O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA NOVA INDÚSTRIA BRASIL (NIB): POLÍTICA ORIENTADA POR MISSÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENHO DO PLANO DE AÇÃO DA NIB

Verena Hitner[1]
Aline Contti Castro[2]

O objetivo geral do presente trabalho é analisar o processo de formulação do Plano de Ação da Nova Indústria Brasil (NIB), em especial a metodologia utilizada nessa construção e o processo de participação. Procura-se responder às seguintes perguntas: de que forma a metodologia da política orientada por missões direcionou o processo de construção do Plano de Ação da NIB? Como se deu o processo de participação na construção deste plano? Em termos metodológicos, trata-se de um estudo de caso que envolve também pesquisa bibliográfica, análise documental e observação participante. Destacam-se dois principais argumentos do trabalho. O primeiro é que o estabelecimento das seis missões de desenvolvimento industrial, com seus princípios e objetivos formalizados por meio de uma resolução específica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), constituiu-se num importante instrumento para a construção de consensos em torno do entendimento de que a política industrial está associada a objetivos sociais centrais do país. O segundo é que o desenho do Plano de Ação da NIB, elaborado com base nas premissas da política orientada por missões, se formou como um documento abrangente, resultado de um processo de construção coletiva entre o governo federal e a sociedade civil, o que fortaleceu a legitimidade dessa política, conforme evidenciado pelo apoio de diversas instituições sociais, empresariais e trabalhistas à NIB. Nesse sentido, o Plano de Ação da NIB se constituiu como o novo modelo possível de desenvolvimento industrial do país.

Palavras-chave: Nova Indústria Brasil; política industrial; participação social; política orientada por missões; democracia.

SOCIAL PARTICIPATION IN THE CONSTRUCTION OF THE NEW INDUSTRY BRAZIL: INDUSTRIAL DEVELOPMENT MISSIONS AND DEMOCRACY IN THE DESIGN OF THE NEW INDUSTRIAL POLICY

The general objective of the present work is to analyze the process of formulation of the New Industry Brazil (NIB) Action Plan, especially the methodology used in this construction and the participation process. It seeks to answer the following questions: how did the methodology of mission-oriented policy guided the NIB Action Plan formulation process? How did the process of participation in the construction of the NIB Action Plan take place? In methodological terms, this is a case study and also involves bibliographical research, document analysis and participant observation. Two main arguments stand out in the work. The first is that the establishment of six industrial development missions – along with their principles and objectives formalized through a specific resolution of the National Council of Industrial Development (CNDI) – served as an important instrument for building consensus around the understanding that industrial policy is

1. Diretora de governança e indicadores do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4151-2657. *E-mail*: verena.hitner@mcti.gov.br.

2. Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3595-2445. *E-mail*: castroalinec@gmail.com.

linked to the country's core social objectives. The second is that the design of the NIB Action Plan, following the premises of mission-oriented policy, emerged as a comprehensive document resulting from a collective construction process between the federal government and civil society. This process strengthened the legitimacy of the policy, as evidenced by the support of various social, business, and labor institutions for the NIB. In this sense, the NIB Action Plan constituted the new – possible – model of industrial development in the country.

Keywords: New Industry Brazil; industrial policy; social participation; mission-oriented politics; democracy.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA INDUSTRIA BRASIL: MISIONES DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y DEMOCRACIA EN EL DISEÑO DE LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

El objetivo general del presente trabajo es analizar el proceso de formulación del Plan de Acción de la Nueva Industria Brasil (NIB), especialmente la metodología utilizada en esta construcción y el proceso de participación. Busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo la metodología de la política orientada a la misión guió el proceso de construcción del Plan de Acción de la NIB? ¿Cómo se dio el proceso de participación en la construcción del Plan de Acción del NIB? En términos metodológicos, se trata de un estudio de caso y además involucra investigación bibliográfica, análisis documental y observación participante. Se destacan dos argumentos principales del trabajo. El primero es que el establecimiento de las seis misiones de desarrollo industrial, con sus principios y objetivos formalizados mediante una resolución específica del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), se constituyó en un importante instrumento para la construcción de consensos en torno a la comprensión de que la política industrial está asociada a los objetivos sociales centrales del país. El segundo es que el diseño del Plan de Acción de la NIB, elaborado con base en los lineamientos de una política orientada por misiones, se conformó como un documento integral, resultado de un proceso de construcción colectiva entre el gobierno federal y la sociedad civil, lo cual fortaleció la legitimidad de dicha política, como lo evidencia el respaldo de diversas instituciones sociales, empresariales y sindicales a la NIB. En este sentido, el Plan de Acción del NIB se constituyó como el nuevo – posible – modelo de desarrollo industrial del país.

Palabras clave: Nueva Industria Brasil; política industrial; participación social; política orientada por misiones; democracia.

JEL: O25.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/rtm36art1

Data de envio do artigo: 28/2/2025. Data de aceite: 17/4/2025.

1 INTRODUÇÃO

São muitos os desafios internacionais contemporâneos que levaram à retomada das políticas industriais nos Estados centrais. Entre os motivos mais relevantes, destacaram-se a competitividade estratégica, as mudanças climáticas, a busca de resiliência em cadeias de valor e questões de segurança nacional (Evenett *et al.*, 2024). No caso do Brasil, o país sofreu um dos maiores processos de desindustrialização da história; logo, o risco de aumento do abismo estrutural entre o Norte e o Sul globais tornou-se ainda mais evidente.

