



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CAMPUS JOÃO DAVID FERREIRA LIMA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Guilherme Chéquer Luz Menezes

**A neointustrialização brasileira:** uma industrialização em novas bases ou mais do mesmo, porém, com sorte, melhor?

Florianópolis  
2024

Guilherme Chéquer Luz Menezes

**A neointustrialização brasileira:** uma industrialização em novas bases ou mais do mesmo, porém, com sorte, melhor?

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de relações internacionais do Campus João David Ferreira Lima da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em relações internacionais.

Orientador: Prof. Helton Ricardo Ouriques.

Florianópolis

2024

Menezes, Guilherme Chéquer Luz

A neoindustrialização brasileira: : uma industrialização em novas bases ou mais do mesmo, porém, com sorte, melhor? / Guilherme Chéquer Luz Menezes ; orientador, Helton Ricardo Ouriques, 2024.

93 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Neoindustrialização. 3. Nova Indústria Brasil. 4. Brasil. 5. Industrialização. I. Ouriques, Helton Ricardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Guilherme Chéquer Luz Menezes

**A neointustrialização brasileira:** uma industrialização em novas bases ou mais do mesmo, porém, com sorte, melhor?

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso Relações Internacionais.

Florianópolis, 04 de dezembro de 2024.

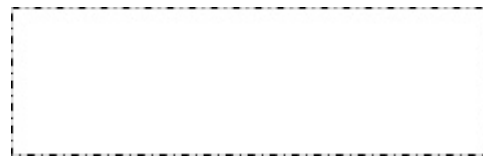


Coordenação do Curso

**Banca examinadora**



Prof. Helton Ricardo Ourique  
Orientador



Prof. Marcelo Arend  
Universidade Federal de Santa Catarina



Dr. Andrei Arthur Fahl  
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2024.

À nova família que fiz pelo caminho e aos meus pais,  
que sem vocês nada disso teria sido possível.



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço ao meu país, que somente tardiamente vim a compreender o seu valor e grandiosidade, além do futuro que pode representar para o mundo. Apesar de ser um clichê, o Brasil continua simbolizando uma grande esperança e não me vejo fazendo outra coisa que não seja em prol do povo destas terras. À terra e ao povo acolhedor, que me faz sentir em casa e me proveu ferramentas para enfrentar os desafios que encarei, dedico o meu trabalho.

Em seguida, agradeço aos meus pais, que não somente nunca duvidaram da minha capacidade, como também apostaram todas as suas fichas na minha educação e sucesso. Acreditaram, confiaram e me amaram. Se fizeram presentes da maneira que puderam durante a minha jornada e é, somente por conta do seu apoio, que consigo alçar vôos tão altos sem medo de cair.

Jamais poderia deixar de mencionar os meus amigos, que estiveram presentes nos momentos mais felizes e mais difíceis da minha vida. A segunda família que construí durante a graduação fez com que essa jornada de mais de 4 anos fosse mais leve, cheia de risadas e momentos únicos e memoráveis.

Agradeço também a todos os professores que tive durante a graduação, em especial a alguns que mudaram a minha forma de ver o mundo. Neste espaço, abro um agradecimento especial aos professores Helton Ricardo Ouriques, Fábio Pádua dos Santos e Pedro Vieira, que estimularam o meu conhecimento e seguem, arduamente e contra a corrente, com o seu duro e muitas vezes pouco reconhecido trabalho no Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo (GPEPSM).

Por fim, agradeço a mim, que apesar das dificuldades pelo caminho, tive sempre a disposição de pedir ajuda quando precisei; que nunca desisti; e que sempre acreditei e sigo acreditando no meu potencial de fazer algum bem por este país e pela humanidade. Que a escuridão e o pessimismo nunca tomem o nosso espaço de lutar por um futuro no qual acreditamos.





Uma economia que não se preocupa com justiça social é uma economia que condena os povos a isso que está acontecendo no mundo: uma brutal concentração de renda e de riqueza, o desemprego e a miséria. Uma economia que diz que primeiro tem de estabilizar, depois crescer, depois distribuir é uma falácia. Não estabiliza, cresce aos solavancos e não distribui. E essa é a história da economia brasileira (Tavares, 1995).



## RESUMO

Esta monografia analisa a nova política industrial proposta pelo governo brasileiro em 2023, buscando compreender seus objetivos, métodos e possíveis impactos. A pesquisa adota uma abordagem que combina análise qualitativa e quantitativa, baseada na comparação histórica e na análise de conteúdo de fontes acadêmicas e governamentais. Ao revisar as políticas industriais desde a era Vargas até o governo Lula III, identificam-se as características fundamentais e os resultados alcançados por cada uma delas. A metodologia empregada inclui a análise das medidas propostas pela nova política industrial em relação às políticas anteriores, destacando semelhanças e diferenças, especialmente no que se refere aos setores prioritários e estratégias de desenvolvimento. A pesquisa investiga também como a implementação da nova política pode influenciar as estruturas econômicas estabelecidas e perturbar o status quo das elites favoráveis ao rentismo fácil. Conclui-se que a nova política industrial propõe uma mudança substantiva nas estruturas estabelecidas pelas políticas passadas, ainda que tímida, buscando uma neointustrialização que redefina os rumos da economia brasileira.

**Palavras-chave:** política industrial; Brasil; neointustrialização; nova indústria Brasil; Lula III.



## ABSTRACT

This thesis analyzes the new industrial policy proposed by the Brazilian government in 2023, aiming to understand its objectives, methods, and potential impacts. The research adopts an approach that combines qualitative and quantitative analysis, based on historical comparison and content analysis of academic and governmental sources. By reviewing industrial policies from the Vargas era to the Lula III administration, the fundamental characteristics and outcomes of each are identified. The methodology employed includes an analysis of the measures proposed by the new industrial policy in relation to previous policies, highlighting similarities and differences, particularly concerning priority sectors and development strategies. The research also investigates how the implementation of the new policy may influence established economic structures and disrupt the status quo of elites favorable to easy rent-seeking. It concludes that the new industrial policy proposes a substantive change in the structures established by past policies, albeit modest, aiming for a neo-industrialization that redefines the direction of the Brazilian economy.

**Keywords:** industrial policy; Brazil; neo-industrialization; Nova Indústria Brasil; Lula III.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquematização do NIB

75

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Missões nacionais e objetivos específicos

75

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índices de Produção, 1929 = 100	30
Tabela 2 – Plano de Metas - previsão e resultados (1957-1961)	55
Tabela 3 – Indicadores do Plano de Metas	56
Tabela 4 – Milagre Econômico - resultados macroeconômicos	60
Tabela 5 – Resultados macroeconômicos durante o II PND	62



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMBEU	Comissão Mista Brasil Estados Unidos
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Finame	Agência Especial de Financiamento Industrial
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPÌ	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
JK	Juscelino Kubitschek
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
MPE	Médias e Pequenas Empresas
NIB	Nova Indústria Brasil
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
P+P	Plano Mais Produção
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBM	Biblioteca Central

PDP	Association of College and Research Libraries
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PGI	Programa Geral de Industrialização
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS/PASEP	Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PM	Plano de Metas
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SNDCT	Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO - A EFÊMERA INDUSTRIALIZAÇÃO, UM SONHO DESCONTINUADO</b>	<b>16</b>
<b>2 REVISÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA</b>	<b>18</b>
2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E NEOINDUSTRIALIZAÇÃO	18
2.2 A ANÁLISE DOS SISTEMAS-MUNDO	20
2.3 METODOLOGIA E OBJETIVOS DE PESQUISA	22
<b>3 UMA RECAPITULAÇÃO DA HISTÓRIA LATINOAMERICANA E BRASILEIRA: DA PRÉ-INDUSTRIALIZAÇÃO À NEOINDUSTRIALIZAÇÃO</b>	<b>23</b>
3.1 O SURGIMENTO DE UMA OPORTUNIDADE CONJUNTURAL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO PERÍODO DA PRÉ-INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA	23
3.2 NASCIDA COM HORAS CONTADAS: A EMERGÊNCIA E O DECLÍNIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (1930 - 1980)	26
3.3 O LOBO EM PELE DE CORDEIRO: A LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E DESAFIOS NA DÉCADA DE 1980, UM DESAFIO LATINOAMERICANO	35
3.4 ANTES TARDE DO QUE NUNCA: O RETORNO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NOS ANOS 2000 E O CONTEXTO DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA	42
<b>4 UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS</b>	<b>47</b>
4.1 ERA VARGAS: A CRIAÇÃO DE BASES NECESSÁRIAS	48
4.2 JUSCELINO KUBITSCHEK: O ESTADO ASSUME A LOCOMOTIVA	52
4.3 GOVERNOS MILITARES: O MILAGRE ENCONTRA AS SUAS LIMITAÇÕES	58
4.4 “A MELHOR POLÍTICA INDUSTRIAL É NÃO TER POLÍTICA INDUSTRIAL”: A CRISE E O DESMONTE DO DESENVOLVIMENTISMO	64
4.5 GOVERNOS PETISTAS: UM TÍMIDO DESENVOLVIMENTISMO RETORNA AO PALCO	67
<b>5 NOVA INDÚSTRIA BRASIL: A VEZ DA NEOINDUSTRIALIZAÇÃO</b>	<b>73</b>
5.1 UMA EXPLICAÇÃO SOBRE O PLANO DE NEOINDUSTRIALIZAÇÃO	73
5.2 NOVA INDÚSTRIA BRASIL: UMA INDUSTRIALIZAÇÃO EM NOVAS BASES OU MAIS DO MESMO, PORÉM, COM SORTE, MELHOR?	78
<b>6 CONCLUSÃO</b>	<b>82</b>

## **1 INTRODUÇÃO - A EFÊMERA INDUSTRIALIZAÇÃO, UM SONHO DESCONTINUADO**

O Brasil experienciou um período de rápida industrialização iniciado por volta da década de 1930, sendo interrompido na década de 1970. Contudo, a década de 1980 consolidou o seu fim, assim como ocorreu em outros países que passaram por processos semelhantes na América Latina (Bértola; Ocampo, 2012, p. 213).

Desde então, a ideia de que “a melhor política industrial é não ter nenhuma política industrial” propagada pelo liberalismo tomou conta, difundindo a noção de que o Estado é ineficiente e, portanto, deveria deixar com que as empresas privadas cuidassem de assuntos ligados à produção nacional. As consequências foram diversas e incluíram: mudanças na política tecnológica; eliminação dos sistemas de controle de câmbio; liberalização financeira; flexibilização das taxas de juros; eliminação da maioria das formas de crédito dirigidas pelo Estado; privatização de empresas públicas; desregulamentação de atividades privadas e regulação das atividades financeiras (Bértola; Ocampo, 2012, p. 230).

No Brasil, o Estado foi o agente principal da industrialização de 1930 a 1980. Contudo, com a investida liberal, ele deixou rapidamente de ser o determinador dos rumos deste e de diversos outros setores. As políticas industriais foram deixadas de lado e retornaram somente em 2002, tendo sido criadas três delas desde então. A primeira foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), seguida pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, então, o Plano Brasil Maior (PBM).

Apesar de todas essas políticas, faz-se nítido que não foi possível reverter a tendência à reprimarização e à desindustrialização que se alastram pelos países da América da Latina desde a década de 1980. Segundo Palma (2019, p. 944-945, tradução nossa), “O Brasil apresenta um dos casos mais extremos de desindustrialização no mundo [...] a queda relativa do Brasil é a mais surpreendente: se, na metade da década de 1970, a produção manufatureira brasileira era 60% maior do que a produção somada da Índia, Coreia, Taiwan, Malásia, Tailândia, Singapura e Indonésia, atualmente é aproximadamente apenas 15% da produção total desses países”.

Após anos de reformas liberais com Michel Temer e Jair Bolsonaro, Lula retorna ao Palácio do Planalto e, juntamente com Alckmin, escreve uma carta intitulada “Neoindustrialização para o Brasil que queremos”, afirmando que “Nos próximos anos, a indústria será o fio condutor de uma política econômica voltada para a geração de renda e de empregos mais intensivos em conhecimento e de uma política social que investe nas famílias” (Brasil, 2023a). Como ação prática inicial, criou-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), responsável por entregar ao Presidente da República a nova política industrial (Brasil, 2023b). De acordo com Brasil (2023c), nas palavras de Alckmin “[...] não seria uma reindustrialização, mas uma neoindustrialização: uma industrialização em novas bases, porque estamos falando de uma mudança radical de paradigma tecnológico”, que seria focada em 6 missões nacionais.

Dessa forma, subentende-se que o governo pretende mudar estruturas de longa duração, o que perturbará as elites nacionais, uma vez acostumadas com o rentismo fácil, dificultando a criação e implementação de uma política tecnológica que fará uma “mudança radical”. Nesse sentido, Palma (2022, p. 951) afirma que as reformas liberais redirecionaram a renda entre dois grupos da elite capitalista, em favor dos capitalistas rentistas e contra os capitalistas de utilidades operativas. Assim, a América Latina deu lugar a oligarquias rentistas, capazes de influenciar e redesenhar os cenários a seu favor. Com isso em vista, o presente trabalho busca identificar se a nova política industrial propõe uma mudança de bases que alteraria o poder das estruturas de longa duração já criadas e das elites ou se ela terá poucos ajustes, de forma que continue a favorecer o arranjo já existente, representando apenas uma continuidade adaptativa. O título deste trabalho é inspirado na fala de Palma (2022, p. 944), em que ele afirma que a América Latina caiu na armadilha dos economistas ortodoxos de fazer “mais do mesmo, porém, com sorte, melhor”.

A hipótese inicial e a ser conferida ao fim do trabalho seria de que a nova política industrial propõe medidas análogas com o período de industrialização dirigida pelo Estado, mas se diferencia das políticas anteriores ao passo que define setores prioritários diferentes daqueles até então compreendidos, dessa forma, alterando as estruturas de longa duração. Além disso, algumas poucas inovações estariam presentes no plano Nova Indústria Brasil.

## 2 REVISÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

### 2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E NEOINDUSTRIALIZAÇÃO

Ora, por que seria o debate da industrialização tão necessário? Primeiramente, é preciso compreender que a industrialização é um (e talvez o único) processo que consegue diminuir o hiato da renda e da produtividade entre os diferentes estratos da economia-mundo. Esse processo, também chamado de *catching up* (Moura; Guedes, 2023, p. 23) é o responsável pela (pouca) mobilidade entre os estratos vista até hoje, sendo a Coreia do Sul um nítido exemplo. Dessa forma, a (neo)industrialização tem surgido como uma possível resposta às crises cíclicas enfrentadas pela América Latina, representando uma esperança de possível ascensão no estrato global.

Para melhor introduzir a ideia da neointustrialização, primeiramente faz-se necessário definir o que se considera como indústria. Neste caso, a definição utilizada neste artigo é de que “o setor indústria é uma agregação de quatro segmentos: a mineração; a construção civil; o produtor de serviços de utilidade pública (gás, energia, água); e a indústria manufatureira ou de transformação” (Cano, 2014, p. 139). Nesse sentido, a indústria de transformação, ou a manufatura, é frequentemente considerada a mais importante para o desenvolvimento econômico de várias nações por diversos motivos, pois é capaz de: (1) adicionar alto valor agregado; (2) criar vultosos empregos não especializados e altamente especializados; (3) gerar desenvolvimento tecnológico e estimular a inovação; (4) gerar um efeito multiplicador na economia, criando uma cadeia de empregos em torno dela; (5) aumentar a produtividade de uma economia; (6) diversificar a economia de um país; entre outros motivos.

Além da própria ideia da industrialização, é essencial compreender as nuances da desindustrialização, que trazem à tona o desejo de reindustrializar (ou neointustrializar). Conforme explorado por Cano (2014) em seu artigo, existem dois tipos de desindustrialização: a normal (ou positiva) e a precoce (ou negativa), sendo este último caso o mais associado à América Latina. A desindustrialização precoce seria um processo ruim, já que o país perde a sua capacidade produtiva sem antes

ter alcançado a transição para uma economia baseada em serviços de alto valor agregado. Dessa forma, há uma estagnação (ou até mesmo redução) na renda e nas potencialidades do país de agregar valor aos seus produtos, ao mesmo tempo que ele ainda não possui a maturidade econômica necessária para lidar com esse processo.

Quanto à desindustrialização, muito se debate sobre o seu significado. Para fins de compreensão da realidade latinoamericana, utilizaremos a definição estabelecida por Raphael Teles Oliveira, que acredita que os conceitos definidos por autores como Tregenna, Rowthorn e Ramaswany não são suficientes para explicar a nossa realidade. Dessa forma, fica definido que o conceito de desindustrialização é um processo no qual a parcela do emprego industrial no emprego total está caindo, ao mesmo tempo que ocorre uma queda no valor agregado industrial no PIB e faz-se evidente uma crescente especialização em bens primários (Martins Neto, 2016).

Moura e Guedes destacam que

[...] a desindustrialização, além de ser um fenômeno danoso por simbolizar o retrocesso de tal setor portador de futuro, ainda traz desdobramentos negativos em si mesma. Dentre eles, 1º) um menor ritmo de crescimento ou estagnação dos salários e dos rendimentos, em vista da menor produtividade dos segmentos não manufatureiros; 2º) deslocamento de força de trabalho de setores com maior para os de menor remuneração (serviços); e 3º) enfraquecimento da barganha coletiva vinculada à menor densidade sindical (Moura; Guedes, 2023, p. 24).

A neoindustrialização chama atenção devido ao seu prefixo -neo, que exprime a noção de algo novo. E a ideia é justamente a de que, por contarmos com um cenário interno e externo tão diferente do que já tivemos anteriormente, medidas novas seriam necessárias. Parafraseando novamente o próprio vice-presidente da República, Geraldo Alckmin, “[...] não seria uma reindustrialização, mas uma neoindustrialização: uma industrialização em novas bases, porque estamos falando de uma mudança radical de paradigma tecnológico” (Brasil, 2023c).

Mais claramente,

O prefixo, tal como Mercadante o empregou, também pode aludir a uma política industrial “nova” no sentido de pautada por setores que assumiram maior relevância e protagonismo no debate público nos tempos recentes, e/ou que estavam ausentes da agenda vigente durante o ciclo industrializante brasileiro compreendido entre 1930 até a década de 1980. Isto fica claro a partir das ênfases destacadas, em sua retórica de posse, em uma economia verde, descarbonizada (focando na questão da transição energética), e digital, referente a um paradigma tecnológico emergente a partir da 3ª Revolução Industrial, a qual o Brasil infelizmente não logrou se inserir exitosamente (Moura; Guedes, 2023, p. 25).

As nuances quanto ao significado da neointustrialização no Brasil, contudo, estão explicadas em seu respectivo capítulo.

## 2.2 A ANÁLISE DOS SISTEMAS-MUNDO

É possível que, para um olhar mais desatento, não faça sentido explicar a industrialização, desindustrialização e a neointustrialização brasileira através da história de diferentes países baseados em uma região. Contudo, é preciso levar em conta que a história do Brasil não é isolada, mas sim está ligada a uma trajetória sistêmica e comum e, por isso, não vi outra forma de prover explicações mais elucidativas e clarificadoras, se não por meio de uma história compartilhada, claramente amarrada regionalmente.

Para compreender a análise dos sistemas-mundo, primeiro é importante compreender duas teorias fundamentais: a teoria modernizante e a teoria dependentista. A teoria modernizante, associada ao liberalismo, sugere que todos os países têm o potencial de alcançar o mesmo nível de renda. De acordo com essa perspectiva, não só é possível, mas todos os países estão progredindo em direção a esse objetivo. Em contraste, a teoria dependentista, vinculada ao pensamento marxista, argumenta que os países não atingirão o mesmo nível de renda dentro do sistema capitalista vigente. Esta teoria enfatiza a divisão clara entre exploradores e explorados, focando na luta de classes. Assim, a sociedade global permaneceria dividida de forma bipartida.

Ou seja, enquanto uma abordagem vê o mundo como um conjunto de países em diferentes estágios de riqueza caminhando para uma convergência unimodal, a outra perspectiva prevê uma polarização bimodal.

Segundo Karataşlı (2017), é interessante notar que os modos de organização da hierarquia global da riqueza são dinâmicos. Em 1700, a distribuição global da riqueza era unimodal, apresentando grandes diferenças em termos de riqueza, tecnologia e hierarquia. No entanto, essa distribuição não era suficientemente definida para dividir o mundo em periferia e centro; o mundo era dividido em colônias e metrópoles.

Os estudos de Karataşlı (2017) indicam que, em 1850, começou a surgir uma divisão bipartite na distribuição mundial da riqueza, o que confirma a teoria dependentista de que o mundo estaria caminhando para uma estrutura de dois



pólos. Contudo, em 1950, surgiu um novo agrupamento de países na divisão mundial da riqueza, apontando para uma divisão tripartite.

Essa nova camada intermediária levantou questões: como o mundo poderia estar se movendo para uma divisão bipartida, como argumentavam os dependentistas, se havia um estrato intermediário que tanto era explorado pelo centro quanto explorava a periferia? Isso indicava inconsistências iniciais na teoria dependentista.

Por outro lado, o surgimento de uma camada intermediária poderia corroborar a teoria modernizante, que sugere que os países estão se desenvolvendo e, eventualmente, alcançarão níveis de riqueza semelhantes. No entanto, essa teoria também apresenta fragilidades, pois a porcentagem da população mundial vivendo em países centrais não aumentou significativamente ao longo do tempo. As transformações parecem afetar apenas as populações em regiões não centrais (Karataşli, 2017).

Diante das falhas das duas teorias em explicar o mundo atual com precisão, Immanuel Wallerstein desenvolveu a teoria (ou melhor dizendo, análise) do sistema-mundo, uma estrutura social complexa caracterizada por fronteiras, estruturas, grupos e dinâmicas internas que moldam as interações globais. Um aspecto crucial para Wallerstein é a hierarquia dentro deste sistema-mundo, classificando as divisões globais em centro, semiperiferia e periferia.

Para os fins deste trabalho, não é proveitoso adentrar nas características específicas dessas divisões globais da renda e da produção. Mas sim, compreender que os países da América Latina possuem um conjunto de características compartilhadas que torna possível falar de uma história econômica comum, compreendendo a sua trajetória econômica e social (Bértola; Ocampo, p. 13). Ainda nesse sentido, Salama, destaca:

Suas histórias não são exatamente iguais, embora durante o século XX os mais importantes entre eles tenham tido experiências parecidas tanto a nível político (Perón na Argentina, Vargas no Brasil, Cárdenas no México) quanto a nível econômico (regime de crescimento orientado para o mercado interno, conhecido como substituição de importações). Do ponto de vista estrutural, a maioria dos países da América Latina tem muitos pontos em comum, que de uma maneira ou outra constituem “as oito pragas da América Latina”: 1) grandes desigualdades em riqueza e renda; 2) consequente informalidade de empregos e taxa de pobreza; 3) uma reprimarização da economia; 4) deterioração significativa do meio ambiente; 5) maior abertura financeira do que comercial; 6) desindustrialização precoce; 7) uma tendência ao estancamento econômico; e 8) um nível extremamente alto de violência na maioria dos países (Salama, p. 1083).

