011. p. 117-147.

CNI. Sondagem Industrial. **Portal da Indústria**, julho/2025. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2024/3/sondagem-industrial/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

EXAME. Financiamento para inovação na indústria atinge recorde histórico de R\$ 34 bi em 2024. **Revista Exame**, 26/01/2025. Disponível em: <https://exame.com/brasil/financiamento-para-inovacao-na-industria-atinge-recorde-historico-de-r-34-bi-em-2024>. Acesso em: 30 jul. 2025.

FAJNZYLBER, F. “Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol 2. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 566-588 (Publicado originalmente em 1990).

FERREIRA, Luciana da S. A Política Econômica do Governo Geisel: do II PND ao endividamento externo. In ARAÚJO, Victor L.; MATTOS, Fernando A. M (2021). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo, HUCITEC.

FURTADO, C. “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol 1. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 239-262 (Publicado originalmente em 1964).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea : INCT/PPED, 2023. 564 p., il. color. ISBN: 978-65-5635-049-3. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3>.

IBGE. “Indústria nacional assinala variação de -0,3% em dezembro e fecha 2024 com crescimento de 3,1%”. **Estatísticas Econômicas**, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42575-industria-nacional-assinala-variacao-de-0-3-em-dezembro-e-fecha-2024-com-crescimento-de-3-1>. Acesso em: 10 abr. 2025.

IPEA. Previsões macroeconômicas. **Carta de Conjuntura**, julho/2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/previsoes-macroeconomicas/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

LEAL, C. I. S.; FIGUEIREDO, P. N. Inovação tecnológica no Brasil: desafios e insumos para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 512–537, 2021. DOI: 10.1590/0034-761220200583. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/83610>. Acesso em: 1 abr. 2025.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇO. **Plano de Ação para a Neoindustrialização (2024-2026)**. Brasília: CNDI, MDIC, 2024. 102 p.

MORAES, I. A.; IBRAHIM, H. C.; MORAIS, L. P. O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: O Enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade (MEPI). **Rev. Econ. Contemp.**, v. 24, n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em:  
<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/33964>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. M. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo na manufatura brasileira. **Nereus/USP**, TD n. 1, 2019.

OREIRO, José L.; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PINTO, A. “Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol 2. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 566-588 (Publicado originalmente em 1970).

PREBISCH, R. “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais.” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol 1. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136 (Publicado originalmente em 1949).

PREBISCH, R. “Por uma nova política em prol do desenvolvimento.” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol 1. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 273-422 (Publicado originalmente em 1964).

RODRÍGUEZ, Octavio. A teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 3-40, jan./abr. 1980.

SESSA, C.B; SIMONATO T. C; DOMINGUES E. P. O Ciclo das Commodities e Crescimento Regional Desigual no Brasil: uma aplicação de Equilíbrio Geral Computável (EGC). **II Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação**, Blucher Engineering Proceedings, Volume 4, 2017, Pages 224-242, ISSN 2357-7592, DOI: 10.1016/enei2017-13. Disponível em:  
[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11671/1/PPE\\_v51\\_n03\\_Artigo4\\_o\\_ciclo\\_das\\_commodities.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11671/1/PPE_v51_n03_Artigo4_o_ciclo_das_commodities.pdf). Acesso em: 30 mar. 2025.

SOUZA, Nilson Araújo de. O Novo Modelo Econômico e o “Milagre Brasileiro”. In : **Economia brasileira contemporânea**: de Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas, 2007.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História Econômica & História de Empresas**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2012. DOI: 10.29182/hehe.v3i2.143. Disponível em: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/143>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista Brasileira de Política Econômica**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 493-504, 1998. DOI: 10.1590/0101-31571988-4005. Disponível em:  
<https://centrodeeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/1110>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/s0101-31572006000200001>. Acesso em: 19 jul. 2025.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612010000100001>. Acesso em: 19 jul. 2025.

UN. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (ECOSOC). **The Sustainable development goals report 2024**. Nova Iorque: Nações Unidas, 28 jun. 2024.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, DC: **Institute for International Economics**, 1990. Disponível em:  
[https://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/72/1iie2334.pdf](https://www.piie.com/publications/chapters_preview/72/1iie2334.pdf). Acesso em: 14 ago. 2025.