Sendo assim, analisar o papel da indústria brasileira como meio para se atingir o desenvolvimento significa resgatar as razões estruturais que levaram o país a buscar construir uma economia mais complexa. Segundo o estruturalismo cepalino,[3] o subdesenvolvimento é a consequência para os países da periferia do processo de desenvolvimento europeu pós-Revolução Industrial. Historicamente, tratou-se de um processo de expansão das fronteiras europeias a fim de garantir o crescimento da sua indústria de bens de capital. Segundo Furtado (2009, p. 253), "o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual necessariamente passaram as economias que já têm um grau superior de desenvolvimento". Na periferia, por exemplo, os salários dos trabalhadores não são determinados, em geral, pelo nível de produtividade do trabalhador, mas pelas condições de vida da região. Por essa razão, pensar o desenvolvimento de países como o Brasil significa levar em conta questões estruturais, em especial o desenvolvimento industrial. Ademais, as condições de consolidação desse processo de desenvolvimento dependem da legitimação da política industrial, fazendo com que a forma importe tanto quanto o conteúdo.

Tendo em vista esse panorama, em 2023, o novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceu que o Brasil iria investir em um processo de industrialização em novas bases, centrado em ações relativas à sustentabilidade, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação. Foi então iniciado o processo de construção da nova política industrial do país, a Nova Indústria Brasil (NIB), com destaque para a retomada dos trabalhos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), em um contexto de restabelecimento de diversas instâncias de participação colegiada, que haviam sido eliminadas pelo governo anterior.[4]

O CNDI é um órgão vinculado à Presidência da República, cuja Secretaria Executiva (SE) está alocada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Com composição paritária entre o Estado e a sociedade civil, o conselho é formado por 21 ministros de Estado, o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e representantes de 21 entidades da sociedade civil,[5] além das organizações convidadas. Diferentemente da experiência anterior do conselho, atualmente a representação da sociedade civil é institucional e não pessoal, e cada uma dessas entidades representativas conta com um número grande de associados, o que reduz o risco de captura do Estado por interesses privados específicos.

3. Referente à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

4. Para mais informações, ver: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br.

5. Documentos com composição do CNDI disponíveis em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.482-de-6-de-abril-de-2023-475785896 e https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mdic-n-162-de-16-de-junho-de-2023-490420252. Alguns novos membros serão incorporados em 2025, e a informação será disponibilizada no *site* oficial do CNDI, disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi.

No âmbito dos trabalhos do CNDI, o marco metodológico inicial de formulação da NIB foi a perspectiva das políticas públicas orientadas por missões, conforme proposto por Mazzucato (2021). Com este referencial, foram definidas as missões de desenvolvimento industrial, seus objetivos específicos e os princípios da nova política industrial do país. A partir dessa base, a NIB foi sendo construída por meio de um processo de participação social, que culminou no lançamento do documento *Nova Indústria Brasil: forte, transformadora e sustentável – plano de ação para a neoindustrialização, 2024-2026* (doravante, Plano de Ação da NIB). Este foi publicado originalmente em janeiro de 2024, após consulta formal às instituições que compõem o CNDI, via formulários e oficinas presenciais realizadas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Uma versão revisada e atualizada foi publicada em 2025 (Brasil, 2025).

Este artigo, portanto, procura responder às seguintes perguntas: de que forma a metodologia da política orientada por missões direcionou o processo de construção do Plano de Ação da NIB? Como se deu o processo de participação na construção do Plano de Ação da NIB? O objetivo geral do presente trabalho é analisar o processo de formulação do Plano de Ação da NIB, em especial a metodologia utilizada nessa construção e o processo de participação. Os objetivos específicos são os seguintes: i) analisar o contexto em que foi elaborada a nova política industrial do país, em especial o processo de desindustrialização nacional e o contexto internacional contemporâneo de retomada das políticas industriais; ii) apresentar a metodologia da política orientada por missões e analisar de que forma ela guiou o processo de formulação da NIB no âmbito do CNDI; e iii) investigar o processo de participação e os documentos resultantes deste processo (respostas dos formulários e resultados das oficinas), e indicar como essas contribuições se refletiram no desenho do Plano de Ação da NIB. Cada um desses três objetivos é desenvolvido em uma seção específica do texto.

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, com a coleta de dados orientada para responder às questões de pesquisa estabelecidas, e uma metodologia de estudo de caso. Nesse sentido, o trabalho possui caráter descritivo. Conforme King, Keohane e Verba (2021), a pesquisa de caráter descritivo é um componente essencial da investigação científica, pois oferece informações sistemáticas e estruturadas sobre os fenômenos, possibilitando aprofundamentos analíticos futuros. Ainda segundo os referidos autores, os estudos de caso podem ser usados para produzir inferências descritivas, e a teoria deve orientar o desenho e a interpretação desse tipo de estudo. Dessa forma, um estudo de caso é informado por expectativas teóricas e utiliza evidências empíricas para refinar, confirmar ou refutar essas expectativas, contribuindo para análises teóricas mais abrangentes. Tais parâmetros embasam o recorte metodológico do presente trabalho, com a caracterização do processo de desindustrialização nacional e a descrição do

processo de formulação da NIB, aplicando a metodologia das políticas públicas orientada por missões a esse caso específico. A análise empírica se completa com a análise do processo de participação e seus reflexos no Plano de Ação da NIB.