Além disso, há quem acredite que não faria sentido falar em neointustrialização ou ascensão ao centro, em considerando-se a análise dos sistemas-mundo, que supostamente diz ser impossível a mobilidade entre os estratos de riqueza. Contudo, conforme demonstrado por Arrighi,

Essa conceituação não exclui a possibilidade de que Estados semiperiféricos individualmente, buscando uma combinação particularmente inovadora de políticas econômicas e/ou abençoados por uma conjuntura econômica mundial que lhes dá uma forte vantagem competitiva, possam melhorar sua combinação de atividade de núcleo orgânico e de periferia, até que se tornem Estados do núcleo orgânico. Também não exclui a possibilidade de que Estados periféricos possam igualmente passar para a zona semiperiférica. Pelo contrário, essas transições devem ser consideradas não apenas como possibilidades reais, mas também como mecanismos-chave de reprodução das três zonas separadas da economia mundial (Arrighi, 1998, p. 159).

Dessa forma, para construir uma cadeia lógica, utilizei-me de autores que se identificam com a perspectiva sistêmica, como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Gabriel Palma, além de outros de visão estruturalista e cepalina, como Luis Bértola, Antonio Ocampo, Celso Furtado, Wilson Cano, Pierre Salama, entre outros.

### 2.3 METODOLOGIA E OBJETIVOS DE PESQUISA

A metodologia adotada para a análise da nova política industrial brasileira combina abordagens qualitativas e quantitativas, centrando-se na comparação histórica e análise de conteúdo. A pesquisa se baseia na coleta e interpretação de dados secundários provenientes de fontes acadêmicas, documentos governamentais e relatórios de instituições de pesquisa. Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica abrangente para identificar e analisar as principais obras acadêmicas que tratam das políticas industriais brasileiras desde a década de 1930 até 2024. Este processo envolveu a leitura crítica de artigos, livros e dissertações para entender as diferentes abordagens e percepções dos diferentes autores sobre as políticas industriais ao longo dos anos.

O estudo também se propôs a identificar e descrever as características fundamentais das políticas industriais implementadas no Brasil desde a era Vargas até o governo Lula III. Este trabalho incluiu a análise de instrumentos, metas e resultados alcançados, permitindo traçar um panorama detalhado da evolução das políticas industriais no país. A metodologia utilizada envolveu a coleta de dados

quantitativos e qualitativos, bem como a análise de conteúdo dos documentos oficiais e relatórios de políticas.

Para examinar os princípios e objetivos da nova política industrial brasileira anunciada pelo governo Lula em 2023, adotou-se uma abordagem detalhada, com ênfase nas medidas propostas, como investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), definição de setores prioritários e estratégias de execução e planejamento. A análise comparativa entre as medidas da nova política e as ações das políticas anteriores foi realizada para identificar semelhanças e diferenças, especialmente em termos de setores prioritários e estratégias de desenvolvimento.

Ademais, a pesquisa investigou como a implementação da nova política industrial pode influenciar as estruturas de longa duração estabelecidas pelas políticas industriais passadas (e além), considerando os desafios históricos de reprimarização e desindustrialização. Este aspecto envolveu a análise de dados históricos e atuais para prever possíveis impactos e mudanças nas estruturas econômicas estabelecidas.

Além disso, o estudo considerou o impacto das políticas de neointustrialização nas elites favoráveis ao rentismo fácil, avaliando como as mudanças pretendidas nas estruturas de longa duração poderiam perturbar o status quo. Esta análise crítica foi fundamentada na análise dos sistemas-mundo e em perspectivas sistêmicas e estruturalistas.

Por fim, a pesquisa buscou investigar se a nova política industrial proposta representa uma mudança substantiva nas estruturas estabelecidas pelas políticas industriais passadas ou se é uma adaptação que mantém elementos do arranjo anterior. Este objetivo foi alcançado através da análise comparativa e da avaliação das novas medidas propostas em relação aos marcos históricos das políticas industriais brasileiras.

### **3 UMA RECAPITULAÇÃO DA HISTÓRIA LATINOAMERICANA E BRASILEIRA: DA PRÉ-INDUSTRIALIZAÇÃO À NEOINDUSTRIALIZAÇÃO**

#### **3.1 O SURGIMENTO DE UMA OPORTUNIDADE CONJUNTURAL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO PERÍODO DA PRÉ-INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA**

Entre 1822 e 1889, a economia brasileira estava fortemente orientada para fora, baseada principalmente na exportação de produtos primários como café e açúcar. Esse modelo, sustentado por uma estrutura oligárquica e pela escravidão, começou a enfrentar grandes dificuldades com o fim da própria escravidão e com as mudanças socioeconômicas subsequentes. No período que se seguiu à abolição da escravatura, o problema nacional passou a ser a incorporação das classes médias urbanas e dos emergentes industriais no sistema de dominação (Furtado, 2009, p. 148).

Durante a Primeira República (1889-1930), o Brasil permaneceu predominantemente agrário e exportador. Contudo, o colapso do mercado internacional durante a Grande Depressão de 1929 expôs a vulnerabilidade desse modelo econômico. As elites agrárias viram seu poder corroído, levando à crise das oligarquias e abrindo caminho para novas alianças políticas e econômicas. Esse contexto criou um ambiente propício para mudanças estruturais significativas.

Com a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, o Brasil iniciou uma fase de redirecionamento econômico, agora voltando-se para dentro. A queda das oligarquias agrárias deu lugar a um novo sistema de dominação, a aliança desenvolvimentista, que buscava incorporar as massas urbanas no processo de desenvolvimento econômico (Cardoso; Faletto, 1975, p. 66). A incapacidade do mercado agrário de continuar sustentando sua posição política, aliada à insatisfação dos grupos médios urbanos com a alta inflação, fomentou uma aliança entre esses grupos e os industriais emergentes.

Vargas implementou várias políticas econômicas para estimular o mercado interno e a industrialização. Entre essas medidas estavam a política de queima do café para manter a renda do setor exportador e estimular a produção interna, a reabertura da carteira de desconto para aumentar a liquidez bancária, e a criação

da caixa de mobilização bancária para garantir o crédito às empresas. Além disso, a lei da usura limitou os juros anuais a 12%, incentivando investimentos e consumo em um período de alta inflação (Alvarenga Junior; Mattos, 2021, p. 64).

O período pós-1930 marcou uma mudança significativa no foco econômico do Brasil, deslocando-se do setor externo para o setor interno. A economia nacional, que antes se concentrava nas exportações, passou a investir na produção interna, criando novas oportunidades de capitalização. Esse redirecionamento foi facilitado pela desvalorização da moeda nacional, que tornou as importações de equipamentos industriais menos viáveis, incentivando o uso mais intenso das estruturas de produção existentes.

A rápida recuperação econômica e o crescimento industrial significativo entre 1929 e 1937 ilustram a eficácia dessas mudanças. “A produção industrial cresceu cerca de 50% e a produção primária para o mercado interno aumentou mais de 40% no mesmo período” (Furtado, 2009, p. 209). Essa transformação foi acompanhada por uma política protecionista, que visava proteger a indústria nascente da competição com produtos importados.

A industrialização também teve um impacto profundo na geografia social e econômica do Brasil. A expansão da indústria de bens de capital e o desenvolvimento de novas regiões industriais, particularmente em São Paulo, levaram a um êxodo rural significativo. Trabalhadores agrários migraram em massa para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida, além de imigrantes de países europeus, contribuindo para a urbanização acelerada e a formação de uma nova classe trabalhadora urbana (Furtado, 2009, p. 135).

A consolidação da industrialização após a Segunda Guerra Mundial reforçou ainda mais essas tendências, integrando diversas regiões brasileiras em um mercado interno coeso. Esse processo não apenas transformou a estrutura econômica do país, mas também moldou sua sociedade de maneiras duradouras.

O início da industrialização brasileira em 1930 foi o resultado de uma série de fatores inter-relacionados que convergiram para criar uma oportunidade conjuntural única. A crise do modelo primário-exportador, a ascensão da aliança desenvolvimentista e o deslocamento do foco econômico para o mercado interno foram fundamentais para essa transformação. As políticas implementadas por Vargas e as mudanças econômicas subsequentes estabeleceram as bases para o

desenvolvimento industrial e a urbanização do Brasil, marcando o início de uma nova era na história econômica do país.

Essa história, porém, não é exclusiva do Brasil. Pode-se considerar que os acontecimentos históricos do período, como a crise de 1929, geraram um efeito sistêmico que transferiu a indústria dos países centrais para a semiperiferia, em especial, para a América Latina, devido às baixas taxas de crescimento europeias do período de Entreguerras (Bértola; Ocampo, 2012, p. 149). Dessa forma, possuímos uma trajetória comum com os nossos vizinhos, que não se trata de um mero acaso, mas sim do funcionamento do sistema-mundo. Dessa forma, torna-se crucial compreender este fenômeno por meio de um olhar amplo, que destaque as características do Brasil e da região. Segundo Bértola e Ocampo,

Nessa nova conjuntura mundial já será outra a América Latina que terá de se posicionar. Além das diferenças, a América Latina já contará com novos atores, que se desenvolveram durante o período analisado neste capítulo: classes médias urbanas, uma classe trabalhadora com experiência de lutas sociais, um empresariado industrial e novos atores na economia agrária. E além de tudo isso, já havia emergido de maneira muito clara um novo ator de muita influência: o Estado (Bértola; Ocampo, 2012, p. 150).

### 3.2 NASCIDA COM HORAS CONTADAS: A EMERGÊNCIA E O DECLÍNIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (1930 - 1980)

Como exposto no subcapítulo anterior, a industrialização na América Latina não foi uma escolha, mas sim uma saída; o resultado de uma conjuntura internacional que levou à mudança do centro dinâmico da economia. Se antes ela era liderada pelas exportações, agora a Grande Depressão de 1930 e as mudanças no comércio global levaram ao desenvolvimento mais acentuado de uma dinâmica interna, de crescimento da demanda e da produção industrial.

Essas mudanças gestaram um período diferente e controverso na história do mundo. Se por um lado houve grandes avanços econômicos, em especial na semiperiferia, por outro, esse foi um momento conturbado da nossa história, com a ascensão generalizada de ditaduras e autoritarismos, tanto no sul quanto no norte global. Deu-se, naquele momento, um amadurecimento do nazismo e do fascismo, o seu agigantamento e queda, tendo as ditaduras da América Latina uma trajetória semelhante.

Com a crise, o Estado passou a ter um papel mais importante nos países da região. Daí surge um novo padrão de desenvolvimento: “a industrialização dirigida pelo Estado”<sup>1</sup> (Bértola; Ocampo, 2012, p. 151). Esse novo padrão possuía algumas características essenciais: (1) enxergava a industrialização como um instrumento essencial para o desenvolvimento econômico; (2) via como necessário a expansão da atuação do Estado nas esferas econômica e social e; (3) acreditava que era necessário criar um mercado interno dinâmico e ativo com o qual a economia deveria poder contar<sup>2</sup> (Idem, *ibidem*).

No Brasil, Vargas desempenhou um papel fundamental na transição para esse novo padrão de desenvolvimento. Ao assumir o poder em 1930, Getúlio encontrou um país ainda predominantemente agrário, mas com uma crescente pressão para modernizar e diversificar sua economia. A crise do modelo primário exportador, exacerbada pela Grande Depressão, criou um ambiente propício para a mudança de direção econômica. A resposta de Vargas foi a implementação de políticas que buscavam fortalecer o mercado interno e fomentar a industrialização, com o intuito de desenvolver uma diversificação profunda na estrutura produtiva (Alvarenga Junior; Mattos, 2021, p. 55).

O governo Vargas utilizou o "Estado de compromisso" como uma ferramenta central para mediar os interesses conflitantes entre diferentes setores da sociedade, particularmente os industriais nascentes e a elite agrária (Cardoso; Faletto, 1975, p. 105). Este estado atuava como um mediador, garantindo que nenhum grupo dominasse completamente os recursos e as políticas do país. Através dessa mediação, Vargas conseguiu implementar uma série de reformas e políticas que visavam consolidar a economia interna e promover a industrialização.

A Política de Valorização do Café, por exemplo, foi uma estratégia para controlar os preços e manter a renda do setor exportador, ao mesmo tempo em que utilizava as divisas geradas para estimular a indústria e expandir o mercado interno. Além disso, o Estado passou a investir diretamente na criação e expansão de

---

<sup>1</sup> O autor prefere o conceito de "industrialização dirigida pelo Estado" porque este termo captura a amplitude das responsabilidades assumidas pelo governo. O Estado interveio ativamente na economia, gerindo o balanço de pagamentos, desenvolvendo infraestrutura, criando bancos de desenvolvimento e comerciais, e direcionando crédito para setores prioritários. Além disso, ofereceu suporte às empresas privadas nacionais por meio de proteção e contratos governamentais e interveio nos mercados agrícolas. No âmbito social, o Estado ampliou seu papel na provisão de educação, saúde, habitação e seguridade social. Essa abordagem ressalta que a industrialização foi coordenada e impulsionada pelo governo, não sendo um processo espontâneo de mercado.

<sup>2</sup> Ideia também conhecida como “desenvolvimento para dentro” ou “industrialização por substituição de importações”, conforme cunhado pela CEPAL

indústrias, promovendo a burguesia empresarial e criando empregos urbanos. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi um marco na proteção dos direitos dos trabalhadores, fortalecendo a cidadania e integrando os operários ao processo econômico. Vargas também buscou especializar o Estado, criando órgãos regulatórios que ajudavam a organizar e dirigir o desenvolvimento econômico (Alvarenga Junior; Mattos, 2021, p. 62).

O impacto dessas políticas foi profundo. A formação de um mercado interno dinâmico e tributável permitiu ao Brasil desenvolver uma base econômica mais diversificada e resiliente. A industrialização não apenas transformou a economia brasileira, mas também alterou significativamente a estrutura social do país, aprofundando a divisão do trabalho e integrando um número maior de pessoas ao sistema econômico nacional.

A herança do governo Vargas para o processo de industrialização do Brasil é visível na consolidação de um Estado capaz de atuar de forma ativa na economia, na criação de uma infraestrutura industrial robusta e na promoção de direitos e cidadania. Essas mudanças criaram as bases para o desenvolvimento econômico nas décadas subsequentes, permitindo que o Brasil se posicionasse como uma das principais economias emergentes do mundo.

Contudo o governo contava com várias restrições à construção de um modelo relativamente autônomo de desenvolvimento. A dependência do capital estrangeiro foi uma dessas restrições, apesar da postura nacionalista de Vargas. O país dependia de investimentos estrangeiros para o desenvolvimento de setores importantes da economia, como a indústria. A presença de empresas estrangeiras limitava a autonomia do governo para tomar decisões econômicas.

Além disso, a oposição das elites tradicionais, particularmente as elites agrárias e empresariais, tinha forte influência política e resistia às mudanças propostas por Vargas, que visavam a modernização do país. Essa oposição limitava a capacidade do governo de implementar políticas de desenvolvimento autônomo. A falta de recursos financeiros também foi uma barreira significativa. O governo Vargas enfrentou dificuldades financeiras em vários momentos, o que limitava a capacidade de investir em setores importantes da economia. A dívida externa significativa restringia ainda mais a autonomia do governo em relação às decisões econômicas, o que levou ao decretamento da moratória da dívida no mesmo dia em que se inicia o Estado Novo (Alvarenga Junior; Mattos, 2021, p. 75).



As pressões externas durante a Segunda Guerra Mundial também influenciaram as políticas econômicas do Brasil. O país se viu pressionado a adotar medidas que favoreciam os Aliados, em detrimento da autonomia econômica nacional. Contudo, apesar de pressionado pelos Estados Unidos, “no caso brasileiro, mostrava-se a notória tentativa de Vargas de procurar, em diferentes momentos, tirar proveito da rivalidade entre as grandes potências, no intuito de obter vantagens que acelerassem a industrialização do Brasil” (idem, p. 70). Ainda segundo Alvarenga Junior e Mattos (idem, *ibidem*), mesmo com as pressões dos aliados, o Brasil buscou um desenvolvimento autônomo, com os Estados Unidos e a Alemanha sendo, respectivamente, os seus dois maiores parceiros comerciais.

A instabilidade política foi outro fator que limitou a construção de um modelo autônomo de desenvolvimento. O governo Vargas enfrentou várias crises políticas ao longo de seus dois mandatos, o que limitava a capacidade de implementar políticas de longo prazo e de desenvolvimento autônomo. Essa instabilidade política afetava a confiança dos investidores, prejudicando a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros.

No geral da América Latina, neste período,

A forte contração do comércio e a ausência de financiamento externo tornaram inevitáveis a adoção de duras medidas de ajuste para equilibrar o balanço de pagamentos. Isso implicou diversas combinações dos instrumentos já mencionados: desvalorização, geralmente com taxas de câmbio múltiplas, aumento de tarifas, controle de câmbio e importações, e moratória no serviço da dívida externa. Esses ajustes aprofundaram as mudanças nos preços relativos produzidas devido à crise, o que gerou um forte incentivo para a produção interna de artigos previamente importados, especialmente manufaturados. A industrialização recebeu assim um impulso adicional, o que beneficiou primordialmente os países (no geral grandes) que já haviam experimentado uma expansão do setor industrial durante a era de desenvolvimento primário-exportador (Bértola; Ocampo, 2012, p. 159).

Essas políticas adotadas seguiam a ideia da industrialização por substituição de importações (ISI), da CEPAL, levando a políticas expansionistas e a uma recuperação da demanda interna, gerando uma recuperação rápida nos países que priorizaram políticas autônomas após a Grande Depressão e criando novas estruturas para o desenvolvimento. Contudo, é necessário pontuar que, apesar de essencial, o processo de ISI não foi exclusivamente o responsável pelo crescimento industrial na América Latina. Segundo Bértola e Ocampo (2012, p. 168), “este não é um rótulo muito útil porque as novas políticas iam muito além da substituição de

importações e envolviam um papel crescente do Estado em muitas outras esferas do desenvolvimento econômico e social”.

Além disso, vale a pena frisar que a exportação primária não deixou de ser uma prioridade, uma vez que, na verdade, foi adotado um modelo misto, combinando a modernização e exportação agrícola com o estímulo à industrialização. Bértola e Ocampo (2012, p. 169) destacam, ainda, que “não houve frequentemente uma substituição de importações líquida durante o processo, nem foi ela sempre uma fonte importante e consistente de crescimento econômico. A demanda interna, ao contrário, desempenhou um papel mais consistente”, sendo a ISI especialmente importante para lidar com a crise do balanço de pagamentos.

Tabela 1 – Índices de Produção, 1929 = 100

	1929	1932	1937	1939	1942	1945
<b>A. Produto Interno Bruto</b>						
America Latina (7 países)						
Média ponderada	100	85,2	117,3	124,3	132,4	153,4
Média simples	100	83	118,4	127	130,7	157,6
Países grandes						
Brasil	100	95,1	129,2	136	141,5	171,7
México	100	82,3	117,3	125,6	147,6	170,7
Cone sul						
Argentina	100	86,3	109,9	114,6	123,9	132,4
Chile	100	55,9	104,9	108,4	116,6	132,7
Uruguai	100	87,3	102,6	110,7	103,5	120,8
Andinos						
Colômbia	100	104	127,9	144,6	150,5	168,9
Peru	100	78,3	114,8	117,3	116,9	133,7
Venezuela	100	78,8	124,4	142,6	117,9	193
America Central						
Costa Rica	100	95,4	134,8	147	141,5	145,8
El Salvador	100	82,4	113,9	113,6	131,1	129,3
Guatemala	100	85,1	151,4	175,1	213,5	140,1
Honduras	100	97,5	82,4	89,6	87,3	110,2
Nicarágua	100	68,1	68,2	87,6	100,8	110
Cuba (1924=100)	88,9	56,4	112,4	92	90,1	126,9
EEUU	100	73	98,7	102,3	156,4	195

Europa (12 países)	100	90,5	112,3	122,4	120,8	99,8
<b>B. Produção Industrial</b>						
Países grandes						
Brasil	100	97,1	144,8	162,5	181,9	220,9
México	100	69,3	135,2	152,3	210,7	260,4
Cone sul						
Argentina	100	82,5	122,9	135,2	152,9	167
Chile	100	85	126	128,9	186,5	223,4
Uruguai	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Andinos						
Colômbia	100	106,6	186,1	232,1	266,8	312,8
Peru	100	78,3	115,9	126,5	125,2	142,9
Venezuela	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
América Central						
Costa Rica	100	108,5	167,8	220,3	210,2	179,7
El Salvador	100	66,1	94,6	92,9	100	116,1
Guatemala	100	82,6	141,3	104,3	126,1	137
Honduras	100	82,6	104,3	113	121,7	147,8
Nicarágua	100	66	82	164	234	258

Fonte: Bértola; Ocampo, 2012, p. 162.

Analisando-se a tabela acima, é possível notar um crescimento econômico e industrial significativo na América Latina e, especialmente no Brasil, entre 1929 e 1945. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, tomando 1929 como base (índice 100), cresceu consistentemente, atingindo um índice de 171,7 em 1945, o que representa um aumento substancial em relação à média ponderada e simples da América Latina. Esse crescimento é mais acentuado em comparação com outros grandes países latino-americanos como México, Argentina e Chile. Na produção industrial, o Brasil também apresentou um desempenho notável, partindo de um índice de 100 em 1929 para alcançar 220,9 em 1945, evidenciando um progresso mais expressivo do que a média da região e outros países grandes, como México e Argentina. Nesse sentido, os dados da época destacam o Brasil como uma potência econômica emergente na América Latina durante esse período, superando muitos de seus vizinhos em termos de crescimento econômico e industrial.

Após a era Vargas, um período marcado pelo nascimento da industrialização, outro período que vale a pena destacar e que acarretou mudanças importantes foi o Governo de Juscelino Kubitschek, que assumiu a presidência em 1956. Kubitschek propôs o Plano de Metas, um ambicioso programa de desenvolvimento que visava impulsionar a industrialização e modernizar a infraestrutura do país. Seu lema, "50 anos em 5", refletia a urgência e a grandiosidade de suas propostas.

Kubitschek identificou cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, com a construção de Brasília como meta autônoma (Bastos; Costa, 2021, p. 183). O Plano de Metas impulsionou a industrialização do Brasil através de investimentos significativos em infraestrutura, como rodovias e hidrelétricas, e fomentou a diversificação da economia ao incentivar setores industriais estratégicos.