As técnicas de estudo de caso utilizadas nesse artigo incluem análise documental e observação participante. Considerando-se a importância da análise de fontes primárias, realizou-se também a avaliação de diversos documentos relativos à NIB. Finalmente, destaca-se a utilização da observação participante, dado que as autoras participaram do processo de elaboração descrito.

Em suma, o trabalho argumenta, em primeiro lugar, que o estabelecimento das seis missões de desenvolvimento industrial, com seus princípios e objetivos formalizados em resolução específica do CNDI, foi um importante instrumento para a construção de consenso em torno do entendimento de que a política industrial está associada a objetivos sociais centrais do país. Em segundo lugar, defende que o desenho do Plano de Ação da NIB, seguindo as premissas da política orientada por missões, se constituiu em um documento abrangente, fruto de uma construção coletiva do governo federal com a sociedade civil, o que fortaleceu a legitimidade dessa política, conforme evidenciado pelo apoio de diversas instituições sociais, empresariais e trabalhistas à NIB. Nesse sentido, o Plano de Ação da NIB foi instituído como o novo modelo possível de desenvolvimento industrial do país.

2 O PROCESSO BRASILEIRO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E O CONTEXTO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO DE RETOMADA DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

A acelerada industrialização brasileira ocorrida entre 1930 e 1980 foi, a partir da década de 1950, conduzida pelo Estado e acompanhada pela hegemonia da ideologia desenvolvimentista, que defendia o suporte estatal aos investimentos necessários à transformação estrutural da economia (Bielschowsky, 2005). O protecionismo passou a ser utilizado como instrumento para a modernização econômica e tecnológica, mesmo se sabendo que a eficiência da produção industrial seria menor na periferia. Isso se devia ao entendimento de que as desigualdades eram reproduzidas pelos intercâmbios comerciais e permaneceriam assim até a conclusão do processo de industrialização, uma vez que a própria dinâmica da industrialização requer produtos (bens de capital) cada vez mais intensivos em tecnologia. Ou seja, a pauta de importações seria alterada, porém a deterioração dos termos de troca permaneceria.

Do ponto de vista do desenvolvimento científico e tecnológico, diversas dificuldades foram encontradas na transformação do conhecimento que se gestava no interior dos centros de pesquisa em inovação tecnológica e de pesquisa aplicada.

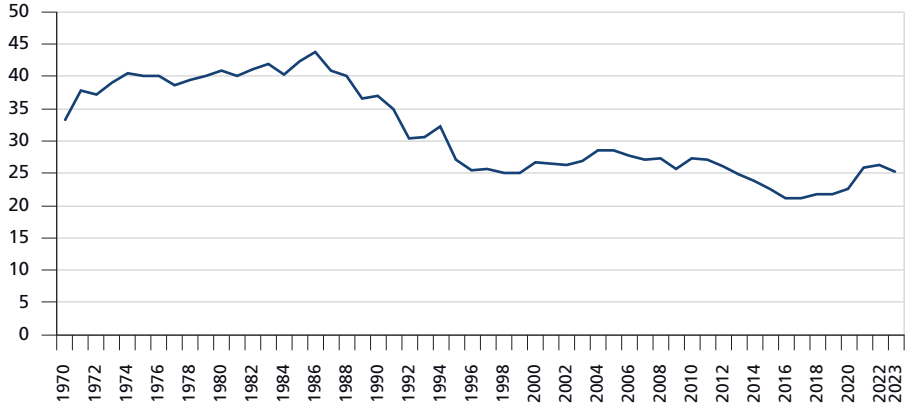
Embora setores como agricultura tropical, petróleo, aeronáutica e energia nuclear tenham registrado alguns sucessos, o país permaneceu atrás das nações tecnologicamente avançadas, gerando o famoso debate sobre o uso de técnica arcaica *versus* técnica moderna. A questão da superação do atraso tecnológico passou a ser discutida ao se constatarem as dificuldades encontradas no percurso dessas políticas (Neves e Hitner, 2022).

No início dos anos 1970, diversas nações começaram a vivenciar um processo de desindustrialização, caracterizado pela diminuição da participação do valor adicionado industrial no produto interno bruno (PIB). Nos países desenvolvidos, essa mudança esteve associada a avanços tecnológicos e alterações no mercado consumidor, entre outras variáveis, ocorrendo paralelamente ao aumento da renda *per capita*, da inovação e da produtividade, o que refletia uma transição para uma economia dinâmica, fundamentada nos serviços. No Brasil, a significativa e contínua redução da participação da indústria na economia revelou aspectos negativos, relacionados a conjunturas recessivas e problemas nas políticas para o setor. A partir dos anos 1980, o modelo desenvolvimentista entrou em crise. Os planos de modernização do Estado daquele período destacavam a necessidade de fortalecer setores capazes de se integrar à economia global, com o desenvolvimento da capacidade de competir e exportar. Buscavam criar condições macroeconômicas favoráveis e estímulos à atividade exportadora, mas, ao mesmo tempo, desestimulavam a adoção de políticas industriais. A política econômica da época deu pouca atenção ao desenvolvimento de capacidades tecnológicas, o que contribuiu para o enfraquecimento das capacidades tecnoprodutivas de vários setores industriais, estabelecendo um padrão de desenvolvimento produtivo muito específico, baseado na produção de *commodities* e em formas particulares de inserção na economia internacional.

Em vários países emergentes, o processo de desindustrialização assumiu uma característica diferenciada, pois esteve associado à continuidade de baixos ou médios níveis de renda e à estagnação tecnológica, com o declínio da complexidade econômica. Assim, configurou-se um processo de desindustrialização precoce, no qual se perde, entre outras alternativas, a possibilidade de desenvolver todo o potencial manufatureiro, agregar valor e adensar tecnologicamente as cadeias produtivas. A precocidade desse fenômeno se expressa pela diminuição acelerada da participação da indústria no PIB, sem que a renda *per capita* tenha atingido patamares elevados e sem que o dinamismo da economia de serviços moderna tenha sido alcançado. Como consequência, essas nações vivenciam um processo de reprimarização, com o centro da economia se deslocando para a extração mineral e a agropecuária.

A trajetória brasileira se enquadra nessa versão precoce de desindustrialização. A velocidade da diminuição relativa da indústria foi mais acelerada do que a média mundial, e a participação da indústria no valor do PIB declinou (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Participação da indústria no PIB: Brasil (1970-2023)
(Em % do PIB)

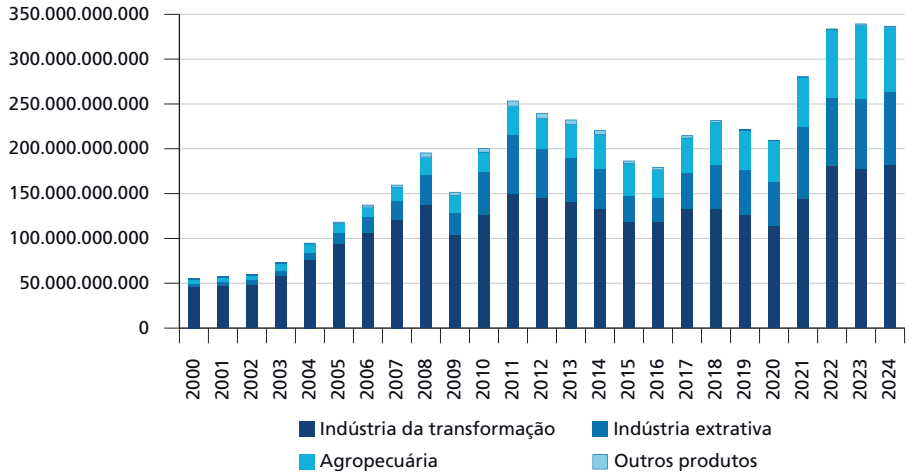


Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *UnctadStat*. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.GDPComponent.

Entre 2000 e 2022, destacou-se o crescimento absoluto das exportações brasileiras nos seguintes setores: indústria de transformação (397%); indústria extrativa (2.000%); agropecuária (1.680%); e outros produtos (142%). Em termos proporcionais, a indústria de transformação passou, no mesmo período, de 83% para 54% do valor total exportado, enquanto a agropecuária e a mineração juntas passaram de 14% para 44%. No mesmo intervalo, houve uma queda de 44% para 32% na participação das empresas de alta e média-alta tecnologias nas exportações da indústria de transformação (gráfico 2).

O baixo crescimento da indústria manufatureira no Brasil tem sido acompanhado pela diminuição da complexidade econômica. Esse cenário, marcado, entre outras variáveis, pela estagnação econômica, é caracterizado pelo rebaixamento das empresas para elos menos complexos das cadeias globais de valor e por menores índices de produtividade. Entre 1995 e 2020, o Brasil caiu do primeiro para o quinto lugar no indicador de complexidade industrial entre os membros fundadores dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em contrapartida, a indústria de transformação chinesa seguiu trajetória inversa, passando a liderar os países emergentes e subindo 29 posições, enquanto a indústria brasileira caiu 35 posições. Além de estar relacionada ao desempenho do país na corrida tecnológica, a diminuição da complexidade decorreu da perda de competitividade causada por fragilidades transversais, como os problemas estruturais relacionados ao ambiente de negócios e as questões regulatórias.

GRÁFICO 2
Exportações brasileiras anuais, por atividade econômica (2000-2024)
(Em US$)



Fonte: Brasil. MDIC. *Comex Stat*. Disponível em: https://comexstat.mdic.gov.br.
Obs.: Valores livres a bordo (*free on board* – FOB).

No início do século XXI, ciência e tecnologia estreitaram seus vínculos com o mercado, em uma dinâmica não linear de oferta e demanda, ou seja, sem uma direção clara de causa e efeito. Esse grau de integração, refletiu, na realidade, um aprofundamento de lógicas institucionais promovidas no século XX pelos Estados nacionais de capitalismo avançado, as quais, com a emergência asiática, passam a ser procuradas também pelos países de capitalismo periférico. Nesse contexto, o modelo chinês se beneficiou do relativo sucesso de políticas públicas, inicialmente de cópia e posteriormente de inovação tecnológica, como o desenvolvimento do sistema 5G da gigante Huawei.

Inspirada pelo *Livro Branco da Ciência, Tecnologia e Inovação* (Brasil, 2002), que compilou os resultados da II Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia, a política científica e tecnológica brasileira no início do século XXI refletiu a necessidade de transformar os resultados do conhecimento em inovação, com vistas à competitividade das empresas e ao crescimento sustentável. O foco das políticas implementadas estava ainda mais voltado para os interesses empresariais, especialmente na busca por maior participação do setor na produção científica e tecnológica, relacionando esse objetivo aos interesses também da política de comércio exterior e industrial.