O impacto do Plano de Metas foi notável. O Brasil experimentou um crescimento econômico acelerado, com a expansão da produção industrial e o aumento do consumo interno. O país se tornou urbano, levando para o segundo plano objetivos em setores educacionais, de saúde pública, habitação popular, previdência e assistência social. A educação, porém, recebeu maior atenção, sendo pensada como um instrumento a serviço do desenvolvimento. Outra dívida deixada pelo governo JK foi a ausência de inclusão e avanço social, uma vez que os desequilíbrios sociais e regionais se aprofundaram no decorrer do referido programa. Com o crescimento, houve maior necessidade de importações, levando a uma piora da balança comercial brasileira e, além disso, o PM foi financiado principalmente através da expansão monetária, gerando um período de aceleração inflacionária (Bastos; Costa, 2021, p. 199).

Após o período de Kubitschek, o Brasil continuou a adotar estratégias de industrialização por substituição de importações (ISI), mas enfrentou novas dificuldades econômicas e políticas. O governo de João Goulart, por exemplo, lançou o Plano Trienal em 1963, com o objetivo de (1) controlar a inflação; (2) controlar o déficit público; (3) promover o crescimento econômico e; (4) aumentar a distribuição de renda no país (Melo; Bastos; Araujo, 2021, p. 236). No entanto, o plano encontrou forte resistência política e econômica por parte dos conservadores, e sua implementação foi interrompida pelo golpe militar de 1964.

É neste período que se inicia a terceira fase e última fase do período de industrialização da América Latina, a “etapa madura” (Bértola; Ocampo, 2012, p. 179). Esta fase é caracterizada especialmente pela crescente das tendências regionais e por três estratégias, sendo elas: (1) o aumento das exportações, gerando um modelo misto<sup>3</sup> e uma visão mais crítica quanto ao investimento estrangeiro direto; (2) uma intensificação do processo de industrialização por substituição de importações e; (3) o início de um deslocamento do debate intelectual, crítico ao papel do Estado no desenvolvimento econômico, com grandes reformas de mercado sendo protagonizadas por ditaduras militares.

Neste período,

[...] a industrialização alcançou seu maior nível na América Latina em 1973-74. Até então, a participação da indústria manufatureira no PIB teve um aumento persistente; desde então, e por isso muito antes do colapso com a crise da dívida, o coeficiente de industrialização começou a reduzir-se. O processo de industrialização foi, de qualquer forma, desigual em termos regionais. Entre os países maiores, os aumentos mais expressivos na participação da indústria manufatureira no PIB entre 1950 e 1974 foram registrados na Argentina, no Brasil, na Colômbia e no México; por outro lado, os aumentos foram muito inferiores no Peru e na Venezuela e marginais no Chile, onde a participação manufatureira já era muito alta em 1950. Mas a industrialização também avançou rapidamente em vários países pequenos, em particular no Equador e em vários países centro-americanos, tendo sido neles mesclada, como já notamos, com uma estrutura primário-exportadora. Entre 1974 e 1980 a industrialização avançou em muito poucos países: um pouco no México e na Venezuela, entre os maiores, e especialmente no Equador e na Nicarágua, entre os pequenos. No Brasil, reduziu-se marginalmente sua participação no PIB, mas o crescimento continuou sendo muito dinâmico (Bértola; Ocampo, 2012, p. 183).

A ditadura militar que se seguiu adotou políticas econômicas que, inicialmente, promoveram um crescimento industrial significativo. O "Milagre Econômico" brasileiro, entre 1968 e 1973, foi caracterizado por altas taxas de crescimento do PIB e da produção industrial. O governo militar incentivou a entrada de capital estrangeiro, investiu em infraestrutura e promoveu a modernização industrial. No entanto, essa fase de crescimento também trouxe grandes desafios, como a concentração de renda, o aumento da dívida externa e, em especial, a repressão política.

O PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), implementado durante os anos iniciais do regime militar, foi crucial para estabelecer as bases desse crescimento ao estabilizar a inflação e reestruturar as finanças públicas. A

---

<sup>3</sup> O modelo misto, aqui, refere-se à adoção de um modelo de incentivo às exportações e modernização agrícola, da produção industrial e da integração regional.

reforma do sistema financeiro e a atração de investimentos estrangeiros também foram peças fundamentais para sustentar a expansão industrial. Além disso, a criação de instituições como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) ajudou a fomentar o mercado interno e a promover o setor da construção civil, gerando empregos e impulsionando o consumo.

No entanto, a partir de 1973, o primeiro choque do petróleo trouxe novas dificuldades para a economia brasileira. O aumento dos preços do petróleo impactou fortemente a balança de pagamentos do país, que era dependente de importações de petróleo. O governo respondeu com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que acabou não tendo grandes efeitos, uma vez que as condições globais mudaram muito de 1973 para 1974, levando à ineficácia do plano.

Desta vez, em 1979, o segundo choque do petróleo<sup>4</sup> vem à tona e o governo responde à crise com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que visava diversificar a matriz energética, investir em infraestrutura e promover a substituição de importações em setores estratégicos, como a indústria petroquímica, siderúrgica e de bens de capital. Além disso, um dos seus objetivos mais ambiciosos era o desenvolvimento de tecnologias e máquinas avançadas e autóctones.

O II PND, lançado durante o governo de Ernesto Geisel, tinha como objetivos principais: (1) reduzir a dependência externa de petróleo e outras matérias-primas estratégicas; (2) incentivar a indústria de base e setores de alta tecnologia; (3) expandir a infraestrutura, incluindo a construção de hidrelétricas e a modernização dos transportes e; (4) fortalecer as empresas estatais, que desempenharam um papel crucial no desenvolvimento econômico (Ferreira, 2021, p. 315).

Esses investimentos, no entanto, exigiram um aumento substancial do endividamento externo. A estratégia de crescimento baseada em empréstimos externos funcionou enquanto o cenário internacional permitia acesso fácil ao crédito. Porém, no final da década de 1970, com o segundo choque do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais, o Brasil enfrentou uma grave crise da dívida externa. Isso fez com que o país encontrasse os limites do processo de ISI e alterasse a sua política de desenvolvimento, abandonando o II PND.

---

<sup>4</sup> Confira o próximo subcapítulo para uma explicação mais detalhada sobre os efeitos do segundo choque do petróleo na América Latina.

A impossibilidade de diminuir o hiato tecnológico fez com que, ao longo das décadas seguintes, o Brasil enfrentasse uma série de crises econômicas, incluindo a crise da dívida nos anos 1980, que forçaram o país a adotar políticas de ajuste estrutural e reformas econômicas. A abertura econômica e a liberalização dos mercados na década de 1990 marcaram o fim da estratégia de ISI e a transição para um modelo de desenvolvimento orientado para o mercado.

No contexto da América Latina, o processo de industrialização também foi marcado por altos e baixos, como já destacado anteriormente. A partir dos anos 1980, a região passou por um processo de liberalização econômica e integração ao mercado global, alterando o panorama industrial e econômico.

### 3.3 O LOBO EM PELE DE CORDEIRO: A LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E DESAFIOS NA DÉCADA DE 1980, UM DESAFIO LATINOAMERICANO

A América Latina passou por turbulências de todas as ordens na década de 1980 e, ainda hoje, parece não ter se recuperado dos acontecimentos da dita “década perdida”. Este período marca o fim de uma fase secular de crescimento em que a região se desenvolveu economicamente em termos relativos. Rapidamente ela foi capaz de desenvolver a sua indústria em um ritmo raro, contudo o preço pago pela rápida industrialização foi o de um tecido econômico e social que permanece arrasado até os dias de hoje. O rápido processo de industrialização, iniciado por volta das décadas de 1920 e 1930 foi interrompido na década de 1970. Contudo, a década de 1980 consolidou o seu fim (Bértola; Ocampo, 2012, p. 213).

Denominada com razão pela CEPAL como “a década perdida”, os anos de 1980 foram trágicos e fincaram um marco negativo em toda a região. Apesar de algumas tendências de longo prazo nocivas, tais como as restrições ao modelo de desenvolvimento por substituição de importações devido à exigência de alto volume de investimento e de divisas para manutenção do crescimento e a tendência de sobrecarga fiscal do Estado (idem, p. 215), a crise da dívida externa demonstrou-se o principal agente do desastre econômico ocorrido. Ainda segundo Bértola e Ocampo (2012, p. 216) “[...] é improvável que na ausência da crise da dívida alguma economia latino-americana tivesse desabado apenas pelo peso das ineficiências da industrialização dirigida pelo Estado”.

A receita do rápido crescimento latinoamericano só foi possível com base no endividamento externo. Nesse sentido, a industrialização dirigida pelo Estado foi a receita utilizada pelos países da região desde a década de 1930 até a década de 1980, quando então o modelo de substituição de importações se deparou com o seu esgotamento. O contexto internacional teve um papel crucial no início da crise da década perdida.

Na década de 1970, os petrodólares invadiram o mercado e tornaram o crédito altamente atrativo para os países em desenvolvimento. Dessa forma, os países da América Latina tomaram empréstimos a taxas de juros variáveis. Contudo, eles não contavam com o segundo choque do petróleo, que fez com que os Estados Unidos aumentassem a sua taxa de juros para 21,5% em 1981 para sustentar a sua economia. O endividamento dos países aumentou a níveis impagáveis, levando-os a realizar inúmeras rolagens da dívida.

Os países centrais tinham receio da formação de um cartel de moratória, o que poderia levar as suas próprias economias a mergulharem em dificuldades de grandes magnitudes. Com isso em vista, houve uma enorme pressão internacional para que a América Latina pagasse os empréstimos tomados com os bancos internacionais (idem, p. 221). O esgotamento do modelo de desenvolvimento latinoamericano ficou rapidamente evidente e insustentável. A partir de então, os anos que se sucederam foram de incertezas e de busca de retomada do capital na região. A solução encontrada foi a abertura comercial, que “consistia basicamente em atribuir exclusivamente às forças de mercado, especialmente às de origem estrangeira, o controle e direção do investimento na região” (Antunes, 2008, p. 3). Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional lançou uma série de recomendações de ajustes econômicos e institucionais a serem feitos nos países para que eles pudessem, novamente, ter acesso ao crédito internacional. Essas recomendações ficaram conhecidas como o Consenso de Washington (ou reformas de mercado) e tinham um caráter liberal e desestatizante, passando o controle das forças produtivas para a mão invisível do mercado.

Segundo Palma (2019, p. 960, tradução nossa), “Talvez, a maior diferença entre a América Latina e a Ásia em relação às reformas econômicas e à atitude em relação ao Consenso de Washington era que os primeiros estavam dispostos a acreditar que tal ideologia e conjunto de políticas econômicas haviam sido projetados por Dumbledore, enquanto os segundos sabiam (instintivamente) que o



mais provável era que fossem obra de Voldemort”. Ou seja, enquanto que o Leste Asiático apostou na continuidade do Estado e das políticas econômicas intervencionistas e nacionalistas, a América Latina abriu-se para um experimento neoliberal, que, futuramente, trouxe consequências irreparáveis a alguns países, como por exemplo à Argentina (idem, ibidem).

De acordo com Antunes (2008), quando em 1980 a industrialização começava a entrar em seu auge, o PIB industrial per capita iniciou uma rota de queda e a região viu o seu parque industrial já desenvolvido rapidamente se diluir. O que se sucedeu, então, não poderia ser outra coisa senão anos de estagnação econômica e uma rápida ascensão da miséria e do desemprego.

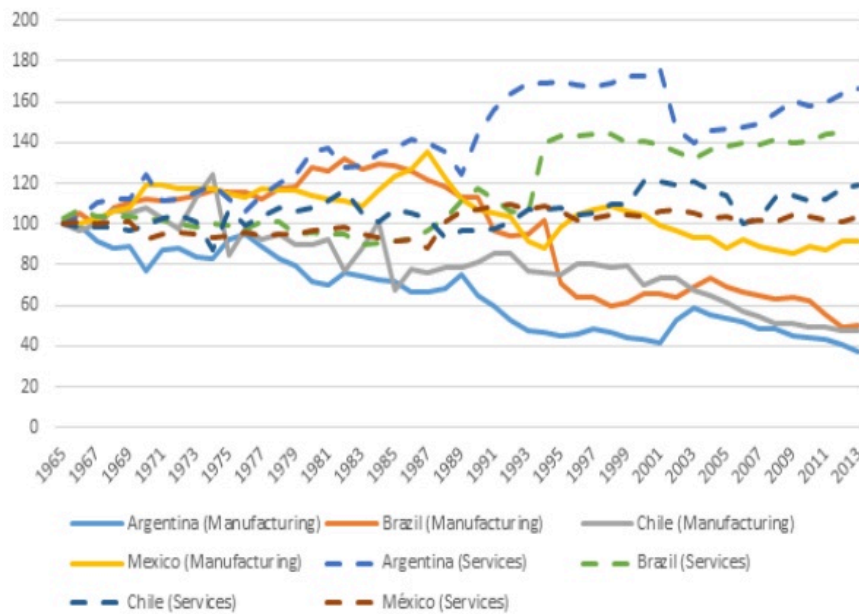
Pouco tempo depois, as elites latinoamericanas diziam ter encontrado o que acreditavam ser o real motivo da crise: o protecionismo, a falta de concorrência e o poder burocrático e centralizador do Estado (Antunes, 2008). Dessa forma, a solução seria desvincular as forças produtivas do Estado e atribuí-las ao poder auto regulador do mercado. Os países, então, se lançaram em aventuras neoliberais, que incluíam uma agenda de privatização das indústrias, o câmbio livre e a livre circulação de capitais. A ideia vendida era de que, somente assim, seria possível alcançar os níveis de desenvolvimento dos países centrais.

Segundo Bértola e Ocampo (2012, p. 230) “A liberalização comercial esteve acompanhada pelo desmonte dos aparelhos de intervenção estatal no desenvolvimento produtivo, que tinham sido concebidos na etapa anterior para promover o desenvolvimento tanto manufatureiro como agrícola”. Com o lema propagado pelo liberalismo “a melhor política industrial é não ter nenhuma política industrial”, as consequências foram diversas e incluíram: mudanças na política tecnológica; eliminação dos sistemas de controle de câmbio; liberalização financeira; flexibilização das taxas de juros; eliminação da maioria das formas de crédito dirigidas pelo Estado; privatização de empresas públicas; desregulamentação de atividades privadas e regulação das atividades financeiras (Bértola; Ocampo, 2012, p. 230).

Um grande legado dessa década é a crescente abertura comercial dos países da América Latina ao restante do mundo (com raras exceções, como a Venezuela). Uma consequência disso parece ter sido a transformação das estruturas de bens e serviços para exportação, além de uma forte reestruturação no setor

agropecuário e industrial, que em alguns casos significou o desaparecimento de empresas e ramos produtivos.

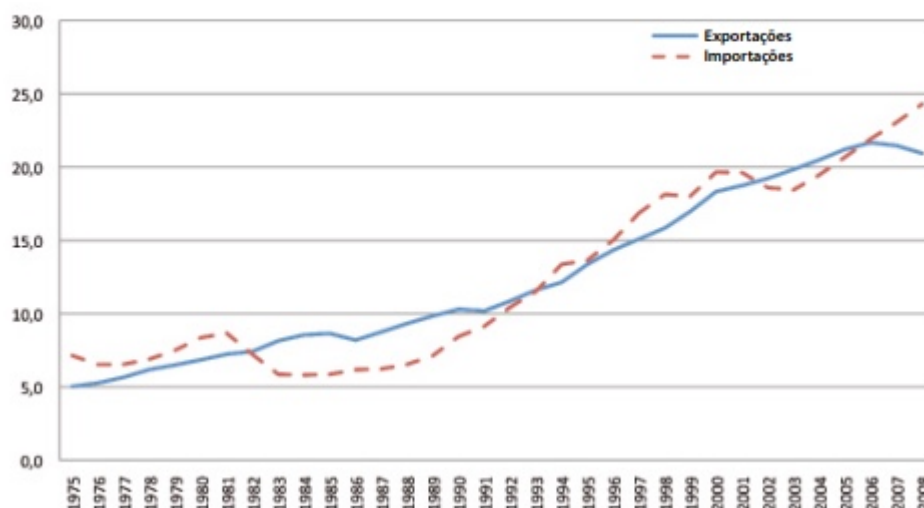
Gráfico 1 – Indústria e Serviços - Valor Agregado (% PIB)



Fonte: Martins, 2016, p. 38.

Uma correlação que pode ser estabelecida é o reflexo do aumento dos coeficientes de abertura na elevação das exportações e no lento crescimento econômico que se sucede após a década de 1980 (Bértola; Ocampo, 2012, p. 234). Além disso, atuaram como variáveis centrais para explicar a posição da América Latina pós 1980: a continuidade da acumulação tecnológica e produtiva no Leste Asiático; a fragmentação das cadeias globais de valor e a instalação crescente de empresas multinacionais nos países da região.

Gráfico 2 – Coeficientes de Abertura Externa (% do PIB em dólares, exclui a Venezuela)



Fonte: Bértola; Ocampo, 2012, p. 234.

Para Antunes (2008, p. 6), “Todos os países da América Latina estão atualmente muito mais expostos à concorrência internacional que no passado. O setor externo de cada uma das economias cumpre hoje um papel mais importante que antes da abertura comercial. O saldo da balança comercial da América Latina com o resto do mundo tende, por isso, a ser cada vez mais negativo [...] Enquanto em 1974, por exemplo, o saldo da balança comercial da indústria da região estava negativo em apenas U\$ 9,21 bi de dólares, em 1994 ele chegou a U\$ 39,9 bilhões negativos. Assim, cresce a dependência da região do afluxo de capitais especulativos estrangeiros que cubram este déficit e permitam um equilíbrio nas contas de cada país. Assim, crescem tanto a taxa de juros paga a estes capitais quanto a sangria de riquezas que se dirigem para o bolso do capital especulativo internacional”.

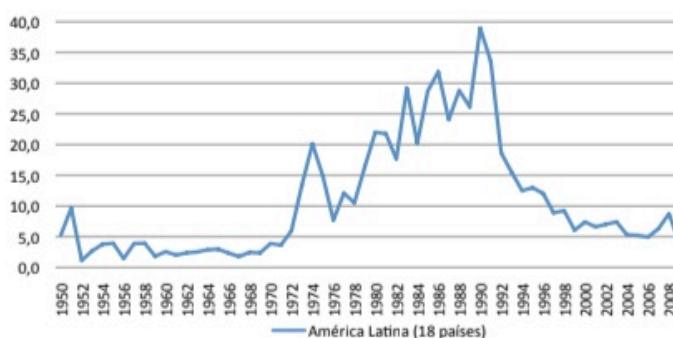
Por volta da década de 1990, algumas visões do mundo político passavam a se chocar com a visão econômica ortodoxa, como por exemplo: a integração econômica regional com a criação do Mercosul em 1991 e a revitalização da Comunidade Andina e do Mercado Comum Centro-Americano; o aumento do gasto público e social e o aumento da tributação com a finalidade de arrecadação de recursos para fortalecimento do Estado.

Os custos sociais da crise foram de grande magnitude, aumentando a pobreza na região em aproximadamente 8%, com uma piora na distribuição de renda e aumento nos níveis históricos de desigualdade. Somado a isso, também houve queda nos salários reais e um aumento no setor de empregos informais

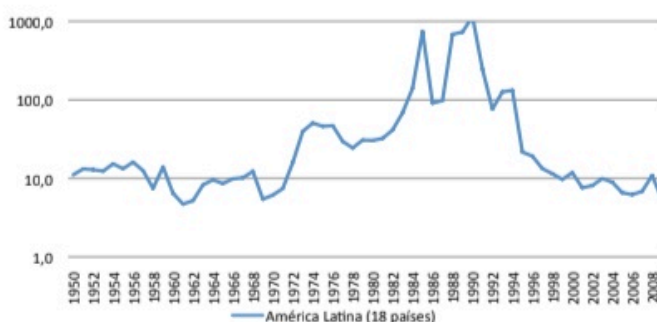
(Bértola; Ocampo, 2012, p. 224). Outra consequência notável foi o explosivo aumento da inflação, que passava dos três dígitos e somava-se a crises políticas nos Estados, como no Brasil, Peru, Argentina, Bolívia e Nicarágua. Abaixo é possível conferir dois gráficos que demonstram quão fatal foi a hiperinflação para a América Latina, que ultrapassou a marca de 100% em, aproximadamente, 1984 e apenas retornou a um nível inferior a este cerca de 10 anos depois, em 1994.

Gráfico 3 – Índices Inflacionários na América Latina (em %)

**A. Mediana**



**B. Média (variação percentual anual em logaritmos naturais)**



Fonte: Bértola; Ocampo, 2012, p. 234.

Os temas sociais foram frequentemente deixados de lado quando o assunto era as reformas de mercado. Eles somente viriam a ser discutidos quando a pauta em questão era o corte de gastos públicos, o que naturalmente levou a uma piora nos índices sociais da América Latina.

Ao analisar todas as questões acima abordadas, é possível notar a rápida desescalada da industrialização na América Latina, em que este setor deixou de ser o motor do desenvolvimento, dando espaço à economia exportadora de bens primários. No sentido dessas mudanças, os países latinoamericanos perderam as suas posições nas cadeias globais de valor, tornando-se cada vez mais reféns de

terceiros e afastando-se dia após dia daquela que pode ser a sua única salvação: o alcance da fronteira tecnológica.

As consequências da desindustrialização são das mais diversas e afetam, principalmente, a população destes países. Torna-se notável a desigualdade e o desemprego crescentes que sucederam a desindustrialização. Hoje, as principais áreas de expansão econômica e laboral advém de áreas de exploração direta da natureza (Antunes, 2008, p. 7). Uma preocupação evidente é o futuro destas economias especializadas na exportação de bens primários e serviços de baixo valor agregado, que não são responsáveis por uma geração em cadeia de empregos na economia e não colaboram com a distribuição de renda interna, sendo a indústria, em especial a de valor agregado, a mais eficiente para a realização destes objetivos.

A América Latina parece se afastar cada vez mais da fronteira tecnológica, ao passo que a pouca industrialização ainda existente está sendo liderada pelo setor de manufaturas processadas de produtos de origem primária, como, por exemplo, a agroindústria e a metalurgia (Antunes, 2008, p. 7).

Nesse sentido, é possível afirmar que as reformas de mercado não impulsionaram as forças produtivas, mas sim apenas realizaram a transferência da propriedade dos meios de produção para novas mãos, para as quais o desenvolvimento nacional e as demandas sociais não constam como prioridades. Assim, enquanto perdurar tal estrutura irracional, a tendência será a destruição da natureza, o aumento do desemprego, a expansão das desigualdades e convulsões sociais cada vez mais frequentes.

No Brasil, o Governo Sarney enfrentou graves problemas econômicos, como a crise da dívida externa e a alta inflação. A tentativa de estabilização econômica foi marcada por planos como o Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão, que, apesar de suas diferentes abordagens, fracassaram em controlar a inflação, gerando uma instabilidade macroeconômica crescente e diminuindo a confiança na moeda nacional. Esse cenário afetou severamente a economia, os salários dos trabalhadores e o poder de compra da população.