Mazzucato e Penna (2016) reconhecem o problema da pouca sinergia entre instituições públicas de ciência e tecnologia e o setor empresarial, embora concluam que o Brasil foi capaz de desenvolver uma infraestrutura científica e

tecnológica importante, além de ter adquirido competências em áreas onde está produzindo pesquisa de ponta, como saúde, liderada pela Fiocruz e outros centros de investigação, incluindo universidades; agricultura e alimentação, liderada pela Embrapa; e energia, liderada pelo Centro de Pesquisas, Desenvolvimento e Inovação Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes, da Petrobras), inclusive no campo da produção de etanol.

Em síntese, a desindustrialização brasileira é precoce, distinguindo-se da desindustrialização nos países centrais, por incorporar as seguintes dimensões conjunturais: a manutenção de níveis médios de renda; a estagnação do crescimento industrial e da produtividade; e a involução da complexidade econômica.

No cenário internacional contemporâneo, o declínio relativo da Europa e a ascensão da China como potência mundial, entre outras mudanças geopolíticas, expressam e reforçam profundas transformações. Na indústria, existe um novo momento da reestruturação produtiva. As fábricas ao redor do mundo foram modificadas com a introdução do conceito de indústria 4.0, que integra a manufatura aditiva, a robotização e sofisticadas tecnologias computacionais, como a internet das coisas (*internet of things* – IoT), a computação em nuvem e a inteligência artificial (IA). Além disso, a ampliação geográfica e a complexificação das cadeias globais de valor tornaram a manufatura e a venda das mercadorias atividades mobilizadoras de complexas redes espalhadas por diversos setores e países.

A crise financeira global de 2008 evidenciou a necessidade de uma atuação sistemática do Estado no desenvolvimento econômico. Além dessa crise, outros eventos no cenário mundial favoreceram a retomada do ativismo nas políticas públicas de apoio ao desenvolvimento, como a pandemia da covid-19. A percepção de fragilidades nas cadeias globais de valor estimulou a revalorização dos sistemas tecnológicos nos países centrais e nos emergentes. A política industrial voltou a integrar a agenda das grandes potências e dos organismos internacionais.

Outra variável importante foi o aceleramento da transformação digital nas fábricas, que se convencionou chamar de manufatura avançada, nos Estados Unidos, ou indústria 4.0, na Europa. As novas tecnologias usadas impactaram drasticamente a redução de custos, a criação de novos modelos de negócio (como a economia de plataforma, de rede etc.), a ampliação do peso dos serviços e os novos processos produtivos, baseados na automação, na alta conectividade e na inteligência artificial.[6] Finalmente, outro fator que estimulou a retomada das

6. A defasagem (*gap*) e a dependência tecnológica, num cenário sem políticas industriais efetivas, só tendem a aumentar dramaticamente. Segundo a Federação Internacional de Robótica (International Federation of Robotics – IFR), em 2021, o país ficou na 39ª posição entre as 44 nações que mais usam automação. Segundo o estudo, são dez robôs para cada 10 mil trabalhadores brasileiros – a média global é de 74 autômatos por 10 mil operários. A liderança ficou com a Coreia do Sul, que tem 631 robôs por 10 mil trabalhadores. Em segundo lugar, está Singapura (488), e em terceiro, a Alemanha (309). Disponível em: https://ifr.org/.

políticas industriais foi o aceleramento da transição energética mundial, em resposta às mudanças climáticas e aos problemas ambientais. Os temas ecológicos ensejaram inclusive o surgimento de um novo campo de atuação: a política industrial verde e sustentável.

Questões atuais, como problemas de fornecimento de insumos estratégicos e de energia, instabilidade na cadeia de suprimentos, necessidade de descarbonização da economia, conflitos geopolíticos, entre outros entraves e desafios, contribuíram fortemente para a retomada das políticas industriais. Hoje, grandes potências mundiais adotam políticas industriais como projetos de Estado, no intuito de enfrentar desafios expressivos, como os anteriormente mencionados. Ademais, fenômenos internacionais recentes evidenciaram a importância das cadeias regionais de abastecimento e reforçaram a tendência do *nearshoring*.[7]

De maneira geral, as novas políticas industriais passaram a focar a especialização e o aumento da produtividade, priorizando as políticas horizontais, o apoio às empresas, o desenvolvimento tecnológico digital, a participação nos elos mais complexos das cadeias globais, a proteção de setores estratégicos, as tecnologias sustentáveis e a competição estratégica nos mercados. Entre os objetivos dessas políticas, destacam-se a promoção da economia verde, a resiliência das cadeias de suprimento por meio do apoio a tecnologias estratégicas, a identificação de vulnerabilidades, o desenvolvimento e a aquisição de tecnologias, além da promoção do empreendedorismo. Ademais, o atual estágio de desenvolvimento do sistema internacional impõe, cada vez mais, a necessidade de aproximação entre o sistema científico-tecnológico e o produtivo.

Os esforços do Brasil para modernizar e diversificar sua economia ocorrem, portanto, em um cenário internacional marcado pela interdependência, no qual os países pioneiros na industrialização já consolidaram tanto capacidades facilitadoras (como competências em níveis individual e empresarial, além de saberes coletivos e fontes de criatividade) quanto capacidades produtivas (incorporadas em fatores de produção e em infraestruturas físicas e tecnológicas). Esses elementos conferem aos produtores dessas nações vantagens significativas em termos de custos e produtividade, capacitando-os a ultrapassar as fronteiras tecnológicas por meio da pesquisa e da inovação (Kozul-Wright e Fortunato, 2020).

Nesse contexto, um aspecto essencial para a retomada da política industrial brasileira consiste na identificação das oportunidades nas quais o país pode concentrar seus esforços e competências, tanto em setores já consolidados, como nas áreas da saúde e da agropecuária, quanto em novas áreas potenciais, como o

7. *Nearshoring* é um neologismo que juntou a palavra *nearshore*, que significa próximo à costa, ao conceito de *outsourcing*, que corresponde a transferir operações, serviços, processos etc. para terceiros, com o objetivo de descrever a mudança das atividades terceirizadas de uma empresa para um país mais geograficamente próximo dela.

investimento em biotecnologia e as iniciativas voltadas à descarbonização. Após essa análise do problema da desindustrialização nacional e do contexto internacional contemporâneo, a próxima seção do artigo irá investigar o processo de formulação da NIB, como resposta política a tais desafios.

3 POLÍTICA ORIENTADA POR MISSÕES: AS MISSÕES DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA NIB E O CNDI

O objetivo da presente seção é apresentar a metodologia da política orientada por missões e analisar de que forma ela orientou o processo de formulação da NIB no âmbito do CNDI.

Estruturar a política de desenvolvimento por meio de missões implica conceber a indústria como um meio para o processo de desenvolvimento. Partindo da premissa de Florestan Fernandes de que, no Brasil, o principal obstáculo ao desenvolvimento não é exclusivamente econômico, mas sim derivado das complexas relações sociais que se orientam em oposição às exigências ideais do próprio sistema capitalista (Fernandes, 2006), entende-se que a construção de consensos sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro é um desafio complexo, que exige ações efetivas e um processo reflexivo dentro do próprio Estado.

Nesse sentido, a formulação de uma política de desenvolvimento voltada para a solução de grandes problemas sociais necessita de um trabalho coordenado, articulado e sinérgico entre diferentes agendas de políticas públicas, com o objetivo de superar a "visão de silo" que, tradicionalmente, limita os impactos das ações governamentais.[8] Além disso, pressupõe que o Estado crie espaços legítimos para a pactuação social sobre os rumos do desenvolvimento nacional.

Quanto ao escopo das missões, haveria um conjunto de critérios definidores que funcionam como uma heurística decisória sobre a natureza de uma política orientada à missão. Em primeiro lugar, define-se um objetivo ousado, inspirador e com ampla relevância social. Tais objetivos devem ser consensos sociais em termos de relevância e significado coletivo, como a busca de sustentabilidade, a redução das desigualdades, a melhoria da saúde etc. Em segundo lugar, a missão deve apontar uma direção clara à sociedade, com métricas e prazos definidos. A missão deve ter metas tangíveis e legítimas, como percentuais de redução das emissões de carbono, ou alvos específicos, como a eliminação da pobreza absoluta. São metas para a sociedade como um todo, de forma que as obrigações e as responsabilidades sejam compartilhadas entre os atores.

Dessa forma, é fundamental que Estado e sociedade civil construam conjuntamente o desenho dessas ações, garantindo que os esforços de curto,

8. Conforme Mazzucato (2021; 2023).

médio e longo prazo sejam perseguidos pelos atores, por meio da adaptação de seus planejamentos e redirecionamento para tais ações, no sentido de que as responsabilidades sobre o alcance do adensamento produtivo e tecnológico sejam compartilhadas entre todos.

Ademais, é importante que a missão seja articulada por múltiplas iniciativas do tipo *bottom-up*.[9] Esse critério joga luz para a importância de uma arquitetura normativa flexível, que recepcione e sistematize diversas iniciativas, em curso ou planejadas, da rede de atores envolvida no processo, combinando soluções técnicas e políticas, no sentido de garantir a adesão dos atores ao longo do tempo e negociar conflitos durante a implementação dos programas e projetos. Isso significa que o desenho da política pública (*policy*) está vinculado à atuação política dos atores (*politics*).

Em síntese, segundo Mazzucato (2021; 2023), os critérios-chave para definir as missões são os seguintes:

- o grau de abrangência deve ser o máximo possível em termos de impactos sociais;
- a iniciativa tem que ter prazo suficiente para gerar resultados, porém com limites nítidos no tempo e metas claras que permitam mensuração por meio de indicadores e estruturas de monitoramento;
- o projeto deve combinar ousadia e ambição com realismo dentro do prazo e dos recursos disponíveis;
- a iniciativa deve ser transversal e transdisciplinar; e
- a missão deve promover rotas alternativas tecnológicas para experimentar diferentes soluções.

No âmbito da pesquisa e inovação, é imprescindível o desenho de ações que sejam simultaneamente ambiciosas e realistas, com um planejamento que reconheça e incorpore os riscos inerentes a essas iniciativas. Tal abordagem é especialmente relevante na pesquisa aplicada, com o risco associado à ambição dos objetivos propostos e à complexidade dos desafios tecnológicos enfrentados. Em vez de adotar políticas verticais, subordinadas ao ecossistema institucional das políticas industriais convencionais, prevalece a lógica de forças-tarefa multi- e interinstitucionais e a colaboração horizontal. A inovação é, assim, conduzida de forma interdisciplinar, intersetorial e com a participação de múltiplos atores, em um esforço de coordenação pública e privada, especialmente para garantir

9. *Top-down* e *bottom-up* são conceitos da área de gestão pública e referem-se ao planejamento e à implementação de políticas públicas, mais especificamente à direção do fluxo de decisões, que pode ser de cima para baixo (tomadas por autoridades hierarquicamente superiores que buscam controlar os processos decisórios; *top-down*) ou de baixo para cima (decisões tomadas a partir da participação do público-alvo das ações; *bottom-up*).

estímulos adequados que incentivem os investimentos do setor privado. Tal estratégia não apenas ataca falhas de mercado já conhecidas, mas também tem o potencial de criar mercados, especialmente em áreas de fronteira.