A situação econômica do Brasil durante o governo Sarney foi marcada por um aumento significativo na inflação e pela deterioração das contas públicas. A falta de consenso político e as disputas internas dificultaram a implementação de medidas efetivas para controlar a inflação e promover o desenvolvimento

econômico. A crise da dívida externa obrigou o Brasil a buscar empréstimos junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que exigiu a implementação de políticas restritivas como a redução do déficit público, controle dos salários e mudanças na política cambial.

Essa crise econômica e as políticas de ajuste resultaram em uma transferência significativa de recursos para o exterior, afetando negativamente o superávit comercial do país. O setor público enfrentou uma crise financeira, enquanto os interesses externos e os lucros das empresas privadas foram protegidos. Durante essa década, a inflação tornou-se um dos principais problemas econômicos do Brasil, e apesar de vários planos de estabilização, a inflação continuou a aumentar.

A intensificação da luta pela apropriação da renda resultou em disputas entre capitais estrangeiros e nacionais, diferentes grupos de capitalistas e entre capitalistas e trabalhadores. Embora os trabalhadores organizados conseguissem uma parte maior da renda, os setores empresariais, como bancos e empresas não financeiras, aumentaram seus lucros, transferindo custos para o setor público e trabalhadores não organizados.

A agenda liberal seguiu com os governos Collor e FHC I e II, junto às privatizações, políticas macroeconômicas contracionistas e à inflação. Foi somente com o plano Real que a economia pode, então, iniciar o seu retorno a uma certa normalidade e previsibilidade, abrindo espaço para um breve retorno do Estado nos governos do Partido dos Trabalhadores.

### 3.4 ANTES TARDE DO QUE NUNCA: O RETORNO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NOS ANOS 2000 E O CONTEXTO DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA

Para Bértola e Ocampo (2022, p. 41) a história econômica da América Latina é caracterizada por ciclos econômicos que se repetem, alternando entre períodos de crescimento acelerado e depressões profundas. O ciclo mais recente considerado é o de 1998 a 2014, também conhecido como o ciclo do boom das commodities. Acompanhado por uma mudança política na região, com uma onda de governos Estado-centristas, esse período foi um sopro de desenvolvimento e crescimento com redução das desigualdades. Contudo, o seu fim foi trágico, com uma desaceleração

intensa e crises únicas em alguns países, como no caso do Brasil. Essa desaceleração levou a uma estagnação que já dura quase uma década.

O quinquênio 2014-2019 também apresenta diferenças significativas. Bolívia, Costa Rica, Honduras, Panamá e, especialmente, República Dominicana mantiveram um bom ritmo de crescimento, mas Argentina, Brasil, Equador e, muito especialmente, Venezuela, apresentaram queda no PIB per capita. Muitos outros países tiveram taxas de crescimento muito baixas, próximas ao estancamento, como Chile, Colômbia, México, Nicarágua e Uruguai (Bértola; Ocampo, 2022, p. 48. Tradução nossa).

Quando os países começavam a dar um sinal de estabilização, a pandemia de COVID-19 estourou, deixando um alto nível de dívida pública, que os autores destacam como sendo um dos desafios mais importantes dos próximos anos.

Nesse período não houve grandes mudanças estruturais nos países da região, mas sim pequenas mudanças, dentre as mais importantes: (1) o crescimento da indústria de construção civil e dos serviços públicos e (2) a queda da agricultura e da indústria manufatureira na participação do PIB (idem, p. 49).

Outro ponto essencial para compreender a crise atual, é a contradição de que as políticas sociais criadas pelos governos progressistas na América Latina não vieram acompanhadas de transformações nas estruturas produtivas. Pelo contrário, elas passaram a depender dos recursos gerados por essas atividades (idem, p. 53). Dessa forma, quando o superciclo das commodities chegou ao fim, estes modelos de desenvolvimento baseados em atividades primárias para gerar crescimento e redução das desigualdades encontrou as suas contradições.

Ainda nesse sentido,

As políticas macroeconômicas raramente estavam alinhadas com as políticas industriais, o que foi apontado por diversos autores ao longo das últimas décadas. Além disso, a falta de investimento em pesquisa e desenvolvimento na América Latina em relação ao seu PIB destacou a necessidade de melhorar o investimento em ciência e tecnologia na região (Bértola; Ocampo, 2022, p. 54. Tradução nossa).

No Brasil, se por um lado o Governo Lula iniciou o seu mandato seguindo as diretrizes do tripé econômico do Governo FHC, por outro ele não concordou com a manutenção da política industrial instaurada pelo seu antecessor, substituindo a sua política industrial pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), como um esforço de criar uma política industrial contemporânea. Contudo, era necessário, também, contar com políticas macroeconômicas condizentes, o que não ocorreu exatamente (Cano; Silva, 2012, p. 7). Contudo, é possível afirmar que a volta das políticas industriais começava a dar os seus primeiros resultados. Desde

então, o governo do petista avançou com as suas políticas de industrialização. Posteriormente, o segundo governo de Lula publicou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), também considerada exitosa.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcado por uma série de políticas econômicas desenvolvimentistas que buscavam manter o crescimento econômico do Brasil. Durante esse período, o governo adotou uma postura intervencionista, com medidas como a redução das taxas de juros, ampliação do crédito e desonerações fiscais para estimular o consumo e os investimentos. Singer (2015, p. 40) observa que o governo Dilma Rousseff adotou a “redução dos juros para garantir o crescimento da economia”, além de uma série de medidas para sustentar a expansão econômica, como a ampliação do crédito. Essas ações foram inicialmente bem-sucedidas, com o PIB brasileiro crescendo 2,7% em 2011.

Entretanto, essas políticas também trouxeram desafios significativos. A estratégia de estimular o crescimento via consumo interno começou a mostrar suas limitações em um contexto de crise internacional e desaceleração do crescimento global. As medidas fiscais expansionistas levaram ao aumento do déficit público e da dívida pública, o que começou a preocupar investidores e afetar a confiança no mercado.

A queda nos preços das commodities, que eram uma importante fonte de receita para o país, contribuiu para a desaceleração econômica. A combinação desses fatores resultou em um crescimento econômico menor do que o esperado. Em 2012, o PIB cresceu apenas 1%, refletindo a dificuldade do governo em manter o ritmo de expansão econômica em um cenário de adversidade internacional e desafios internos. O governo então implementou a sua nova política industrial, o Plano Brasil Maior, que visava estimular a competitividade da indústria nacional, mas seus resultados foram limitados.

O segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016) foi marcado por uma profunda crise econômica e política. Ao assumir seu segundo mandato, Dilma enfrentou um cenário econômico desafiador, com a economia em recessão e a confiança do mercado abalada. Para tentar estabilizar a situação, Dilma anunciou um ajuste fiscal, conduzido pelo então ministro da Fazenda Joaquim Levy, que incluía cortes de gastos e aumento de impostos. Entretanto, essas medidas



encontraram forte resistência política e social, e sua implementação foi parcial e ineficaz.

As políticas de ajuste fiscal fracassaram em reverter a crise e acabaram aprofundando a recessão. A economia brasileira contraiu 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, marcando a pior recessão da história do país até então. Sicsu (2019, p. 4) argumenta que “é constatado que o Brasil enfrenta uma depressão desde meados do ano de 2014”. Ele argumenta ainda que a crise econômica no Brasil pode ser caracterizada como uma depressão, e não apenas uma recessão, devido à profundidade e duração da queda econômica. A inflação continuou elevada, ultrapassando 10% em 2015, e o desemprego aumentou drasticamente, chegando a 11,8% em 2016.

A crise econômica foi acompanhada por uma crise política que culminou no processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016. As acusações de “pedaladas fiscais” – manobras contábeis que envolviam atrasos no repasse de verbas para bancos públicos – foram utilizadas como base para o impeachment. Dessa forma, a crise política e econômica se retroalimentaram, criando um cenário de instabilidade que culminou na destituição de Dilma.

Durante seu segundo mandato, Dilma também tentou implementar medidas para retomar o crescimento, como a reativação do Programa de Investimentos em Logística (PIL) e a concessão de aeroportos, rodovias e ferrovias à iniciativa privada. No entanto, a incerteza política e a falta de confiança dos investidores limitaram o impacto dessas iniciativas.

O governo de Michel Temer (2016-2018) foi caracterizado por um cenário de crise econômica profunda e a busca pela implementação de reformas estruturais. Segundo Sicsu (2015, p. 34) “A crise política instaurada no país, desde o resultado das eleições presidenciais de 2014, teve início com o não reconhecimento político por parte da oposição da vitória eleitoral da presidente eleita Dilma Rousseff”. Assumindo a presidência após o impeachment de Dilma Rousseff, Temer enfrentou o desafio de estabilizar a economia brasileira em meio a uma recessão severa e a uma crise política intensa. De acordo com o autor, “em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi afastada. Mas a crise política continuou” (idem, p. 35). A administração do então presidente foi marcada por políticas econômicas orientadas para o ajuste fiscal e reformas econômicas, visando recuperar a confiança dos mercados e promover o crescimento sustentável, do ponto de vista liberal.

As políticas de austeridade e reformas estruturais adotadas pelo governo Temer começaram a mostrar alguns sinais de recuperação econômica. Em 2017, o PIB brasileiro cresceu 1%, interrompendo dois anos consecutivos de contração econômica. A inflação, que havia alcançado dois dígitos em 2015, foi gradualmente controlada, ficando abaixo de 3% em 2017. O desemprego, no entanto, permaneceu alto, atingindo 12,3% no final de 2017, refletindo a lenta recuperação do mercado de trabalho.

A lenta recuperação econômica foi um tema recorrente durante o governo Temer. Pires, Borges e Borça Júnior (2019) argumentam que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história. Segundo os autores “Depois de dois anos consecutivos, 2015 e 2016, de forte contração do PIB, e os outros dois, de 2017 e 2018, de baixo crescimento, a economia encontra-se praticamente estagnada e flirtando com a volta da recessão neste ano de 2019” (idem, p. 175).

A economia global contribuiu para uma retomada modesta do crescimento. Segundo os autores, a falta de investimentos públicos e privados, além da baixa confiança dos consumidores e empresários, impediu uma recuperação mais robusta. A política de austeridade fiscal, embora necessária para estabilizar as finanças públicas, também limitou a capacidade do governo de estimular a economia por meio de investimentos.

O governo de Jair Bolsonaro, iniciado em janeiro de 2019, foi marcado por profundas controvérsias políticas, crises sanitárias e desafios econômicos. Bolsonaro chegou ao poder em um cenário de expectativas de mudança e promessas de reformas econômicas liberais. O foco inicial de sua administração foi implementar uma agenda econômica baseada na liberalização do mercado, redução do tamanho do Estado e promoção de reformas estruturais. A gestão de Paulo Guedes, ministro da Economia, foi central para essa agenda, visando retomar o crescimento econômico e atrair investimentos estrangeiros. No entanto, a crise econômica chamou atenção durante a gestão do então presidente, resultando em uma recuperação lenta e desigual. A inflação elevada e o alto desemprego continuaram a desafiar a administração, enquanto as políticas de austeridade limitaram a capacidade do governo de promover um crescimento inclusivo.

Em perspectiva histórica, o período dos governos Lula foram importantes para a retomada da agenda industrial dirigida pelo Estado, alcançando certo sucesso, mas ainda muito limitados e abaixo do necessário para retomar os níveis

pré-crise de 1980. Os anos de 2011 a 2022 na economia brasileira foram marcados por tentativas de reequilíbrio fiscal, reformas estruturais e desafios imensos impostos por crises econômicas e sanitárias, apesar das primeiras tentativas do governo Dilma de incentivar, estimular e planejar a reindustrialização no país. As diferentes abordagens dos três governos refletiram tanto os esforços para estabilizar e modernizar a economia quanto as dificuldades em promover um crescimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais.

Agora, nos deparamos com o retorno do ex-presidente Lula ao poder, advogando a industrialização dirigida pelo Estado e clamando, não por uma reindustrialização, mas sim, por uma neointustrialização. Nos próximos capítulos, demonstrarei como essa política visa se diferenciar das passadas e se, de fato, essa pode ser uma industrialização em novas bases ou se é apenas mais do mesmo, porém, com sorte, melhor.

## 4 UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS

Este capítulo busca fazer uma revisão das políticas industriais passadas, de 1930 até o Plano Brasil Maior (2011 - 2014), possibilitando, ao fim do trabalho, uma análise quanto às diferenças e semelhanças entre as políticas industriais e a nova política de neointustrialização. Antes da retrospectiva, vale a pena explicar algumas nuances do conceito envolvendo as políticas industriais, que podem ter amplas e diferentes abrangências.

Há muito já se fala de políticas industriais, destacando a necessidade de agência do Estado na economia para gerar crescimento. Primeiramente, elas eram entendidas apenas como correções nas falhas de mercado, contudo, mais recentemente passaram a englobar um significado muito maior. As políticas industriais passaram a ser vistas como um conjunto de ações do governo que “desenvolvem a indústria para a manutenção da competitividade internacional” (Lucena; Britto, 2019, p. 2). Além disso, “suas ações devem extrapolar os limites da produção para garantir e coordenar os esforços que objetivam o desenvolvimento” (idem, *ibidem*).

É importante para o sucesso de uma política industrial que ela seja sistêmica, ou seja, não se utilize apenas de disposições diretas. Ela precisa, também, de instrumentos e políticas auxiliares, além de políticas macroeconômicas. Entre elas: (1) política comercial por meio de tarifas, subsídios, garantia do crédito, financiamento, entre outras; (2) financiamento de longo prazo para P&D; (3) políticas regionais e para o desenvolvimento de micro e pequenas empresas; (4) controle sobre investimentos estrangeiros diretos, entre outros (idem, p. 3).

Melo, Fucidji e Possas (2015, p. 17) destacam, ainda, que o *catching up* não é alcançar o sucesso em quesitos de desenvolvimento e de uma política industrial, pois esse processo significaria a reprodução de tecnologias já desenvolvidas em países centrais. Dessa forma, o essencial para o sucesso seria estar na fronteira tecnológica das inovações.

De maneira simplificada, Suzigan (1996) afirma que a política industrial

[...] seria essencialmente uma forma de criar externalidades positivas (tecnológicas e pecuniárias) que propiciassem aumentos de produtividade (capital e trabalho) na economia como um todo. Esse aumento de

produtividade, por sua vez, viabiliza o aumento do salário real e o crescimento da acumulação de capital sem pressão sobre os preços e, por fim, a melhoria do bem-estar social – objetivo último de qualquer política pública e em particular da política industrial (Suzigan, 1996, p. 5).

Para o autor, o Brasil só começou a experienciar alguma preocupação com o desenvolvimento industrial a partir dos anos 1930, com o Governo Vargas, destacando alguns períodos em que políticas industriais vieram à tona. Nesse sentido, a sequência do capítulo explorará cada uma das políticas industriais brasileiras, abordando os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, os governos militares, Fernando Henrique Cardoso (e a sua controversa política industrial), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

#### 4.1 ERA VARGAS: A CRIAÇÃO DE BASES NECESSÁRIAS

Apesar de Lucena e Britto (2019, p. 4) afirmarem que “uma política intencional efetiva com investimentos públicos significativos nos setores industriais [somente] iniciou-se no período desenvolvimentista de JK”, vale a pena destacar as ações do Governo Vargas, já que é a partir da década de 1930 que ocorre uma aceleração da industrialização no Brasil.

Nesse sentido,

Uma ação mais persistente e crescentemente articulada, deliberada e abrangente tendo em vista a industrialização começa de fato nos anos 30. Mas apenas na segunda metade dos anos 50 [com o governo de Juscelino Kubitschek] atinge-se um grau de coordenação (política e de agentes econômicos, instituições, instrumentos e políticas auxiliares) que se aproxima de uma política industrial *lato sensu* (Suzigan, 1996, p. 6).

A burguesia industrial, o Estado, os trabalhadores urbanos e a velha oligarquia se juntaram em uma coalizão de acumulação industrial voltada para o mercado interno (Bresser-Pereira *apud* Young, 2015, p. 3).

Assim sendo, podemos dizer que as primeiras iniciativas foram de planejamento, estratégia e coordenação, ocorridas no primeiro governo Vargas, mas que acabaram tendo pouco efeito prático. O seu segundo governo, porém, buscou iniciativas mais práticas, ainda que esparsas, especialmente para lidar com as consequências e oportunidades da Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, pode-se dizer que o governo JK somente conseguiu dar início ao sonhado objetivo desenvolvimentista devido às iniciativas gestadas na Era Vargas (Young, 2015). A

estratégia nacional de desenvolvimento somente se iniciou na década de 1930, com a emergência de uma nova configuração do poder no Brasil.

É possível afirmar que, como o Governo Vargas enfrentava um processo de industrialização tardio, o seu objetivo inicial era quebrar as restrições da economia brasileira sofisticando o planejamento da capacidade produtiva futura. Nesse sentido,

(...) os projetos envolviam encadeamentos de demanda, para frente e para trás das cadeias produtivas, que exigiam um planejamento integrado de diferentes setores, nos quais deveria estimar-se uma ampliação da oferta além do ritmo de crescimento da demanda prévia, para acomodar as novas demandas geradas pela própria criação dos novos empreendimentos. Isto exigia criar novas instituições de controle e assessorias para formulação e acompanhamento de projetos, novos fundos fiscais e financeiros, e mesmo novas empresas estatais em ramos tradicionalmente explorados por concessionárias estrangeiras. Esta tarefa era custosa financeira e politicamente, e envolvia uma vontade política nada trivial, nem automática (Bastos, 2006, p. 1 *apud* Young, 2015, p. 4).

Os órgãos responsáveis à época se assemelhavam mais com centros de estudo e fóruns de debate, do que com órgãos de planejamento. Foi somente no segundo governo do mandatário que uma base institucional e mais efetiva de planejamento começou a surgir. Alguns grupos criados neste período foram essenciais para a elaboração de diagnósticos, apontando problemas basilares, sendo eles a Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), o Grupo Misto CEPAL/BNDE e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), que desenvolveu o Programa Geral de Industrialização (PGI). Contudo, este programa sequer chegou a ser formalizado (Suzigan, 1996, p. 6).

[a] CDI formulou em 1952 um 'Plano Geral de industrialização' do país. Ele estabelecia uma classificação das atividades industriais e designava os setores prioritários que o governo deveria assistir em sua política industrial: energético (produção de combustível, fabricação de motores e material elétrico pesado); metalurgia (extração de minérios essenciais, produção de metais e ligas metálicas); transformação mineral; química (processamento de matéria prima local e subprodutos industriais); têxtil; alimentos; borracha; pelos e couros; mecânica (indústria de máquinas, material de transporte, tratores e máquinas agrícolas); material de construção (cerâmica, vidro, cimento, cal) e material ótico (LEOPOLDI, 2000, p. 221 *apud* Young, 2015, p. 6).

Além disso, a ideia do governo era a de impulsionar setores que necessitavam de investimentos volumosos e que poderiam gerar um efeito de retroalimentação na indústria. Ou seja, investiu-se em setores basilares, como energia, transporte, combustível e comunicação, constituindo grandes empresas estatais, como a Petrobrás, a Eletrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional, para

que então o setor privado pudesse assumir atividades produtivas ligadas a essas cadeias.

Outras políticas econômicas auxiliares foram feitas, como a Reforma Cambial (1953). Essa política representava a instituição de um sistema de taxas múltiplas de câmbio, que estimulava a exportação de produtos pouco competitivos e estimulava a importação de itens considerados essenciais para estimular a industrialização. Contudo, o modelo varguista de política cambial, que consistia em subsidiar a produção de manufaturas com as divisas obtidas pela exportação do café e demais produtos primários, encarou os seus limites com a crise cambial (já estrutural do Brasil). Além disso, o fato de o café iniciar um ciclo descendente de preços enfraqueceu a política de desenvolvimento de curto prazo (Bastos, 2012, p. 18). A Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) oferecia financiamentos para ajudar o governo a lidar com a crise, porém essa oferta vinha com uma contrapartida que iria contra os ideais varguistas: reformas no programa de desenvolvimento brasileiro, aumentando a presença de filiais estadunidenses nas estruturas produtivas tradicionais (idem, p. 19).

Não surpreende que, assim que a perda dos trunfos geopolíticos brasileiros e a reorientação política externa estadunidense [com a entrada do governo Eisenhower] deixaram claro que obter recursos governamentais e multilaterais com o apoio dos EUA não seria mais de se esperar, o governo Vargas passou a ensaiar várias comissões mista com países europeus para atrair filiais estrangeiras por meio de investimentos diretos e crédito de fornecedores. Embora o principal símbolo desta aproximação fosse a inauguração da fábrica de Mannesmann em Minas Gerais a poucos dias do suicídio, esta estratégia surtiria pleno efeito apenas no governo Juscelino Kubitschek. No governo Vargas, a crise cambial fez ruir o esquema de financiamento privado que se baseara na oferta de crédito público e câmbio barato para a compra de máquinas, equipamentos e insumos, ao mesmo tempo em que a tentativa de expandir os empreendimentos estatais por meio da obtenção de recursos externos de governo a governo esbarrava em contradições incontornáveis entre os objetivos de política externa do Brasil e dos Estados Unidos (Bastos, 2012, p. 20).

Outras medidas importantes foram a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) para financiar projetos ligados à infraestrutura e desenvolvimento de indústrias básicas; e a expansão creditícia por parte do Banco do Brasil, com o intuito de reforçar a expansão industrial (Young, 2015, p. 6). Porém, o primeiro encontrou barreiras à medida que as instituições de onde viriam os seus fundos (Banco Mundial e Eximbank) sofreram uma reorientação das suas políticas de crédito. Com isso, a ação do BNDE tornou-se muito mais limitada (idem, p. 7).

Levando isso em consideração, vale a pena ressaltar que grande parte das limitações da época ao objetivo desenvolvimentista eram ligadas ao financiamento, o que fez com que o governo Vargas buscasse um alinhamento com o governo estadunidense devido às suas irresistíveis ofertas e promessas de cooperação, investimento e crédito, ao mesmo tempo em que ele olhava com ressalvas e criticidade para tais propostas. A entrada do governo Eisenhower ampliou ainda mais as tensões, com políticas que pareciam incertas, impositivas, privatistas e antiestatistas (cf. Young, 2015). Referente à CMBEU, o coordenador da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas relata

(...) era um pessoal essencialmente antiestatista, privatista, a favor da Light, a favor das Empresas Elétricas Brasileiras. [Sua] política era trazer dinheiro americano para reforçar a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras, e a nossa política (da Assessoria Econômica) não era essa. A nossa política era fazer o Estado atuante<sup>5</sup> (Leopoldi, 2000, p. 220 *apud* Young, 2015, p. 9).