Dessa forma, a lógica da política orientada por missões exige um processo de negociação política relativamente complexo, no qual a construção de consensos é essencial para a geração de compromissos políticos duradouros. Essa arquitetura flexível de governança requer a criação de espaços de coordenação e ajustes, inclusive no modelo de financiamento, com o objetivo de evitar tanto a sobreposição de esforços quanto as lacunas decisórias, combinando uma lógica decisória de cima para baixo (*top-down*) com uma lógica mais participativa de baixo para cima (*bottom-up*). É necessário que o orçamento de uma iniciativa orientada à missão seja flexível, modular e vinculado a avaliações intermediárias, além de buscar o equilíbrio entre a ousadia e a consolidação de determinados indicadores.

Ainda conforme Mazzucato (2021), a formulação de uma política industrial e de inovação orientada por missões apresenta características específicas:

- objetivos amplos e ambiciosos com poder de atração de investidores;
- portfólio de projetos com suficiente granularidade e metas claras e monitoráveis;
- flexibilidade na direção da política, permitindo soluções exploratórias e inovadoras, com um arranjo jurídico-institucional que gerencie o risco público e privado;
- engajamento societal, com suporte político e social;
- governança cooperativa e baseada na articulação horizontal de instituições diferentes, no formato de forças-tarefa temporárias; e
- lógica de orientação à missão seletiva e concentrada, também no modelo de financiamento, com incentivos certos para concentrar fundos e recursos (em termos relativos e absolutos) em projetos específicos.

Para promover o alinhamento entre a política de desenvolvimento industrial e outras políticas públicas, é necessário que seu desenho inclua tanto instrumentos financeiros tradicionais, como crédito e subvenção econômica, quanto o aproveitamento de políticas públicas do Estado como instrumentos indutores da demanda. Sendo uma política voltada ao desenvolvimento por meio da indústria, é essencial que elementos de outras políticas, como a de propriedade intelectual, sejam utilizados em benefício desse objetivo. Isso não implica ditar o formato dessas políticas, mas sim propor sua instrumentalização em prol da política industrial. A ampla abrangência, complexidade e diversidade de aplicação dos instrumentos disponíveis possibilitam a

construção de uma política mais flexível e resiliente. Dessa forma, a política industrial é elaborada de maneira mais sistêmica e articulada com outras políticas públicas estratégicas, como as de saúde e educação, configurando um plano nacional de desenvolvimento.

A Resolução nº 1 do CNDI, aprovada em julho de 2023 (Brasil, 2023b), apresentou as missões de desenvolvimento industrial do país, seus princípios e objetivos específicos. O art. 2º definiu os seguintes princípios da nova política industrial: inclusão socioeconômica; equidade, em particular de gênero, cor e etnia; promoção do trabalho decente e melhoria da renda; desenvolvimento produtivo e tecnológico, e inovação; incremento da produtividade e da competitividade; redução das desigualdades, incluindo as regionais; sustentabilidade; e inserção internacional qualificada.

Essa mesma resolução, em seu art. 3º, estabeleceu que:

> A nova política industrial organiza-se por meio de missões.
>
> § 1º As missões são desafios da sociedade brasileira (...).
>
> § 2º As políticas norteadas por missões objetivam propiciar soluções para:
>
> melhorar diretamente o cotidiano das pessoas;
>
> estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico e a inovação entre múltiplos setores e agentes;
>
> III. nortear o investimento, engajando, liderando e criando confiança nos agentes
>
> públicos, privados e do terceiro setor; e
>
> IV. favorecer a realização de transformações econômicas e sociais, com vistas à superação dos entraves ao desenvolvimento brasileiro (Brasil, 2023b).

3.1 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)

Conforme apontado anteriormente, a metodologia da política orientada por missões demanda a existência de espaços de governança democrática, participação social, articulação e pactuação entre os diversos atores sociais, promovendo o fortalecimento institucional. O lócus de tal processo foi o CNDI, cujas atividades foram retomadas em abril de 2023, por meio do Decreto nº 11.482, que estabeleceu, em seu art. 1º, que o conselho, "vinculado à Presidência da República, tem a finalidade de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País" (Brasil, 2023a).

O CNDI havia sido criado em 2004, durante o mandato do ministro Luiz Fernando Furlan, com representação equilibrada entre governo e sociedade civil, sendo composto por dezoito ministérios e um número equivalente de representantes da sociedade. A ideia de um conselho voltado para questões da indústria é

antiga, datando de 1956, quando o presidente Juscelino Kubitschek (JK) criou o Conselho de Desenvolvimento. A função desses conselhos sempre foi gerar consensos sobre desafios nacionais e promover transformações.

Existem, contudo, diferenças entre o CNDI atual e o conselho original de JK. Primeiramente, a governança: o conselho de JK era um órgão central de planejamento, composto por quase todos os ministros, além dos presidentes do Banco do Brasil e do antigo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Por sua vez, o CNDI atual inclui 21 conselheiros da sociedade civil, além de membros governamentais, tornando-se mais aberto à participação externa. Em segundo lugar, enquanto o Conselho de Desenvolvimento de JK centralizava a formulação de políticas econômicas, o CNDI mais recente tem como objetivo principal propor políticas e medidas para o desenvolvimento industrial do país.