Young (2015) destaca que o novo governo estadunidense, republicano, buscava cumprir com a sua promessa de reduzir os gastos com ajuda externa e direcionar os recursos aos países que estavam sofrendo uma maior ameaça comunista (o que não seria o caso da América Latina, no momento).

Quanto ao Banco Mundial, além de considerar como um erro o monopólio estatal sobre o petróleo por meio da Petrobrás, ele também

contribuiu com valores muito aquém das expectativas. Em 1951, as relações entre o governo brasileiro e a instituição haviam se deteriorado em virtude das medidas que o governo brasileiro havia adotado para o controle de remessas de lucros e repatriação de capitais estrangeiros. Tais ações vinculavam-se aos sérios problemas por que passava o país no que se refere a suas contas externas (Leopoldi, 2000, p. 225 *apud* Young, 2015, p. 12).

Por fim, vale destacar algumas outras medidas tomadas pelo governo à época e que se ligam com a industrialização de maneira auxiliar, como: (1) a instauração da lei da usura, que limitava a taxa de juros a 12% ao ano, desincentivando a poupança e incentivando o consumo; (2) o fechamento da caixa de estabilização para aumentar a base monetária e sustentar a sua política desenvolvimentista com o ouro que havia nela; (3) a reabertura da carteira de redesconto, como uma medida de manter o crédito por parte dos bancos para as empresas.

---

<sup>5</sup> Entrevista com o coordenador da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, Rômulo de Almeida, ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas em 1980.



Isto posto, as heranças deixadas pelo Governo Vargas incluem a formação de um mercado interno, a consolidação de um Estado "liberal", da democracia (apesar das suas controvérsias) e da cidadania. A industrialização aprofundou a divisão social do trabalho, integrando as pessoas ao Estado e criando um mercado interno tributável, aumentando a receita estatal. A grande herança de Vargas foi o fortalecimento dessas quatro instituições. Ele especializou o próprio Estado, criando órgãos regulatórios e transformando-o em empresa; promoveu a cidadania através da criação da CLT; e ao mesmo tempo estruturou o mercado interno.

Com o governo encarando as suas limitações econômicas, sociais e de dependência, impotente e acuado pela oposição política (e militar) que se formara, a Carta manifesto e o suicídio de Getúlio Vargas surgem como o clímax de toda essa tensão. Essa foi a forma que o presidente encontrou de “denunciar o impedimento doméstico e estrangeiro que havia sido imposto à sua proposta desenvolvimentista nacional” (Young, 2015, p. 16), demonstrando, por meio do seu martírio, que os seus objetivos se tratavam de uma visão que beneficiaria grande parte dos setores sociais.

O ato político de Vargas fortaleceu a sua base e trouxe à tona as dificuldades enfrentadas pela sua visão de nação e desenvolvimento, abrindo espaço para que um “novo programa econômico fosse proposto sobre bases políticas mais favoráveis” (idem, *ibidem*). Dessa forma, após o governo provisório de Café Filho, Juscelino Kubitschek emerge com a visão de um plano ainda mais ambicioso do que o que fora executado na Era Vargas.

#### 4.2 JUSCELINO KUBITSCHEK: O ESTADO ASSUME A LOCOMOTIVA

Após eleito, Juscelino contava com o impulso industrial inicial injetado por Vargas e, com o tempo, o sonho desenvolvimentista ganhou força. Apoiado pelos empresários, que reivindicavam intervenção estatal e busca por paridade na competição com outros países pelo mercado interno, o governo ampliou a indústria de bens de produção, promoveu oportunidades de emprego e conciliou os interesses das massas, das elites e dos partidos políticos, em especial do PSD e do PTB, que juntos formavam uma barreira à oposição do governo (Young, 2015, p. 17).

Sobre o pacto social formado à época para garantir ao governo a possibilidade de governar,

[...] “a aliança PSD/PTB corresponde à formação de uma frente nacional incorporando a burguesia nacional (a burguesia industrial e um setor da burguesia comercial especializado na troca de produtos da indústria nacional); a classe média progressista (profissionais liberais, assim como administradores da nova indústria nacional e a nova *intelligentzia*) e o proletariado. Essa frente nacional, compondo (frouxamente) a maioria no Congresso, conseguiu levar o país (se bem que com pouquíssima consciência de seu papel) ao caminho do desenvolvimento econômico e da emancipação nacional, do segundo governo Vargas (50/54), passando pelo governo JK até a nova crise estrutural da década de 60”. Concordamos com este autor, mas lembramos também a participação dos setores rurais pessedistas, o que contrabalançava o caráter “progressista” da aliança, mas que era importante em termos de poder efetivo, pois compunha-se como o “pacto de dominação” vigente, que exigia a conciliação dos interesses rurais urbanos, dos conservadores e dos ‘progressistas’ (Benevides, 1975, p. 74 *apud* Young, 2015, p. 18).

Com uma base técnica e grande parte do planejamento industrial já formados previamente, o trabalho do governo deparou-se com caminhos abertos para o desenvolvimento do Plano de Metas. Diversos grupos de se engajaram em estudos que permitiram a sua rápida criação, tais como o Grupo Cepal-BNDE; o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) e o Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Pesadas (Geimape), além de outros órgãos criados à época (*idem, ibidem*).

Vale salientar que, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), semelhante ao CDI do Vargas, era composto por multinacionais, que rapidamente assumiram o protagonismo na coordenação dos grupos. Os industriais brasileiros não gostaram de ter a sua relevância reduzida com essa nova aliança entre o capital estrangeiro e o governo brasileiro. Em pouco tempo as empresas multinacionais, com investimentos maiores e tecnologias mais desenvolvidas, passaram a ter um domínio oligopólico sobre os seus setores. Porém, a situação viria a conciliar-se internamente com o crescimento econômico, dos investimentos, do crédito e das proteções tarifárias. O que os industriais nacionais não esperavam, porém, era que essas medidas paradoxais levariam à desnacionalização da força produtiva (*idem, p. 20*).

A articulação das estruturas e demandas existentes levaram ao surgimento do Plano de Metas, sendo essa a primeira política industrial efetiva, planejada com o objetivo específico de desenvolver a economia por meio do desenvolvimento industrial. Havia, nesse sentido: (1) plano de desenvolvimento; (2) mecanismos formais de coordenação dos instrumentos; (3) políticas auxiliares; e (4) uma política macroeconômica condizente com o restante (Suzigan, 1996, p. 9).

Quando JK assumiu a presidência ele teve que enfrentar três tipos de problema, como: O déficit no balanço de pagamentos; Os pontos de estrangulamento (internos e externos); e a inflação. Uma das formas que o governo utiliza para resolver esses problemas é o desenvolvimento industrial, no qual é criado o Plano de Metas dentro dos quadros da Fundação Getúlio Vargas, para aplicar uma solução a esses problemas: O objetivo do Plano de Metas era “acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras”. Como fim último propunha elevar o nível de vida da população, através de novas oportunidades de emprego, visando “um futuro melhor”, ponto devidamente enfatizado pelo presidente em sua campanha eleitoral e nos discursos ao longo do governo (Benevides, 1979, p. 210 *apud* Specht; Marin; Santos, 2009, p. 168).

Além disso, o próprio Plano de Metas já pode ser considerado uma inovação, uma vez que integrou e aplicou diversos mecanismos econômicos, ampliando a racionalidade do sistema administrativo do país para atender ao populismo, apesar de o método utilizado continuar sendo a substituição de importações (Specht; Marin; Santos, 2009, p. 168).

O plano de metas definiu 4 setores específicos, sendo eles, conforme respectivamente elencados no documento oficial: (1) energia; (2) transportes; (3) alimentação e; (4) indústria de base. Dentro desses setores, havia 30 metas, algumas essenciais para a indústria, voltadas para, por exemplo: indústria automobilística, siderurgia, construção naval, formação de pessoal técnico, indústria de material elétrico pesado e de mecânica pesada, entre outros (Brasil, 1958). Além disso, vale citar uma meta autônoma que marcou o governo do então presidente: a construção de Brasília.

As metas definiam diferentes objetivos. Alguns mais importantes e ligados à indústria, são: elevação da potência instalada de energia; expansão da metalurgia dos minerais atômicos; aumento na produção de aço e alumínio, além do refino de metais não ferrosos; implantação da indústria automobilística para produzir 170 mil veículos nacionalizados até 1960; implantação das indústrias de construção naval, de material elétrico e de mecânica pesada e; orientação da educação para o desenvolvimento, com a instalação de institutos de formação especializada (*idem*).

A expansão da indústria e o seu acelerado processo de crescimento levou ao êxodo rural e a uma urbanização acelerada, com a concentração industrial e, portanto, migratória, exacerbada na região sudeste. Esses fatores levaram a uma alta migração interna, com muitas pessoas migrando para os estados do sudeste, levando a uma estagnação no nordeste e aumentando as desigualdades entre as regiões do Brasil (Specht; Marin; Santos, 2009).

A produção em larga escala de bens duráveis a princípio gerou grande dinamização na economia do país, tanto que os resultados do PIB durante o governo JK foram surpreendentemente positivos, aumentaram o número de postos de trabalho nas indústrias e nas atividades para-industriais como construção civil, transportes, comunicação, serviços de eletricidade, gás, água e esgoto. Passou-se a produzir um pouco da (*sic*) tudo no Brasil, como: bens geradores de energia, o petróleo e seus derivados, tais como gasolina, óleo diesel e óleo combustível. Muitas hidrelétricas foram construídas. Para a produção industrial passou-se a produzir aço, plástico (também derivado do petróleo), alumínio, vidro e papel. Para a construção civil asfalto e cimento. Isso tudo sem falar na quantidade de eletrodomésticos que surgiram no mercado, como: o ferro elétrico, o fogão a gás, chuveiro elétrico, liquidificador, batedeira, geladeira, secador de cabelo, máquina de barbear, aspirador de pó, enceradeira, torradeira de pão, máquina de lavar roupa, rádio de pilha, eletrola, vitrola, aparelhos de som. Enfim todos esses produtos causaram entusiasmo nos lares brasileiros, pois mudaram os hábitos das famílias, tornaram mais fáceis o dia-a-dia e aumentaram em muito o consumo da população (Specht; Marin; Santos, 2009, p. 170).

Essa expansão acelerada da indústria, impulsionada pela entrada de empresas estrangeiras em busca de mão de obra barata no mercado, gerou dois grupos diferentes na população: os que consomem e os que fabricam o produto a ser produto consumido, mas não possuem condições de eles mesmos o adquirirem. “Por isso a produção brasileira acabou ficando saturada, pois a grande maioria dos operários assalariados não tinha condições de comprar esses produtos” (idem, p. 171).

Para Specht, Marin e Santos (2009, p. 172), é necessário entender uma falha grave do Plano de Metas. Segundo eles, para que houvesse um aumento da produção industrial no Brasil, seria necessário produzir bens de capital. Contudo, o governo não investiu neste segmento, já que ele optava por importá-los de outros países. Essas máquinas, aqui uma novidade, já estavam defasadas nos lugares de onde vieram. Dessa forma, não foi possível diminuir a importação. Pelo contrário, ela seguiu em ascensão devido ao aumento da produção industrial e da demanda de bens de capital.

Tabela 2 – Plano de Metas - previsão e resultados (1957-1961)

Meta	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1000 kw)	2000	1650	82
Carvão (1000 ton.)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76

Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1000 km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1000 km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1000 km)	5	-	-
Aço (1000 ton.)	1100	650	60
Cimento (1000 ton.)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1000 un)	170	133	78
Nacionalização (carros-%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões-%)	95	74	-

Fonte: Lacerda et al, 2000 *apud* Matos, 2002, p. 34.

No geral, os autores acima citados consideram que o Plano de Metas logrou atingir uma grande parcela do que havia se proposto a alcançar, mas acabou gerando outros problemas como o aumento das disparidades regionais e a desnacionalização das forças produtivas (*idem, ibidem*). Além disso, por não ter os recursos próprios necessários para financiar os investimentos do Plano de Metas, o governo recorreu à expansão monetária, gerando inflação. Nesse sentido, podemos dizer que o principal mecanismo de financiamento do plano de metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiou o gasto público. Uma das consequências diretas da inflação foi a tendência dos trabalhadores de gastarem menos, transferindo a sua renda aos capitalistas, que têm uma propensão ainda maior à poupança. Dessa forma, o mercado interno se desaqueceu.

Tabela 3 – Indicadores do Plano de Metas

Ano	PIB (%)	Inflação (%)	Dívida Externa Registrada (USD milhões)
1955	8,8	12,5	1.395
1956	2,9	24,55	2.568
1957	7,7	6,96	2.373
1958	10,8	24,39	2.734
1959	9,8	39,43	2.971
1960	9,4	30,47	3.462

1961	8,6	47,78	3.144
1962	6,6	51,6	3.367
1963	0,6	79,92	3.298
1964	3,4	92,12	3.155

Fonte: Franca, 2018, p. 53.

### No sentido das políticas econômicas,

Durante o Plano de Metas, a proteção passou a ser administrada por um sistema composto por uma nova tarifa aduaneira, ad valorem e com alíquotas elevadas; taxas de câmbio múltiplas com escala de prioridades; rigorosas barreiras não-tarifárias, especialmente a aplicação do exame de similaridade nacional e de índices mínimos de nacionalização, e os primeiros incentivos à exportação de produtos manufaturados. Entretanto, o sistema ainda pecava pela não-seletividade, ausência de contrapartidas de performance e de prazos, e pouca ênfase no fomento à exportação. O financiamento passou a contar com a diversificação das operações do BNDE em direção às indústrias de base, e com bancos regionais; as políticas de fomento passaram a administrar incentivos fiscais sistematizados pelos grupos executivos e por órgãos regionais para investimento e desenvolvimento regional, e a atuação do CNPq e da CAPES representava o início de um processo de fortalecimento da pós-graduação e da pesquisa acadêmica no País (apesar da pouca ênfase ao desenvolvimento tecnológico ter sido outra deficiência do Plano de Metas do ponto de vista da política industrial). As políticas de regulação passaram a aplicar o licenciamento de investimentos através dos grupos executivos e da SUMOC (esta última para capital estrangeiro) e a atrair investimento direto estrangeiro através de regulamentação específica, além de outras práticas reguladoras que já vinham sendo aplicadas, especialmente controle de preços e regulação do mercado de trabalho (Suzigan, 1996, p. 10).

Podemos, então, concluir que o governo de Juscelino Kubitschek, alavancado pelo Plano de Metas, promoveu uma transformação significativa na economia brasileira, destacando-se pelo desenvolvimento industrial acelerado e pela modernização de diversos setores. A intervenção estatal, aliada ao capital estrangeiro, permitiu a criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico e à geração de emprego, resultando em um aumento substancial do PIB e na urbanização do país. No entanto, essa expansão trouxe consigo desafios consideráveis, como o aumento das disparidades regionais e a desnacionalização das forças produtivas. A falta de investimentos adequados em bens de capital e a dependência de importações também geraram problemas de longo prazo, incluindo a perpetuação da inflação. Assim, enquanto o Plano de Metas atingiu muitos de seus objetivos e deixou um legado duradouro na infraestrutura e na capacidade industrial do Brasil, ele também expôs as vulnerabilidades de um modelo de crescimento fortemente dependente de capital externo e da expansão monetária. O

impacto dessas políticas moldou profundamente a trajetória econômica e social do país, destacando a complexa interação entre desenvolvimento, política econômica e desigualdade.

Após o término do governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil passou por um período de instabilidade política e econômica, culminando no golpe militar de 1964. A ascensão dos militares ao poder marcou uma nova fase na história do país, caracterizada por uma mudança significativa na abordagem das políticas econômicas e sociais.

#### 4.3 GOVERNOS MILITARES: O MILAGRE ENCONTRA AS SUAS LIMITAÇÕES

Com o início do regime militar, a prioridade passou a ser a estabilização econômica, controle da inflação e a implementação de um modelo de desenvolvimento baseado em um estado forte e centralizado. A ideologia desenvolvimentista dos militares, embora em continuidade com alguns aspectos do período anterior, enfatizou o fortalecimento da indústria pesada e da infraestrutura, bem como a atração de investimentos estrangeiros para modernizar a economia brasileira.

Este período também se destacou pela adoção de medidas autoritárias para garantir a execução das políticas econômicas e a manutenção da ordem social. A repressão política e a restrição das liberdades civis foram justificadas pelo governo militar como necessárias para o progresso e a segurança nacional.

Neste contexto, a economia brasileira experimentou um crescimento acelerado, conhecido como "Milagre Econômico" entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, caracterizado por altas taxas de crescimento do PIB, investimentos maciços em infraestrutura e industrialização, e expansão das exportações. No entanto, esse crescimento não foi sustentável a longo prazo e acabou gerando desequilíbrios econômicos, como o aumento da dívida externa e a inflação, além de agravar as desigualdades sociais e regionais.

No primeiro governo militar, do General Castelo Branco, é desenvolvido o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), de postura mais liberal, atribuindo ao Estado uma postura de corretor das dinâmicas do mercado. Ortodoxo, o plano trouxe consigo reformas para lidar com a situação da economia, em especial com a alta da inflação, sendo elas: a reforma bancária (acarretando a criação do Banco

Central); a reforma do mercado de capitais; a criação do FGTS (resolvendo o problema da poupança no Brasil por meio de uma poupança forçada) e do BNH (financiando a construção civil, gerando empregos e uma massa de salários) e o surgimento da correção monetária (Matos, 2002, p. 37). O intuito do plano era fazer uma grande reforma financeira, tornando a emissão monetária lastreada, além de atrair capital financeiro (aumentando os empréstimos e os investimentos estrangeiros diretos). Os seus objetivos de estabilizar a economia do país, combatendo a inflação, aumentando a arrecadação, adotando políticas monetárias restritivas obtiveram relativo sucesso. Contudo, essa conquista veio cheia de contradições, como o aumento da concentração de poder e de renda, além da dependência de investimentos estrangeiros (Patrício; D'Oliveira, 2021).

No governo seguinte, do presidente Costa e Silva, elabora-se o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que seria um afrouxamento monetário em relação às políticas estabelecidas pelo PAEG.

O ponto de partida para a elaboração do PED, foi o diagnóstico dos dois problemas principais da economia brasileira na época: o esgotamento das oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia. Era portanto, indispensável a renovação dos setores dinâmicos, a consolidação da infra-estrutura e o incentivo a programas de expansão do poder de demanda. Também se mostravam imprescindíveis a política de distribuição de renda, mas preservando a capacidade de poupança e a recuperação do atraso tecnológico (Matos, 2002, p. 43).

Esse plano consistiu em ampliar o papel do Estado na infraestrutura básica e econômica necessária para que o setor produtivo pudesse se dinamizar, além de abrir espaço para o acesso das empresas privadas ao mercado de capitais e criar um ambiente institucional para o ingresso de capitais de risco. Dessa forma, pode-se entender o PED como um projeto de reaceleração, que somente foi possível após a contração econômica gerada pelo PAEG (idem, p. 44).

É após o PAEG, em 1968, que se inicia o milagre econômico, explicado por Furtado (1981 *apud* Matos, 2002, p. 44) como uma “conjunção do uso de capacidade produtiva ociosa, melhora nos termos de intercâmbio, de grande prosperidade nos países industriais, principais importadores do Brasil, e de endividamento externo em condições excepcionalmente favoráveis.

Tabela 4 – Milagre Econômico - resultados macroeconômicos

Ano	Crescimento do	Crescimento da	Dívida Externa	Varição da inflação
-----	----------------	----------------	----------------	---------------------



	PIB (%)	indústria (%)	(USD milhões)	
1968	9,8	-	3780	20,14
1969	9,5	-	4403,5	19,44
1970	10,4	-	5295,2	20,32
1971	11,34	11,81	8283,7	17,31
1972	11,94	14,18	11463,9	14,91
1973	13,96	17,03	14857,2	28,69

Fonte: Matos, 2002, p. 45.

Após o PAEG, entre 1970 e 1973, o Governo Médici estabeleceu algumas prioridades de áreas para investimentos, elencando: educação, saúde, saneamento, agricultura, abastecimento e ciência e tecnologia. Além disso, ele também estabeleceu alguns objetivos de crescimento econômico e estabilização da economia (*idem, ibidem*).

Após esse período, mais um plano ambicioso vem à tona: o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974). Ele tinha como objetivos: (1) tornar o Brasil uma nação desenvolvida no período de tempo de uma geração; (2) duplicar a renda per capita do país até 1980; (3) aumentar o PIB do país em cerca de 40%; (4) realizar inversões nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração; (5) estabelecer a agricultura, saúde, educação, saneamento básico e a pesquisa como prioridades sociais; (6) ampliar o mercado interno, a poupança e a taxa de investimento bruto; (7) manter a taxa de crescimento do PIB entre 8% e 10%; (8) aumentar os empregos em 3,2%; (9) estabilizar a inflação em 10%; (10) reduzir as desigualdades regionais, disseminando os resultados do progresso econômico (Brasil, 1971 *apud* Matos, 2002, p. 47).

“O relatório de acompanhamento do I PND relativo ao exercício de 1972, mostrou que das 34 metas setoriais mais importantes, 19 haviam se enquadrado na faixa de execução de 90% a 99% e apenas 6 apresentavam um índice de execução de menos de 80%” (Matos, 2002, p. 48) e, além disso o plano gerou uma expansão na indústria de bens de consumos duráveis e automobilística, mas o intenso crescimento econômico acarretou problemas relativos ao aumento da desigualdade.

Furtado (1981 *apud* Matos, 2002) acredita que o crescimento da economia e da indústria no período veio sem que surgissem mudanças estruturais na economia,

no mesmo sentido em que Tavares (1972 *apud* Matos, 2002) afirma que essa expansão trouxe uma grande pressão inflacionária, aumentando as desigualdades regionais. Apesar de temporariamente bem sucedido, o plano encontraria os seus limites com o primeiro choque do petróleo, em 1973, elevando a inflação brasileira e diminuindo a capacidade do governo de financiar a expansão da economia.

[...] O governo se viu obrigado a optar entre uma política de ajustamento ou financiamento. A política de ajustamento causaria a contenção da demanda interna e evitaria que o choque do setor externo se transformasse em inflação permanente. A política de financiamento manteria o crescimento em níveis elevados, fazendo ajustes graduais de preços relativos, enquanto houvesse financiamento externo abundante. Inicialmente o governo da época escolheu o ajustamento, mas não conseguiu atingir os efeitos desejados. O governo então optou pela continuidade do processo de desenvolvimento lançando, em fins de 1974, o II PND (Matos, 2002, p. 49).

Segundo Suzigan (1996), o II PND se aproximaria mais do Plano de Metas, à medida que a política industrial foi pensada de maneira abrangente, com planos, grupos executivos, programas setoriais e regionais, mecanismos formais de coordenação de instrumentos econômicos e políticas macroeconômicas e auxiliares. Além dos setores que já haviam sido definidos pelo PM, o II PND adicionou, ainda, infraestrutura para armazenagem, comunicações, urbanização e saneamento. Na educação, a ampliação do ensino superior e da pesquisa seriam uma prioridade.

O plano buscava aumentar a posição do Brasil nas cadeias globais de valor, permitindo uma acumulação maior por unidade de produto. Contudo, o governo reconhecia que isso só viria com uma mudança estrutural, estando ciente dos desafios de manter as taxas de crescimento elevadas. Ele buscava transformar o Brasil em um país altamente industrializado por meio da substituição de importações, aumento das exportações e crescimento do mercado interno, alcançando um PIB de 120 bilhões de dólares e uma renda per capita de mil dólares (Matos, 2002, p. 50).

O plano realizou alterações nas prioridades de industrialização brasileira: do setor de bens de consumo duráveis para o setor produtor de meios de produção, principalmente a indústria siderúrgica, máquinas, equipamentos e fertilizantes, sendo as empresas estatais o agente central destas transformações. O plano enfatizou a abertura na política externa, o mercado interno e a empresa privada nacional, o combate à inflação, a exploração do potencial hidrelétrico e a continuação do processo de substituição de importações. A principal meta do II PND era a manutenção da taxa de crescimento econômico em torno de 10% ao ano, com crescimento industrial em torno de 12%. [...] as exportações deveriam crescer a 20% a.a. e a agricultura a 7% (Matos, 2002, p. 50).

Os dois objetivos estratégicos do plano seriam: (1) a expansão da base industrial e; (2) uma maior inserção da economia brasileira nas cadeias globais de

valor. Assim, o governo entendia que era necessária uma mudança estrutural, com investimentos vultosos. Apesar da sua ambição, os resultados não condiziam com o que era esperado. No período entre 1975 e 1979, a produção manufatureira, por exemplo, cresceu apenas 6,8% a.a., quase metade do estipulado (idem, p. 51).

Tabela 5 – Resultados macroeconômicos durante o II PND

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da indústria (%)	Dívida Externa (USD bilhões)	Variação da inflação
1973	14,0	17,0	14,9	28,6
1974	8,2	8,4	20,0	27,8
1975	5,1	4,9	25,1	41,2
1976	10,2	11,7	32,1	42,65
1977	4,9	3,1	37,9	38,7
1978	4,9	6,4	52,1	53,9
1979	6,8	6,8	55,8	100,21

Fonte: Matos, 2002, p. 53.

Como políticas auxiliares, o Brasil intensificou o sistema de proteção à economia, ajustando periodicamente o câmbio por meio de minidesvalorizações para mitigar a sobrevalorização da moeda. Embora a tarifa aduaneira fosse elevada, seu impacto prático era reduzido por regimes especiais de importação com alíquotas reduzidas ou zeradas, e pelo poder discricionário do Conselho de Política Aduaneira (CPA) de alterar alíquotas. Além disso, o controle das importações era exercido por barreiras não-tarifárias, como guias de importação e exigências de nacionalização mínima. A promoção das exportações foi fortalecida com créditos fiscais, financiamentos subsidiados e programas especiais. No setor financeiro, créditos do BNDES e da CACEX/FINEX foram disponibilizados para investimentos e exportações, complementados por financiamentos externos. O apoio ao desenvolvimento tecnológico evoluiu com a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) e mecanismos de transferência de tecnologia. Regionalmente, foram implementados programas específicos e setoriais com impacto local, além de incentivos ao investimento e assistência a pequenas e médias empresas. As políticas reguladoras foram rigorosamente

aplicadas, com licenciamento de investimentos, controle de preços e regulação do mercado de trabalho, além de legislação sobre investimento estrangeiro, abuso de poder econômico e direitos de propriedade industrial (Suzigan, 1996).

Contudo, novamente o sonho desenvolvimentista se esbarra com um grande e histórico desafio: o financiamento. Porém, dessa vez, o cenário internacional estava fortemente favorável. O mercado de petróleo estava inundando o mundo com petrodólares<sup>6</sup>, levando os países da OPEP a investirem o seu dinheiro e o depositarem em bancos. Os bancos, por sua vez, realizavam empréstimos internacionais a taxas de juros atrativas - porém flutuantes. Com a liquidez do crédito em alta no mercado internacional, as empresas estatais buscaram por fontes externas de financiamento, com o governo assumindo o papel de estatizar essas dívidas. Com a segunda crise do petróleo (1979) e o subsequente aumento de juros e explosão da dívida, os empréstimos internacionais atrativos que pareciam financiar o desenvolvimento do Brasil e comprar o seu ingresso para o clube dos países desenvolvidos mostraram-se um dos principais motivos que levariam a América Latina a uma década perdida e uma fase depressiva na economia que repercute até hoje, trazendo enormes prejuízos no Brasil com a socialização dos custos do II PND.

Segundo Sandroni (2000), durante a vigência do plano ocorreu uma variável não prevista: a necessidade de desaquecimento da economia. Este autor fez o seguinte balanço: significativos avanços na geração de bens de capital, de energia, prospecção de petróleo e produção de álcool, mas o alcance dos objetivos estaria muito aquém do que foi traçado para o aumento do PIB, da renda *per capita*, das exportações e da ampliação do mercado consumidor. A crise mundial está entre as causas da desaceleração do II PND, além dos limites estruturais do próprio plano. Segundo Lessa (1981), o II PND era impossível de ser implementado, em função do seu gigantismo e da crise econômica mundial, uma vez que se tratava de um verdadeiro projeto de Nação-Potência, não apoiado pelas bases de sustentação do regime militar. Já Castro (1985), considerava que os grandes projetos do II PND, pela sua complexidade e longo prazo de maturação teriam começado a produzir resultados visíveis somente a partir de 1983 e 1984, e as dificuldades acima mencionadas teriam apenas levado à diminuição do ritmo de investimentos a partir de 1976, mas não à sua paralisação total. Para Bresser Pereira (1998), o plano não reconheceu que o Brasil (e o mundo) entravam naquele momento em uma fase de declínio ou desaceleração cíclica que tornavam inviáveis a maioria de suas metas. No entanto, este foi importante para estimular de forma definitiva a implantação da indústria de bens de capitais no Brasil (Matos, 2002, p. 52).

Acerca deste período, podemos concluir que os governos militares no Brasil implementaram uma série de políticas econômicas e industriais que resultaram em crescimento significativo durante o chamado "Milagre Econômico", entre o final dos

---

<sup>6</sup> O termo "petrodólares" foi cunhado para descrever a grande quantidade de dólares americanos que começaram a circular nos mercados internacionais devido ao comércio de petróleo.

anos 1960 e o início dos anos 1970, demonstrando o seu enfraquecimento em meados dessa década, com o período de 1980 enterrando a esperança de crescimento econômico e estabilidade.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) realizou ajustes bruscos na economia, abrindo espaço para uma retomada gradual dos investimentos e do Estado com o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Este, por sua vez, buscou estabilizar a economia, controlar a inflação e promover a industrialização e a infraestrutura, com um papel central do Estado e atração de investimentos estrangeiros, coincidindo com o período do “milagre”. Após esse período, surge mais um plano ambicioso: o I PND, que visava transformar o Brasil em uma nação desenvolvida em uma geração, com metas ambiciosas como duplicar a renda per capita e aumentar significativamente o PIB. Com um cenário externo desfavorável e políticas de ajustamento econômico que não respondiam, o governo militar opta por continuar financiando o crescimento. O II PND surge para corrigir a rota e continuar essas iniciativas, mas enfrentou dificuldades devido à crise do petróleo e à dependência de financiamento externo. Embora tenham ocorrido avanços em setores estratégicos, as metas ambiciosas do plano não foram plenamente alcançadas, destacando os desafios de sustentabilidade e a complexidade da implementação de um projeto de industrialização e modernização em um contexto de instabilidade econômica global. Após esse período de certa prosperidade econômica, o Brasil veio a conhecer um novo pesadelo que o assombra até hoje: a década perdida.

#### 4.4 “A MELHOR POLÍTICA INDUSTRIAL É NÃO TER POLÍTICA INDUSTRIAL”: A CRISE E O DESMONTE DO DESENVOLVIMENTISMO

Conforme Holanda (1983 *apud* Matos, 2002), os planos econômicos adotados no Brasil até o final dos anos 70 resultaram em avanços significativos na análise dos problemas econômicos do país. Durante esse período, o planejamento passou de uma abordagem setorial e limitada para uma visão mais abrangente e integrada do desenvolvimento. Essas mudanças ressaltaram a maior complexidade do planejamento, decorrente do progresso econômico, da superação de obstáculos importantes e da redução das oportunidades de substituição de importações. No entanto, a partir do final dos anos 70, o Brasil começou a enfrentar sérias

dificuldades de financiamento, o que prejudicou a implementação dos programas econômicos subsequentes, como o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND-NR) e o Programa de Ação Governamental (PAG).

Críticas ao modelo de intervenção estatal em vigor desde os anos 40 foram causadas pela crise econômica dos anos 80. Segundo Pereira (1998 *apud* Matos, 2002), essas críticas estavam relacionadas à crise fiscal, à rejeição do planejamento econômico e à incapacidade do governo de planejar adequadamente. As dúvidas sobre a competência e legitimidade do Estado surgiam devido à crise fiscal, que questionou a governabilidade e revelou a incapacidade do governo em atender às demandas da sociedade por serviços e bens públicos. Durante a crise fiscal, foi evidente a desorganização institucional causada pela incompatibilidade entre os recursos disponíveis e os objetivos do governo central.

De acordo com Tavares (1987 *apud* Matos, 2002), o declínio da capacidade de planejamento do Estado resultou da crescente transnacionalização dos interesses e estruturas econômicas, da reestruturação da economia global e do fracasso do autoritarismo. A ruptura do financiamento baseado no endividamento externo, a reversão do ciclo industrial moderno e a difícil transição para a democracia coincidiram com a crise no planejamento. Em virtude das dificuldades de autofinanciamento agravadas pelo uso das estatais como ferramenta de política anti-inflacionária, a produção incentivada pelo governo a partir do II PND começou a enfrentar dificuldades de absorção pelo mercado. Como resultado, o setor produtivo estatal não foi capaz de manter a expansão econômica.

Segundo Affonso (1989 *apud* Matos, 2002), a formação de uma coalizão social e política para guiar o desenvolvimento do país foi dificultada pela crise econômica e pela fragilidade da transição institucional. A crise exigia ajustes que complicavam a articulação de um projeto de desenvolvimento, pois implicavam dividir as perdas entre diferentes setores da sociedade. A deterioração da estrutura de financiamento do setor público resultou da crise no setor privado, levando à crise econômica e à incapacidade do governo em distribuir o ônus dessa crise. A recessão e a inflação não foram os únicos motivos da ruptura no setor público; além disso, o Estado assumiu a maior parte do ônus da crise econômica, tornando insustentável um esquema de financiamento baseado em endividamento externo significativo.

Afirma Pereira (1998) que a política de substituição de importações que foi implementada até o final dos anos 70 acabou com o modelo e isolou a economia, o que resultou em um atraso tecnológico crescente na indústria nacional. O ajuste contracionista e a alta inflação no início dos anos 80 reduziram as opções de financiamento do setor público, forçando o governo a recorrer intensivamente à dívida mobiliária, que aumentou drasticamente a partir de 1982. A crise econômica exigiu que as empresas privadas fizessem ajustes financeiros, e o estado assumiu uma parte significativa do ônus.

Na segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90, as tentativas de estabilização sucessivas aumentaram a inflação e criaram novas incertezas na economia brasileira. A função alocativa dos preços relativos foi prejudicada pela inflação generalizada e pela incerteza inflacionária. O período foi marcado por surtos de crescimento, como o do Plano Cruzado de 1986, mas a alta inflação e a instabilidade política continuaram a dificultar a recuperação econômica (Matos, 2002).

No governo Collor, o planejamento é retomado e ele decide lançar a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Essa nova política tendia a enterrar o processo de substituição de importações, passando a focar em melhorar a competição. Ou seja, ela abriria o mercado brasileiro, para que este pudesse competir com os produtos internacionais, lógica esta de cunho liberal que mostrou-se falha e trouxe prejuízos à indústria nacional.

Nesse sentido, a PICE desmontou o aparato de incentivos e proteção, reduziu barreiras tarifárias, diminuiu os índices de nacionalização dos produtos e concedeu benefícios fiscais a empresas (Guerra, 1997, p. 43).

Quanto ao governo de Fernando Henrique Cardoso, inerte no começo do seu mandato quanto a políticas industriais, parecia permanecer a crença de que “a melhor política era uma não-política, decorrente de ideologias e/ou do medo legítimo de um retrocesso com relação à abertura da economia e da volta às velhas políticas de subsídio, que tanto contribuíram para o déficit público” (Barros; Goldstein, 1997 *apud* Guerra, 1997, p. 46).

O processo de abertura e globalização expuseram a estrutura produtiva nacional brasileira, fazendo com que o país se desindustrializasse, levando também a um aumento da desnacionalização das forças produtivas. A desindustrialização foi, em especial, mais forte em: (1) redução do valor agregado das cadeias industriais;

(2) aumento da importação e diminuição da produção doméstica de bens e; (3) supressão da produção doméstica em setores como química, petroquímica, componentes e bens de capital. Desse destino trágico, apenas a indústria baseada em bens primários teria se salvado, como as indústrias especializadas em energia, papel e celulose, alumínio, processamento mineral e siderurgia (Guerra, 1997, p. 47). Segundo o Ministro da Indústria, Comércio e Turismo da época, Francisco Dornelles, as iniciativas do governo e a redução nas tarifas “não levaram em conta a situação dos diversos segmentos da indústria. A consequência dessa medida é que morreram inocentes e culpados” (GZM, 1997b *apud* Guerra, 1997, p. 48).

José Mendonça de Barros, formulador das ideias de políticas econômicas do governo FHC afirmou, à época, “[...] sabemos que temos de construí-la [política industrial], mas quais instrumentos devemos usar, que sejam adequados à situação hoje? Como fazer isso com o Mercosul e com a Organização Mundial do Comércio (OMC)? É mais fácil dizer que é preciso criar uma política industrial, como alguns colegas mais à esquerda fazem, do que dizer o que eles fariam hoje” (GZM, 1997c *apud* Guerra, 1997, p. 52). O que Barros não esperava era que, nos anos seguintes, Lula assumiria a presidência e mostraria que é possível elaborar novas políticas industriais, independentemente do contexto.

#### 4.5 GOVERNOS PETISTAS: UM TÍMIDO DESENVOLVIMENTISMO RETORNA AO PALCO

Apesar de Lula ser conhecido por manter a política macroeconômica de sustentação da República durante o seu primeiro governo, ele não se manteve inerte com relação à necessidade de políticas industriais. Apesar de, então, seguir uma política macroeconômica que não estimularia o surgimento de uma indústria nacional (visando o controle inflacionário, o superávit fiscal e a manutenção do câmbio flutuante), o então presidente vetou o PICE, gestado no Governo Collor, substituindo-o pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). A PITCE contaria com o reforço de duas outras políticas auxiliares, sendo elas a Lei da Informática, que prorrogou os incentivos fiscais para o setor, e a Lei da Biossegurança, que viabiliza a pesquisa com organismos geneticamente modificados e com células troncos. Além disso, o BNDES é fortalecido e o orçamento da Finep é recomposto (Cano; Silva, 2010, p. 10)



Apesar de ter sido bem recebida, ela precisou enfrentar dificuldades da época de desmantelamento do Estado e de suas capacidades de planejamento. Grupos de coordenação e trabalho; conselhos interministeriais; órgãos de planejamento; empresas públicas privatizadas; agências de desenvolvimento; BNDES; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Sebrae... todos estes instrumentos haviam sido desarticulados e contavam com as suas atuações enfraquecidas.

De acordo com os documentos oficiais, a PITCE (consubstanciada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política) propunha-se articular três planos distintos: 1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Eram dois os macroprogramas mobilizadores: I) Indústria forte (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) Inova Brasil (visando aumentar a capacidade inovadora das empresas). Um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Esta seria a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais (Cano; Silva, 2010, p. 7).

Dessa forma, é possível afirmar que a PITCE visava dar um norte de política industrial e tecnológica e parer o Brasil com as iniciativas que estavam sendo tomadas internacionalmente, aumentando a inovação e a tecnologia dos produtos nacionais. “O problema é que as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas. Por melhor que seja seu desenho, deve contar com políticas macroeconômicas compatíveis. Do contrário, a política industrial implícita nestas últimas anula ou distorce as primeiras” (Cano; Silva, 2010, p. 8).

Concretamente, verifica-se que até o final do primeiro governo Lula, a implementação da PITCE resultou em um conjunto abrangente de iniciativas, em estágios bastante heterogêneos de planejamento e implementação. Laplane e Sarti (2006) resumem bem os avanços obtidos. Predominavam fortemente as ações horizontais, algumas das quais representam novas ações (a exemplo do Programa Modernmaq, do BNDES), enquanto outras foram adaptações de programas preexistentes (como os programas de apoio a pequenas e médias empresas). Houve um esforço por desonerar o investimento, a produção e as exportações. Foram zeradas as alíquotas de IPI para bens de capital. Foi estabelecida a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando aos primeiros a contribuição para o Cofins. Foi aprovada a isenção da contribuição para PIS/Pasep e Cofins para a compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção. Por outro lado, a despeito de contemplados na

PITCE para serem foco de políticas setoriais de estímulo, os setores de semicondutores, fármacos, software e bens de capital não foram objeto de ações de fomento em grande escala, embora tenham sido objeto de Programas específicos do BNDES (Modermaq, Prosoft e Profarma, por exemplo). As ações mais articuladas, entretanto, foram na área de promoção de exportações, apoiadas em instrumentos que estavam nas mãos do MDIC e demandavam menos do Ministério da Fazenda (*idem, ibidem*).

Apesar de pouco investimento, as medidas de desoneração tributária foram fortes. Em dois anos a desoneração cresceu, para os seguintes setores: estímulo ao investimento produtivo (quase 10 vezes mais); corte de tributos para as famílias (cerca de 8 vezes mais); corte de tributos da cesta básica e incentivo à produção de alimentos (cerca de metade a mais); estímulo às micro e pequenas empresas (cerca de 4 vezes mais) e; estímulo à produção (cerca de 6 vezes mais). Dessa forma, as desonerações quase quadruplicaram no entre 2004 e 2006 (Salerno e Daher, 2006, p. 35 *apud* Cano; Silva, 2010, p. 9).

Entre o lançamento da PITCE em março de 2004 e o final do primeiro governo Lula, destacam-se: 1) o fortalecimento da estrutura institucional de apoio à política, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, instância de articulação público-privada com alto nível de representação, e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, pela Lei 11.080, de 30/12/04; 152) a construção de um arcabouço legal-regulatório dedicado a promover a inovação, principalmente com a aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973, de 02/12/04) e de sua regulamentação (Decreto 5.563, de 11/10/05), bem como da Lei do Bem (Lei 11.196, de 21/11/05) e de sua regulamentação (Decreto 5.798, de 07/07/06) (Cano; Silva, 2010, p. 9).

Apesar do bom desempenho de algumas empresas e setores, a PITCE produziu poucos resultados, considerando o desempenho da indústria (*idem, ibidem*). O segundo mandato do presidente Lula deu continuidade a ela, batizando a PITCE (fase II) de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

A nova política, agora mais forte e abrangente, apoiando-se em diversos instrumentos (fiscais, tributários, de financiamento, poder de compra governamental, de regulação e técnicos) buscava preparar o país para um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, aumentando ainda mais as desonerações fiscais entre 2008 e 2011, totalizando 21,4 bilhões de reais à época (*idem, p. 11*).

Perseguindo um escopo mais amplo e transversal, a nova política contempla 24 setores da economia. Apreendendo a abrangência e complexidade da estrutura industrial brasileira e ao mesmo tempo definindo focos específicos de ação, os setores foram considerados em 3 grupos de programas, segundo seus diferentes tipos de desafio. No primeiro, estão os “programas para consolidar e expandir a liderança” de setores onde o Brasil já é forte, em um total de 7 programas: aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes. No segundo, estão os “programas para fortalecer a competitividade”, com 11

áreas: complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos. No terceiro grupo, estão os “programas mobilizadores em áreas estratégicas”, abrangendo 6 programas: complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa. Há ainda o grupo chamado “destaques estratégicos”, contendo 6 programas: Promoção das exportações; Regionalização; Micro e pequenas empresas; Produção sustentável; Integração com a África; Integração produtiva da América Latina e Caribe. Estes dois últimos programas representam um passo inovador, na medida em que, pela primeira vez, se leva em conta, formalmente, a necessidade de integração do Brasil com estes dois grupos de países (idem, p. 12).

Segundo Cano e Silva (idem), o Brasil tinha como meta alcançar, em 2010, 1,25% das exportações mundiais, totalizando aproximadamente US\$ 208,8 bilhões, e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras para 12.971. No entanto, a crise mundial de 2008 impediu o cumprimento dessas metas. Outra meta importante era elevar o investimento fixo para 21% do PIB até 2010, mas isso também não foi alcançado. O estímulo à inovação no setor industrial visava aumentar os investimentos privados em P&D para 0,65% do PIB em 2010, exigindo um crescimento anual de 9,8%.

O BNDES tinha um papel crucial, com planos de financiar R\$ 210,4 bilhões para indústria e serviços entre 2008 e 2010, com desembolsos previstos de R\$ 77,7 bilhões em 2010. Esses valores somavam-se aos R\$ 41 bilhões previstos no Plano de Ação, Ciência e Tecnologia (PACTI). A nova política incluía uma redução de 20% no spread básico das linhas de financiamento do BNDES e uma redução de 40% no spread para a comercialização de bens de capital.

Além disso, previa-se uma linha de crédito do BNDES com taxas especiais para projetos de P&D e diversas medidas tributárias para estimular o investimento, como a depreciação acelerada e a redução do prazo de apropriação de créditos para aquisição de bens de capital. Também haveria a eliminação da incidência do IOF nas operações de crédito do BNDES, Finame e Finep, e a redução do IPI para vários setores.

O PDP se propunha a: aumentar a capacidade produtiva e de serviços, preservar a robustez do balanço de pagamentos, aumentar a inovação tecnológica e fortalecer médias e pequenas empresas. Para superar esses desafios, propõe políticas em três níveis: ações sistêmicas para gerar externalidades positivas,

destaques estratégicos para o desenvolvimento de longo prazo e programas estruturantes para sistemas produtivos diversos.

As metas principais da PDP, citadas acima, foram consideradas excessivamente ambiciosas, especialmente frente às dificuldades internacionais. Além disso, havia uma contradição entre aumentar exportações e manter políticas que valorizavam a taxa de câmbio, desincentivando as exportações.

Em maio de 2008, quando a PDP foi lançada, a economia brasileira estava em uma situação favorável, com expansão do crédito, aumento da demanda doméstica, redução do desemprego, crescimento dos salários e investimentos elevados. Contudo, os pontos fracos incluíam a valorização do câmbio, a piora no saldo de transações correntes e altos níveis de juros. Apesar disso, o programa contou com um relativo sucesso e um alto percentual de medidas realizadas (idem, p. 16).

À época, Cano e Silva afirmaram:

Apesar das inúmeras iniciativas, as quatro macrometas da PDP estabelecidas em 2008 para 2010 não serão atingidas. Fundamental para a estratégia de sustentação do crescimento, a principal meta da PDP (alcançar investimento de 21% do PIB em 2010) deverá ser também a maior frustração da política para o período, decorrente em boa medida da crise econômica que levou ao adiamento dos investimentos, principalmente na indústria. Mesmo com todas as medidas anticíclicas e a criação de linhas de financiamento mais atrativas para a aquisição de bens de capital, a taxa de investimento fechou 2009 em 16,7% do PIB. As medidas de expansão do crédito e desoneração fiscal foram mais bem-sucedidas na manutenção do consumo no mercado interno do que os incentivos para a recuperação do investimento (Cano; Silva, 2010, p. 17).

O Plano Brasil Maior (PBM), lançado no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, visava continuar a estratégia desenvolvimentista do governo anterior, com um foco mais amplo que incluía incentivos à indústria, comércio exterior e setor de serviços, tanto no mercado interno quanto externo, com metas para 2014. O lema "Inovar para competir, competir para crescer" sintetizava essa abordagem.

O PBM também buscava construir um Sistema Nacional de Inovação, aproveitando competências de empresas, academia e sociedade para eliminar entraves e aumentar a produtividade industrial. As medidas do Plano se organizavam em três blocos principais: redução de custos de produção e oferta de crédito, desenvolvimento de cadeias produtivas e promoção de exportações e defesa do mercado interno (Lucena; Britto, 2019, p. 8).

A execução do PBM envolvia diversas iniciativas como a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o PAC, o Programa de Investimento em Logística, "Minha Casa, Minha Vida", "Brasil Sem Miséria", e programas setoriais em saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento regional. A gestão incluía 19 Comitês Executivos setoriais, 9 Coordenações Sistêmicas, um Grupo Executivo com ministérios e agências, um Comitê Gestor interministerial e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) (idem, *ibidem*).

Entretanto, a governança do PBM apresentava problemas de coordenação e implementação devido à sua estrutura descentralizada e burocracia. De acordo com Lucena e Britto (2019), a maioria das 69 medidas adotadas se concentrou no Ministério da Fazenda, causando desalinhamentos com a proposta de desenvolvimento de ciência e tecnologia. O BNDES teve um papel crucial, fortalecendo o financiamento, revisando o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e criando o subprograma de Projetos Transformadores, focando em setores estratégicos como mecânica, eletrônica e saúde, beneficiando também as MPEs. O PBM também promoveu a internacionalização da educação superior com o programa Ciências Sem Fronteiras, que buscava consolidar, expandir e internacionalizar a ciência, tecnologia e inovação brasileiras.

Ainda que o PBM apresentasse noções bem próximas a teoria neo-schumpeteriana, este não foi eficiente no que se refere ao apoio a setores estratégicos, elencando principalmente setores intensivos em trabalho como alvo da política, o que leva mais a defesa da estrutura produtiva presente do que a transforma e aproxima da fronteira tecnológica (Castelli, 2017 *apud* Cano; Brito, 2019, p. 8).

A partir de 2015, a política industrial foi deixada de lado devido à crise econômica, instabilidade política e a ideologia liberal do novo governo. A incompatibilidade entre a política macroeconômica e a política de inovação, além da instabilidade na zona do Euro, limitou a atuação do Estado brasileiro. Mesmo após aproximadamente dez anos na agenda de governo, a política industrial voltou a ser preterida em favor de outras medidas.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o Brasil veria a ascensão de uma mentalidade semelhante à da época de Collor e FHC, priorizando políticas focadas no controle da inflação e na manutenção do superávit, com a crença de que "a melhor política industrial é a não-política". Dessa forma o setor industrial seguiu desamparado até o retorno petista ao Planalto, quando é lançado o primeiro plano de neointustrialização do país, o Nova Indústria Brasil (NIB).

## 5 NOVA INDÚSTRIA BRASIL: A VEZ DA NEOINDUSTRIALIZAÇÃO

### 5.1 UMA EXPLICAÇÃO SOBRE O PLANO DE NEOINDUSTRIALIZAÇÃO

O plano Nova Indústria Brasil surge com a divulgação da carta da Presidência da República, após os 5 primeiros meses de governo, escrita por Lula e Alckmin e intitulada “Neoindustrialização para o Brasil que queremos”. Em síntese, a carta reconhece:

Nos últimos anos a indústria brasileira tem enfrentado dificuldades de crescimento, com uma participação cada vez menor no PIB. A desindustrialização precisa ser interrompida, para que geremos mais empregos de qualidade. A exportação de matérias-primas é importante, mas, em que pese o crescente conteúdo tecnológico associado, é mais vulnerável aos ciclos de preços internacionais. Uma economia baseada no conhecimento depende de recuperarmos nosso setor industrial, em benefício também de nossa soberania em setores como saúde, comunicações, defesa e energia. No entanto, estamos perdendo a corrida da sofisticação produtiva. Décadas atrás, éramos o 25.º país em complexidade de nossa economia. Hoje, estamos ao redor da 50.ª posição. Países como a China fizeram o caminho inverso: ela se tornou competitiva em setores de ponta, transformou-se numa economia que já é mais complexa que a da Dinamarca e, neste percurso, levantou centenas de milhões de trabalhadores da pobreza. No Brasil, a renda do trabalho teve uma queda de 2% em 2022, atingindo o menor valor em dez anos (Brasil, 2023a).

Nesse sentido, durante o ano de 2023, o Governo Federal retomou o planejamento industrial e recriou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), atribuindo a ele a tarefa de propor ao presidente um novo plano industrial para o Brasil (Brasil, 2023b). Lançado em 2024, com uma estratégia com estratégias desenhadas até 2026, o plano, batizado de Nova Indústria Brasil, será implementado até 2033 e se sustenta em 6 principais “missões nacionais”.

Em uma palestra em Florianópolis, no Fórum Radar Reinvenção, Verena Hitner, secretária-executiva do CNDI, explicou que a nomenclatura “missões nacionais” foi inspirada no discurso do presidente estadunidense John Kennedy (informação verbal)<sup>7</sup>, quando tratou da missão dos Estados Unidos de ir à lua, em especial no seu final: “Nós escolhemos ir para a Lua! Nós escolhemos ir para a Lua... Nós escolhemos ir para a Lua nesta década e fazer as outras coisas, não porque elas são fáceis, mas porque elas são difíceis; porque esse objetivo servirá

---

<sup>7</sup> Fala de Verena Hitner, secretária executiva do CNDI, em palestra ministrada no evento Fórum Radar Reinvenção da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina no dia 19 de outubro de 2023.

para organizar e medir o melhor das nossas energias e habilidades, porque o desafio é um que estamos dispostos a aceitar, um que não estamos dispostos a adiar e um que temos a intenção de vencer, e os outros, também”.

O NIB estabeleceu, como tripé: (1) a transformação ecológica; (2) a neointustrialização e; (3) o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que conta com um total de 1,7 trilhão de reais para investimentos. Uma política auxiliar seria a Reforma Tributária, aprovada em dezembro de 2023 (idem).

Quanto aos recursos, o BNDES disponibilizará 300 bilhões de reais para o setor industrial até 2026, estando organizados em quatro eixos: Indústria Mais Inovadora e Digital (R\$ 66 bilhões); Indústria Mais Verde (R\$ 12 bilhões); Indústria Mais Exportadora (R\$ 40 bilhões) e; Indústria Mais Produtiva (R\$ 182 bilhões).

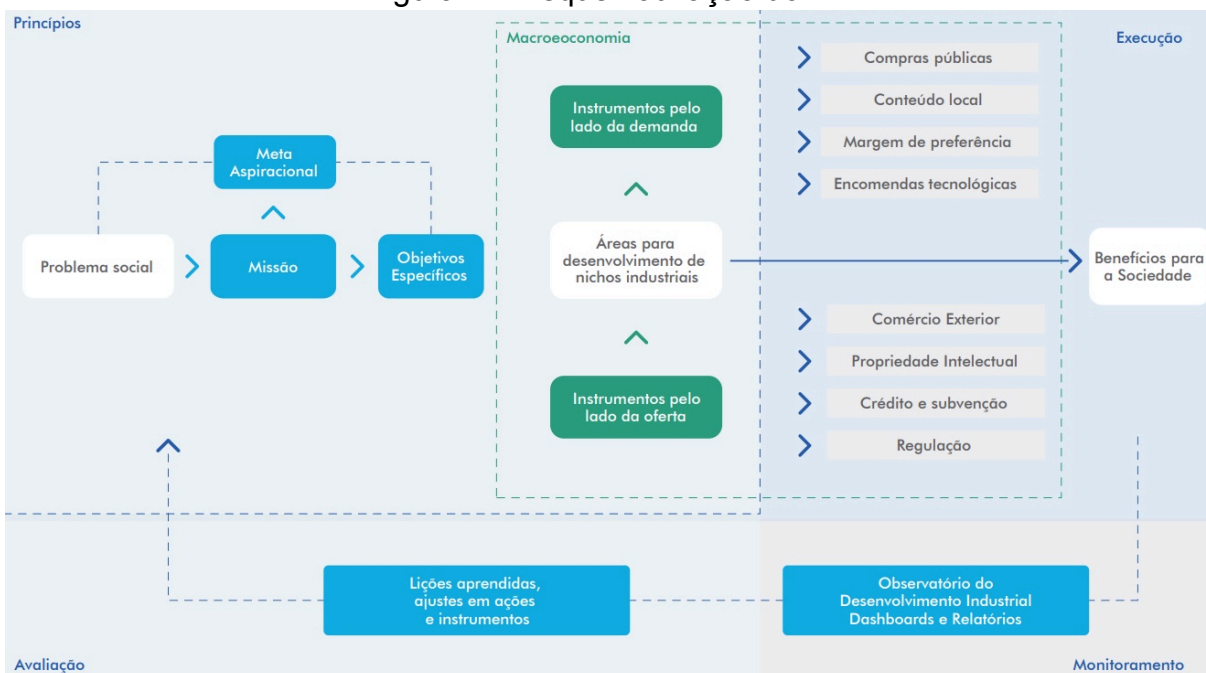
O plano se autodefine como uma política sistêmica e de longo prazo, que interage com outras políticas, composto por diversos instrumentos econômicos que o auxiliarão a alcançar os objetivos de cada missão. Os seus objetivos são: (1) estimular o progresso técnico e, conseqüentemente, a produtividade e competitividade nacionais, gerando empregos de qualidade; (2) fazer um melhor aproveitamento das vantagens competitivas do país e; (3) reposicionar o Brasil no comércio internacional (Brasil, 2024).

Além disso, o NIB adota 8 princípios que devem estar por trás das ações do Estado: (1) inclusão socioeconômica; (2) equidade, em particular de gênero, cor e etnia; (3) promoção do trabalho decente e melhoria da renda; (4) desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação; (5) incremento da produtividade e competitividade; (6) redução das desigualdades, incluindo as regionais; (7) sustentabilidade e; (8) inserção internacional qualificada (idem).

Os instrumentos de política industrial definidos pelo plano são 14: (1) empréstimos; (2) subvenções; (3) créditos tributários; (4) participação acionária; (5) requisitos de conteúdo local; (6) comércio exterior; (7) margem de preferência; (8) transferência de tecnologia; (9) propriedade intelectual; (10) infraestrutura de qualidade; (11) regulação; (12) encomendas tecnológicas; (13) compras governamentais e; (14) investimento público.

O Governo Federal esquematizou o plano conforme a figura abaixo:

Figura 1 – Esquemática do NIB



Fonte: Brasil, 2024, p. 7.

Além disso, as missões nacionais possuem, cada uma, objetivos específicos e uma meta aspiracional para 2033, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Missões nacionais e objetivos específicos

Missão	Meta aspiracional (2033)	Objetivos Específicos
Missão 1 - Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética	Aumentar a participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50% e alcançar 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar, com o suprimento de pelo menos 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional, garantindo a sustentabilidade ambiental.	I. Ampliar e fortalecer a produção nacional de bioinsumos, gerando novos bens, serviços e rotas biotecnológicas nos setores alimentício e agropecuário;
		II. Reduzir a dependência externa, adensando a produção nacional de máquinas, implementos agrícolas, fertilizantes e outras tecnologias essenciais para a agropecuária;
		III. Ampliar a conectividade no meio rural e desenvolver equipamentos e soluções digitais seguras e adequadas para os diversos tipos de agropecuária, focadas na produção e distribuição de alimentos e produtos agropecuários destinados à indústria, com rastreabilidade;
		IV. Desenvolver e ampliar a produção de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e agroindustriais adaptados às necessidades e escalas da agricultura familiar e suas organizações produtivas;
		V. Desenvolver e implementar tecnologias para



		<p>aprimorar a qualidade, agregar valor e reduzir perdas e desperdícios nos setores alimentício e agropecuário;</p> <p>VI. Recuperar áreas degradadas.</p>
<p>Missão 2 - Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde</p>	<p>Produzir, no país, 70% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologias em saúde.</p>	<p>I. Desenvolver tecnologias e aumentar a produção nacional de bens e serviços em saúde para reduzir a dependência externa, ampliar o acesso à saúde no SUS e preparar o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) para enfrentar futuras emergências de saúde pública;</p>
		<p>II. Liderar a pesquisa, desenvolvimento, inovação e produção de tecnologias e serviços focados na prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças endêmicas e negligenciadas no país e na região;</p>
		<p>III. Desenvolver tecnologias da informação e comunicação, com domínio nacional de dados, para aumentar a capacidade de resposta do SUS e expandir e qualificar a oferta de produtos e serviços de saúde;</p>
		<p>IV. Fortalecer a capacidade nacional em pesquisa clínica e pré-clínica em tecnologias críticas relacionadas à prevenção e tratamento de doenças e agravos com maior impacto na sustentabilidade do SUS;</p>
		<p>V. Liderar segmentos das cadeias produtivas de saúde que utilizam de forma sustentável e inovadora a biodiversidade.</p>
<p>Missão 3 - Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;</p>	<p>Reduzir o tempo de deslocamento de casa para o trabalho em 20%. Aumentar em 25 pontos percentuais o adensamento produtivo na cadeia de transporte público sustentável.</p>	<p>I. Adensar as cadeias produtivas nacionais de infraestrutura em água e saneamento, mobilidade, logística de transporte, telecomunicações, dados e energia, fortalecendo a integração produtiva e comercial, tanto nacionalmente quanto com países vizinhos, em articulação com os programas de investimento;</p>
		<p>II. Ampliar infraestruturas digitais locais com foco em conectividade de alta velocidade e resiliência, incluindo redes privadas e a integração entre hardware e software, para a prestação de serviços em cidades e indústrias inteligentes;</p>
		<p>III. Adensar as cadeias produtivas nacionais de construção e obras de infraestrutura, priorizando a digitalização, sistemas construtivos inteligentes, materiais sustentáveis, energia renovável, redes de água e esgoto, e drenagem pluvial, especialmente para moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida e demais programas de investimento;</p>
		<p>IV. Desenvolver tecnologias, bens, serviços e empresas nacionais de sistemas de mobilidade e logística de transporte, incluindo suas peças e</p>

		componentes, com foco na economia circular, otimização dos recursos hídricos, transição e eficiência energéticas, e digitalização.
Missão 4 - Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade	Transformar digitalmente 90% das empresas industriais brasileiras, assegurando que a participação da produção nacional triplique nos segmentos de novas tecnologias.	I. Fortalecer e desenvolver empresas nacionais competitivas em tecnologias digitais disruptivas e emergentes, atuando em segmentos estratégicos para assegurar a soberania digital e tecnológica;
		II. Aumentar a produtividade da indústria brasileira por meio da incorporação de tecnologias digitais, especialmente aquelas desenvolvidas e produzidas no Brasil;
		III. Reduzir a dependência produtiva e tecnológica do país em produtos nano e microeletrônicos e em semicondutores, fortalecendo a cadeia industrial de tecnologias da informação e comunicação;
		IV. Aumentar a participação de empresas nacionais no segmento de plataformas digitais;
		V. Realizar a atualização tecnológica das regiões industriais maduras.
Missão 5 - Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras	Promover a indústria verde, reduzindo em 30% a emissão de CO2 por valor adicionado da Indústria, ampliando em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes e aumentando o uso tecnológico e sustentável da biodiversidade pela indústria em 1% ao ano	I. Expandir a capacidade produtiva da indústria brasileira por meio da produção e adoção de insumos, incluindo materiais e minerais críticos, tecnologias e processos de baixo carbono e com eficiência energética;
		II. Fortalecer as cadeias produtivas baseadas na economia circular e no uso sustentável e inovador da biodiversidade, desenvolvendo indústrias da bioeconomia e promovendo a valorização da floresta em pé e o manejo florestal sustentável;
		III. Adensar cadeias industriais para a transição energética, visando à autonomia, à eficiência energética e à diversificação da matriz energética brasileira;
		IV. Desenvolver tecnologias estratégicas para a descarbonização, a transição energética e a bioeconomia, aproveitando as vantagens intrínsecas do país para destacar as empresas brasileiras no mercado doméstico e internacional;
		V. Garantir a segurança energética, estimulando a produção de petróleo e gás de baixo custo e baixa pegada de carbono.
Missão 6 - Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais	Obter autonomia na produção de 50% das tecnologias críticas para a defesa.	I. Obter autonomia estratégica nas cadeias produtivas ligadas a tecnologias críticas para a defesa, especialmente em materiais, propulsão, controle e comunicações;
		II. Adensar as cadeias da indústria de defesa,

		segurança, naval e aeroespacial, com ênfase em tecnologias de base micro e nanoeletrônica;
		III. Desenvolver e adensar cadeias industriais para aprimorar os sistemas nacionais de sensoriamento remoto;
		IV. Expandir as capacidades internas nas áreas cibernética, nuclear e espacial;
		V. Desenvolver tecnologias duais e aumentar o aproveitamento dos transbordamentos tecnológicos entre os setores civis e militares;
		VI. Expandir as exportações de produtos de defesa.

Fonte: Brasil, 2024. Elaboração própria.

Além disso, o NIB conta ainda com diversos instrumentos para lidar com os desafios elencados pelo plano. Para lidar com desafios que o governo considera estruturais, alguns dos listados são: regulação do mercado de carbono; desenvolvimento da taxonomia sustentável; desenvolvimento do Plano Mais Produção (P+P); disponibilização de fundos para as MPEs no programa do NIB; redução do tempo para pedidos de patentes; entre diversas outras, totalizando 18 destes instrumentos.

Além disso, cada missão tem os seus instrumentos, necessários para atingir os objetivos definidos no plano, aproveitar as oportunidades e lidar com os desafios de cada uma delas. Contudo, essa lista é extensa e, portanto, considerada improdutiva para ser inserida nesta seção do trabalho, devido à sua extensão torná-la tecnicamente inviável de ser inserida aqui, portanto, recomendo que *cf.* Brasil 2024 para mais detalhes sobre os instrumentos específicos de cada missão.

## 5.2 NOVA INDÚSTRIA BRASIL: UMA INDUSTRIALIZAÇÃO EM NOVAS BASES OU MAIS DO MESMO, PORÉM, COM SORTE, MELHOR?

Para essa seção do trabalho, vale a pena iniciar com o alerta dado por Moura e Guedes:

Uma primeira afirmação necessária é que, em termos de história econômica e experiências passadas de desenvolvimento, não há registro, no último século e meio, de qualquer país, central ou periférico, que, após amargar um processo desindustrializante prematuro tal como o que o Brasil testemunha há décadas, tenha logrado uma retomada da

indústria de forma sustentada e pujante (ao menos, não em termos de retomada do segmento no todo do regime produtivo). Isto, por si só, já mostra o tamanho do desafio diante do presente governo; que, a rigor, terá de fazer algo inédito em termos de história econômica mundial recente: fomentar um processo de reindustrialização, pensado a princípio em termos “básicos” como ganho de peso do setor na economia e na estrutura laboral (Moura; Guedes, 2023, p. 24).

Essa orientação ao NIB, feita através de “missões” é uma inovação no planejamento industrial brasileiro, apesar de já ser utilizada em outros países, como nos Estados Unidos. A lógica das missões, tem algumas características específicas, que trazem novidades ao planejamento, sendo as mais importantes: são iniciativas de cima para baixo, que respondem a necessidades percebidas pela sociedade como urgentes e contam com forte apoio político; são abordagens multidisciplinares em torno de um tema; necessitam de colaboração com diferentes *stakeholders*, como a sociedade civil, cientistas e o setor privado (Cavalcante; Toni, 2024, p. 2).

Além disso, Cavalcante e Toni (2024) apontam que, apesar de estarem alinhados com as melhores práticas internacionais de políticas industriais, como os Estados Unidos e União Europeia, na medida em que os setores definidos são semelhantes e políticas de transição para uma economia verde e digital foram definidas, isso não é suficiente.

Primeiro, mais importante que um bom planejamento e a sofisticação no desenho do policy mix é a capacidade de manter as políticas públicas e parcerias público-privadas perenes e robustas no médio e longo prazo, considerando as magnitudes e complexidades dos objetivos supracitados. Nesse sentido, é essencial criar mecanismos que enfrentem a recorrente volatilidade no financiamento e a fragilidade institucional das organizações que operacionalizam o PII [ou NIB] no Brasil. Esse esforço exige intensamente habilidades de coordenação institucional, horizontal e vertical, no âmbito governamental para compatibilizar as diversas agendas setoriais. Quanto aos recursos orçamentários necessários para a transformação produtiva almejada após quase uma década de desmonte, é essencial a ampliação significativa do financiamento das medidas da Neindustrialização, especialmente se compararmos com as outras três experiências de pacotes que destinam centenas de bilhões de dólares anualmente às suas execuções. No caso doméstico, esse cenário é ainda mais complicado, pois é preciso também engajar o setor privado a investir em inovação e P&D, o que historicamente está bem abaixo da média mundial. Por fim, o principal desafio dessa macropolítica é se tornar, de fato, uma prioridade na agenda governamental brasileira. A superação da armadilha da renda média e o consequente desenvolvimento tecnológico, econômico, inclusivo e sustentável demandam ampla visão e ações de longo prazo (não de quatro anos, mas de décadas). Além disso, são necessários esforços de coordenação e cooperação dentro e fora do aparato estatal, compatibilidade com a política macroeconômica e contínua construção de competências e habilidades na administração pública para formular políticas públicas efetivas e adaptáveis e nas firmas para gerar e absorver inovações. Para tanto, as experiências dos Tigres Asiáticos e, mais recentemente, da China demonstram que esse caminho é viável, mas que depende inexoravelmente da valorização, por parte das lideranças políticas,

empresariais e da sociedade, de que a política industrial e de inovação é tão importante quanto a de saúde, educação básica ou segurança pública. Sem isso, continuaremos fadados à periferia econômica global com todas as suas sérias consequências sociais, que se agravam a cada dia (Cavalcanti; Toni, 2024, p. 3).

No sentido de responder se o NIB representa de fato uma neoindustrialização, podemos pensar que o prefixo procura demonstrar que novas engenharias institucionais e políticas seriam necessárias ou que novos setores, diferentes dos definidos nas políticas anteriores, assumiriam maior relevância e protagonismo.

Do ponto de vista institucional e de planejamento, inovações são de fato apresentadas. Apesar de alguns dos macrossetores foco do governo permanecerem os mesmos, sendo a indústria e a infraestrutura uma continuação do que já havia em planos anteriores, agora a saúde e a defesa aparecem como setores distintos dos comumente apresentados nos planos industriais do Brasil. Além disso, agora esses setores aparecem acompanhados de transversais, como a digitalização e a sustentabilidade, sendo que os dois termos “digital” e “sustentabilidade” foram mencionados 77 e 70 vezes, respectivamente, ao longo do NIB (Chiarini; Feitosa; Silva, 2024). Além dessas inovações, a NIB promove uma agenda de desenvolvimento e integração entre os ministérios profunda, evidenciada tanto na estrutura da política quanto em sua implementação, algo que já ocorreu em outras políticas, mas parece ter sido mais coordenado e aprofundado agora.

O MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) afirma que o objetivo das missões é construir uma nova política industrial inovadora, sustentável e socialmente inclusiva. Wallace Moreira, secretário de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços, destacou que o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial) foi orientado a não focar apenas na indústria, mas também em propostas que gerem emprego e renda, promovendo a transversalidade e o fortalecimento de cadeias produtivas. A indústria 4.0 e a economia verde são áreas de destaque nesse contexto (Moura; Guedes, 2024).

Ao analisar o plano, pode-se compreender que a neo-industrialização busca repensar a política industrial do Brasil, focando tanto na inovação produtiva e tecnológica quanto na transição verde. Diferentemente da reindustrialização, essa abordagem se concentra em necessidades estratégicas do país, como a geração de empregos de qualidade, distribuição de renda, sustentabilidade ambiental baseada

na economia verde e bioindústria, redução das emissões de carbono e uso de tecnologias avançadas como biotecnologia e a indústria 4.0. O Brasil possui um grande potencial devido à sua biodiversidade e matriz energética limpa, mas precisa avançar nessa agenda. Essa pauta é prioritária para o governo, pois as mudanças climáticas têm aumentado significativamente as emissões de gases de efeito estufa, que cresceram em média 2,3% ao ano entre 2014 e 2022. Assim, a recuperação da capacidade manufatureira nacional deve considerar a preservação ambiental como um elemento fundamental (idem).

Segundo Moura e Guedes (2023, p. 26), “Uma virada interessante da neointustrialização, por sua vez, seria a intenção de buscar vincular crescimento econômico e sustentabilidade, colocando o Brasil como protagonista no enfrentamento às mudanças climáticas e no avanço de energias renováveis; embora, no entanto, ainda não exista muita clareza de como isso será feito”.

No contexto da neointustrialização brasileira, as políticas voltadas para a promoção da inovação produtiva, tecnológica e sustentabilidade ambiental podem impactar diretamente as elites acostumadas ao rentismo fácil. A busca por um modelo econômico mais dinâmico e sustentável pode desafiar os interesses dessas elites, que historicamente se beneficiaram de estruturas que priorizavam a extração de recursos naturais e a especulação financeira.

A introdução de medidas que incentivem a diversificação da economia, o desenvolvimento de setores de alto valor agregado e a promoção de práticas mais sustentáveis pode representar uma ameaça ao status quo do rentismo, contudo está claro que nenhuma ação específica foi tomada no sentido de transferir o capital especulativo em produtivo. Dessa forma, resta apenas acreditar que a neointustrialização tornaria mais atrativos os investimentos em capital produtivo mais rentáveis, causando alguma mudança nesse aspecto, o que, a princípio, deve ser pouco esperado.

Além disso, a NIB aparenta ser uma evolução das políticas industriais passadas, que quebra com alguns (poucos) padrões passados, pareando a política industrial brasileira às melhores práticas internacionais. Dessa forma, e considerando o analisado acima, ela não representa uma mera continuidade adaptativa e se aproxima mais de uma mudança substantiva, ao mesmo tempo que tímida e com a manutenção de algumas características de políticas passadas. A

Nova Indústria Brasil representa um esforço significativo na mudança da situação industrial do país desde a década perdida.

Como pontos de alerta à NIB, é necessário salientar que os investimentos da Nova Indústria Brasil (NIB) são considerados baixos em comparação com outras iniciativas e políticas setoriais. O orçamento de R\$300 bilhões, apesar de significativo, é insuficiente diante do desmonte dos últimos anos e do estágio atual de desenvolvimento capitalista. Esse valor está abaixo dos R\$364,22 bilhões destinados ao Plano Safra 2023/2024, que é uma política instituída desde 2003 e que recebeu suporte ininterrupto ao agronegócio por 20 anos sem causar o mesmo alarde. O Plano Safra, com um tempo de execução de um ano, representa um maior desembolso em menos tempo.

Além disso, a comparação internacional destaca ainda mais a limitação do orçamento da NIB. A política industrial anunciada pelo governo dos EUA sob Joe Biden em 2021 alocou 1,9 trilhões de dólares, aproximadamente R\$9,4 trilhões, para o desenvolvimento industrial. Em contraste, o orçamento da NIB é modesto, especialmente quando se considera que apenas 7% do total da NIB é não reembolsável, indicando que a maior parte dos recursos é oferecida na forma de crédito, o que pode limitar seu impacto direto no fortalecimento da indústria brasileira.

## 6 CONCLUSÃO

A trajetória das políticas industriais brasileiras revela um percurso complexo e dinâmico, permeado por avanços significativos e desafios intrincados. A análise das políticas industriais desde a Era Vargas até o Plano Brasil Maior evidencia a evolução do papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial, bem como a adaptação contínua às condições econômicas e políticas internas e externas.

No contexto inicial, o governo Vargas representou um marco fundamental na industrialização do Brasil. As ações empreendidas a partir dos anos 1930 foram essenciais para a criação das bases necessárias ao desenvolvimento industrial, mesmo que enfrentando limitações financeiras e políticas. A estratégia de Vargas foi caracterizada por um planejamento integrado e pela formação de novas instituições de controle, financiamento e desenvolvimento, como o BNDE e grandes empresas estatais. Essas ações buscaram superar as restrições da economia brasileira e promover um crescimento sustentado, apesar dos desafios impostos pela crise cambial e pelas relações tensas com os Estados Unidos.

Durante os governos de Juscelino Kubitschek e o regime militar, revela-se uma complexa interação entre políticas de industrialização, intervenção estatal e capital estrangeiro. Durante o governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas representou um marco significativo na modernização da economia brasileira, com uma ênfase na industrialização e na expansão da infraestrutura. A aliança entre o governo e o capital estrangeiro, a criação de grupos executivos para coordenar setores específicos e a ênfase na produção de bens de consumo duráveis promoveram um crescimento econômico considerável, ainda que frágil e repleto de contradições, caracterizado por um aumento substancial do PIB e uma urbanização acelerada.

Nesse sentido, esse período também expôs várias vulnerabilidades. A dependência de capital externo, a falta de investimentos em bens de capital e a persistente inflação mostraram-se como problemas estruturais significativos. Além disso, a rápida industrialização exacerbou as desigualdades regionais, com um crescimento econômico concentrado principalmente no sudeste, e contribuiu para a desnacionalização das forças produtivas, diminuindo a competitividade da indústria nacional frente às multinacionais. O financiamento do Plano de Metas por meio da



expansão monetária gerou inflação, afetando o poder de compra da população e levando a uma transferência de renda dos trabalhadores para os capitalistas, o que desaqueceu o mercado interno.

A transição para o regime militar marcou uma continuidade, mas também uma mudança na abordagem das políticas econômicas. Os governos militares implementaram uma série de planos de desenvolvimento que buscaram estabilizar a economia e promover um crescimento sustentado através da industrialização e da modernização da infraestrutura. O "Milagre Econômico" dos anos 1960 e 1970 trouxe altas taxas de crescimento econômico, mas ao custo de um aumento da dívida externa e da inflação, além de aprofundar as desigualdades sociais e regionais.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) refletiram uma postura mais liberal e ortodoxa, visando reformar o sistema financeiro e atrair capital estrangeiro. No entanto, o crescimento econômico durante o regime militar também veio acompanhado de medidas autoritárias que restringiram liberdades civis e políticas. A implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) visava transformar a estrutura econômica brasileira, promovendo a substituição de importações e o fortalecimento da indústria de bens de capital. No entanto, os resultados ficaram aquém das expectativas, com um crescimento industrial e econômico mais lento do que o previsto.

Nos anos 90, sob a égide do governo Collor, a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) marcou uma tentativa de modernização através da abertura do mercado e redução de barreiras tarifárias. No entanto, a falta de apoio adequado à indústria nacional resultou em desindustrialização e aumento da dependência de importações, expondo fragilidades estruturais.

O período do governo FHC manteve-se cético em relação às políticas industriais, priorizando uma abordagem de não intervenção. A abertura econômica e a liberalização acentuaram a desindustrialização e a desnacionalização da economia e das forças produtivas.

Com a chegada do governo Lula, observou-se um tímido retorno ao desenvolvimentismo. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi implementada com foco em inovação, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento de setores estratégicos. O BNDES foi revitalizado e medidas de desoneração tributária foram adotadas para estimular a produção e exportação.

Apesar de avanços significativos, a PITCE enfrentou limitações devido à herança de um Estado desmantelado e às políticas macroeconômicas que nem sempre se alinhavam aos objetivos industriais.

O segundo governo Lula continuou com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ampliando o escopo e incluindo diversos setores da economia. Embora tenha havido progresso, a crise econômica de 2008 impediu o alcance das metas mais ambiciosas, como o aumento do investimento fixo e das exportações.

Durante o governo Dilma Rousseff, o Plano Brasil Maior (PBM) visou consolidar e expandir as iniciativas anteriores, focando em inovação, competitividade e integração produtiva regional e internacional. No entanto, problemas de coordenação e a crise econômica a partir de 2015 dificultaram a implementação efetiva das políticas propostas.

A crise política e econômica que culminou no impeachment de Dilma Rousseff levou à ascensão de uma ideologia liberal que novamente relegou a política industrial ao segundo plano. O foco voltou-se para o controle inflacionário e a manutenção do superávit fiscal, resultando em um período de estagnação industrial.

O retorno ao poder de um governo com mentalidade desenvolvimentista trouxe a esperança de um novo ciclo de políticas industriais com o lançamento do plano Nova Indústria Brasil (NIB). Este plano representa uma tentativa de neointustrialização, buscando superar os desafios históricos enfrentados pela indústria brasileira e integrar o país nas cadeias produtivas globais de forma competitiva e sustentável.

Um aspecto crucial dessa evolução é a compreensão de que as políticas industriais não se limitam a corrigir falhas de mercado, mas abrangem um conjunto sistêmico de ações que visam a manutenção da competitividade internacional e o desenvolvimento socioeconômico. A experiência brasileira mostra que políticas industriais bem-sucedidas devem ser abrangentes, integrando instrumentos diretos e indiretos, políticas macroeconômicas e setoriais, além de promover a inovação tecnológica e a criação de externalidades positivas.

A análise histórica também revela que o sucesso das políticas industriais está intimamente ligado à capacidade do Estado de coordenar esforços e articular parcerias entre diferentes setores da economia. Desde as iniciativas gestadas na Era Vargas até os programas mais recentes, a cooperação entre o setor público e o

privado, bem como a interação com o contexto internacional, têm sido elementos chave para impulsionar o desenvolvimento industrial.

A análise da Nova Indústria Brasil (NIB) revela um esforço ambicioso e inovador na tentativa de reverter o longo processo de desindustrialização que o Brasil vem enfrentando. O desafio é monumental, dado o histórico global de países que raramente conseguiram retomar sua base industrial de forma robusta após uma desindustrialização prematura. Reverter a situação que se instaurou desde 1980 é um grande desafio.

A introdução das "missões" no planejamento industrial é um avanço no sistema de planejamento, promovendo uma abordagem interdisciplinar e colaborativa que responde às necessidades urgentes da sociedade, e que se alinha com práticas internacionais de sucesso. O NIB se distingue por sua ênfase em setores emergentes como saúde e defesa, além de transversais como digitalização e sustentabilidade. A integração profunda entre ministérios e a construção de uma política industrial que visa ser inovadora, sustentável e inclusiva marcam uma tentativa clara de diferenciação em relação às políticas anteriores.

No entanto, o sucesso da NIB depende crucialmente da perenidade e robustez das políticas públicas e parcerias público-privadas. A necessidade de coordenação institucional eficaz, financiamento estável e engajamento do setor privado em inovação e P&D são desafios persistentes. A capacidade de manter uma visão de longo prazo, compatível com a superação da armadilha da renda média e o desenvolvimento sustentável, é essencial.

A NIB apresenta uma oportunidade para o Brasil se reposicionar como protagonista na luta contra as mudanças climáticas e no avanço das energias renováveis. Contudo, a transformação produtiva e tecnológica almejada requer um aumento significativo no financiamento e um compromisso político firme, características que ainda são incertas.

Apesar das limitações orçamentárias e das dificuldades em mobilizar capital produtivo, a NIB representa uma mudança importante e necessária, embora ainda tímida em certos aspectos. Ao alinhar-se com as melhores práticas internacionais e promover inovações institucionais, a NIB pode ser vista como um passo significativo em direção a uma nova era de industrialização no Brasil, embora os desafios à frente sejam formidáveis e a jornada longa.

Apesar de todo o histórico e as bases estabelecidas pelas políticas industriais anteriores, falar sobre uma política recente, como a Nova Indústria Brasil (NIB), é sempre uma tarefa árdua. Isso se deve à incerteza inerente às iniciativas que ainda estão em fase de implementação e aos desafios contemporâneos que são únicos em comparação aos períodos passados. No entanto, um esforço de visão de futuro vale a pena, especialmente quando consideramos a necessidade imperiosa de reverter o processo de desindustrialização que o Brasil enfrenta desde a década de 1980.

É evidente que um esforço muito grande precisará ser feito nos próximos anos para, pelo menos, retomar uma posição vantajada que já tivemos antes da chamada "década perdida". A retomada da industrialização brasileira exige uma coordenação robusta entre o Estado e o setor privado, além de políticas macroeconômicas que favoreçam o desenvolvimento sustentável e a inovação. A NIB tem potencial para ser um marco nesse processo, promovendo uma industrialização que não apenas reaqueça a economia, mas também a posicione de forma competitiva no cenário global.

A chave para o sucesso da NIB reside na sua capacidade de superar os desafios históricos que persistem na economia brasileira, como a dependência de capital externo, a desigualdade regional e a necessidade de inovação tecnológica. A criação de um ambiente propício para o desenvolvimento industrial sustentável e inclusivo requer não apenas políticas bem delineadas, mas também uma implementação eficaz e adaptável às mudanças rápidas do cenário econômico global.

Concluindo, a Nova Indústria Brasil representa uma esperança renovada para a industrialização brasileira. No entanto, é essencial que essa esperança seja sustentada por ações concretas e contínuas, que visem a construção de um futuro industrial sólido, inovador e sustentável para o Brasil. O desafio é monumental, mas com uma visão clara e um esforço conjunto, é possível trilhar um caminho de sucesso e resgatar a posição vantajada que o país já ocupou no cenário industrial global.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA JUNIOR, Marcio; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. **O primeiro mandato de Vargas**: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma - novas interpretações. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

ANTUNES, Jadir. **O fenômeno da desindustrialização latino-americana**. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/jadirantunes.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2023.

ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. **Editora Vozes**. 1998.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; COSTA, Pedro de Vasconcellos. **O período JK e o Plano de Metas**. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma - novas interpretações. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Restrição externa e desenvolvimentismo no Brasil: sobre o segundo governos Vargas (1951-1954)**. Texto para discussão. Campinas, n. 202, abr. 2012. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3181/TD202.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BÉRTOLA, Luís; OCAMPO, José Antonio. **Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade: uma história econômica da América Latina desde a independência**. Secretaria Geral Ibero-Americana. 2012.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. La economía latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XXI. **El trimestre económico**, v. 89, n. 353, p. 39-71, jan./mar. 2022.

BRASIL. **Neoindustrialização para o Brasil que queremos**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.482, de 6 de abril de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI. 2023b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11482.htm). Acesso em: 22 nov. 2023.

Brasil. **CNDI publica resolução com diretrizes da nova política industrial do país**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/cndi-publica-resolucao-com-diretrizes-da-nova-politica-industrial-do-pais>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. **Plano de Ação - Governo Federal**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. 1958. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/33>. Acesso em: 06 jun. 2024.

CANO, Wilson. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 15. 2014. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/118/122>. Acesso em: 05 nov. 2023.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. Texto para discussão. Campinas, n. 181, jul. 2010. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Editora Zahar, 1975.

CAVALCANTE, Pedro; TONI, Jackson de. Os desafios da estratégia de neointustrialização do Brasil. **Cadernos de gestão pública e cidadania**. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/204>. Acesso em: 09 jun. 2024.

CHIARINI, Tulio; FEITOSA, Paulo Henrique Assis; SILVA, Victor. **Plataformas digitais e a nova indústria Brasil**: questões para reflexão. Nota técnica, n. 130. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13511>. Acesso em: 09 jun. 2024.

FERREIRA, Luciana da Silva. **A política macroeconômica do governo Geisel**: do II PND ao endividamento externo. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma - novas interpretações*. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

FRANCA, Acson Gusmão. **Capitalismo dependente e limites do planejamento econômico no Brasil**: revistando o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Tese (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Faculdade de História Econômica, Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**: edição comemorativa - 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GUERRA, Oswaldo. Política industrial e competitividade: de Collor a FHC. **Organização e Sociedade**, v. 4, n. 8, p. 39-56, abr. 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10307>. Acesso em: 08 jun. 2024.

KARATAŞLI, Şahan Savaş. **The Capitalist World-economy in the Longue Durée**. 2017.

LUCENA, Rodrigo; BRITTO, Jorge Nogueira Paiva de. Uma comparação das políticas industriais brasileiras a partir de Matrizes de Políticas Industriais. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO*, 4, 2019, Campinas. Anais eletrônicos, Campinas: Blucher, 2019, p. 1130-1145. Disponível em:  
<https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/uma-comparao-das-politicas-industriais-brasileiras-a-partir-de-matrizes-de-politicas-industriais-33200>. Acesso em: 04 jun. 2024.

MARTINS NETO, Antônio Soares. **Desindustrialização Prematura na América Latina? Uma Breve Análise**. Fipe. 2016. Disponível em:  
<https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif425-34-43.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2013.

MARTINS NETO, Antônio Soares. **Desindustrialização Prematura na América Latina? Uma Breve Análise**. Fipe. 2016. Disponível em:  
<https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif425-34-43.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2013.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Tese (Mestrado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Escola Superior de Agricultura da Universidade de São Paulo. Piracicaba. 2002.

MELO, Hildete Pereira de; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; ARAUJO, Victor Leonardo de. **A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado**. *In: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.)*. A economia brasileira de Getúlio a Dilma - novas interpretações. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo; POSSAS, Mario Luiz. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 14, p. 11-36, 2015. Disponível em:  
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649098>. Acesso em: 04 jun. 2024.

MOURA, Rafael; GUEDES, Isabelle. Desindustrialização, Reindustrialização e Neindustrialização: O Governo Lula III e um debate imperativo ao país. **GEEP**. v. 4, n. 1, jan./abr. 2023. Disponível em:  
<http://geep.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio-10.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

OLIVEIRA, Raphael Teles. **Desindustrialização e Redução de Complexidade Econômica: Uma Abordagem para a América Latina com Ênfase no Brasil**. 2023. 142 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia,

Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/39231>. Acesso em: 05 nov. 2023.

PALMA, José Gabriel. **Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”**. El Trimestre Económico, v. 86, n. 344. 2019. Disponível em: <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/970>. Acesso em: 05 nov. 2023.

PALMA, José Gabriel. **Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales**. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas. 2022.

PATRÍCIO, Inês; D'OLIVEIRA, Nelson V. Le Cocq. **Governo Castello Branco (1964-1966): ditadura, ortodoxia e reformas**. In: ARAUJO, Víctor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma - novas interpretações. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

PIRES, Manoel Carlos; BORGES, Bráulio; BORÇA JUNIOR, Gilberto. **Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história**. Brazilian Keynesian Review, v. 5, n.1, p. 174-202. 2019.

ROCHA, Daniela. **Vista do Estado e desenvolvimento: as políticas industriais brasileiras (2003-2014)**. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13132/9063>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SALAMA, Pierre. ¿Por qué los países latinoamericanos sufren un estancamiento económico de largo plazo? Un estudio a partir de los casos de Argentina, Brasil y México. **El trimestre económico**. v. 87, n. 348, p. 1083-1132, out./dez. 2020.

SICSU, João. BRASIL: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 1-41, jan./abr. 2019.

SILVA, Ana Lucia Gonçalves; CANO, Wilson. **Política industrial no governo Lula**. Campinas, n. 181, jul. 2010.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**. 2015.

SPECHT, Débora; MARIN, Maria Helena; SANTOS, Priscila Farias dos. Bens duráveis: a industrialização brasileira no período Juscelino Kubitschek (1956-1960). **Revista Historiador**, n. 2, p. 166-173, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistahistoriador.com.br/index.php/principal/article/view/54>. Acesso em: 06 jun. 2024.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 1, p. 3-19, jan./mar. 1996. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/rep/a/Qv7TwJYbW48LzKZPWffW86D/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2024.

YOUNG, Victor Augusto Ferraz. Vargas, JK e as condições para a execução de um programa de desenvolvimento industrial no Brasil. *In: Congresso Brasileiro de História Econômica*, 11, 2015, Vitória. Anais eletrônicos, Vitória, 2015. Disponível em:

[https://www.abphe.org.br/arquivos/2015\\_victor\\_augusto\\_young\\_vargas-jk-e-as-condicoes-para-a-execucao-de-um-programa-de-desenvolvimento-industrial-no-brasil.pdf](https://www.abphe.org.br/arquivos/2015_victor_augusto_young_vargas-jk-e-as-condicoes-para-a-execucao-de-um-programa-de-desenvolvimento-industrial-no-brasil.pdf). Acesso em: 05 jun. 2024.