Uma novidade significativa no atual conselho é a ampliação de suas atribuições, utilizando a indústria como meio para resolver problemas sociais. Outra diferença está no método de trabalho: o Conselho de Desenvolvimento de JK organizava grupos de trabalho para oferecer soluções técnicas a questões setoriais específicas, como as indústrias de bens de capital, automotiva e naval. De outro modo, o CNDI adota uma abordagem baseada em missões, inspirada na teoria da economista Mariana Mazzucato, que considera aspectos sociais, climáticos, organizacionais e políticos no enfrentamento de desafios (Hitner e De Toni, 2024). A abordagem por missões, conforme anteriormente descrita, difere do enfoque setorial e destaca-se pelo caráter coletivo da construção e da implementação das missões definidas, que exigem engajamento e reflexão compartilhados.

Outra atualização importante foi na estrutura de governança do atual CNDI, que diz respeito à composição do Comitê Executivo. Ainda que exista a possibilidade de participação da sociedade civil, este é um espaço criado para a concertação política dentro do Estado brasileiro, de modo que a política "fora dos silos" pudesse ser desenhada, sem que dissesse respeito apenas a um ministério, mas que pudesse ser pensada como uma estrutura de organização do planejamento do Estado.

A governança do acompanhamento das ações e das responsabilidades foi planejada para estar fundamentada em três dimensões distintas e complementares. A primeira delas é a estrutura formal e institucional da instância colegiada, composta por titulares de ministérios, entidades e representantes da sociedade civil, conforme o art. 3º do Decreto nº 11.482, de 2023. A segunda dimensão é composta pelo Comitê Executivo do CNDI – presidido pela Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços do MDIC. A SE/CNDI compõe a terceira dimensão. Além disso, tal estrutura é composta pelos grupos de trabalho das missões, criados por atos específicos do Comitê

Executivo, que podem recomendar propostas para os respectivos planos de trabalho de cada missão, discutir as ações, as estratégias e o monitoramento da NIB, e eventualmente apontar a necessidade de promover ajustes; e os grupos de trabalho temáticos, também criados pelo Comitê Executivo, com vistas a aprofundar temas relevantes e específicos.

Após a análise da metodologia aplicada na construção da NIB, baseada na perspectiva da política orientada por missões e tendo como lócus o CNDI, a próxima seção irá tratar do processo participativo que fundamentou a construção do Plano de Ação da NIB, documento que estabeleceu o desenho da política de desenvolvimento industrial do Brasil.

4 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DA NIB E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O objetivo desta seção é descrever o processo de participação e analisar os documentos resultantes deste processo; mais especificamente, as respostas aos formulários enviados previamente e os resultados das oficinas presenciais, de escuta da sociedade civil. Além disso, indica-se como essas contribuições se refletiram no desenho do plano de ação da NIB.

As premissas teóricas indicadas na seção anterior embasaram o processo de proposição da nova política industrial do país, que passaram a nortear as ações do Estado brasileiro. A resolução nº 1 do CNDI definiu as seis grandes missões de desenvolvimento industrial do país, fundamentadas no programa de governo do presidente eleito, conforme a seguir.

- Missão 1 – Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.
- Missão 2 – Complexo econômico-industrial da saúde (Ceis) resiliente para reduzir as vulnerabilidades do Sistema Único de Saúde (SUS) e ampliar o acesso à saúde.
- Missão 3 – Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.
- Missão 4 – Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade.
- Missão 5 – Bioeconomia, descarbonização, e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações.
- Missão 6 – Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

O processo de consulta formal às diversas instituições da sociedade civil que compõem o CNDI se deu, primeiramente, por meio do envio de um formulário de consulta e, posteriormente, da realização de oficinas de escuta da sociedade civil, realizadas presencialmente na Enap, em outubro de 2023, sendo uma para cada missão.

Partindo da desindustrialização do país como problema público central e das missões definidas de desenvolvimento industrial, o foco da consulta à sociedade civil se deu em torno de dois eixos: i) os gargalos que restringem o pleno desenvolvimento de cada missão; e ii) os instrumentos – financeiros e não financeiros – que impactam a política e que possibilitam a superação dos problemas indicados. Em relação aos gargalos, a instituição respondente deveria indicar qual ou quais objetivos específicos estariam vinculados com os principais gargalos identificados[10] e, em seguida, indicar, dentro de uma lista abrangente, quais seriam os problemas específicos para a realização da missão.

Em relatório consolidado pela ABDI, esse processo de participação foi descrito de forma detalhada. No total, 55 entidades participaram do levantamento preliminar de informações, ao passo que 66 entidades, entre governo e sociedade civil, participaram das oficinas de escuta presenciais,[11] conforme as tabelas 1 e 2.

TABELA 1
Entidades da sociedade civil que responderam ao formulário de contribuição prévia

Missão	Número de entidades
Missão 1	5
Missão 2	7
Missão 3	9
Missão 4	15
Missão 5	12
Missão 6	7
Total	**55**

Fonte: ABDI (2023).

10. Para a lista completa dos objetivos específicos de cada missão, ver Brasil (2023).
11. A modalidade de participação prioritária foi a presencial. Ainda assim, um grupo pequeno de atores participou das oficinas de escuta pela modalidade virtual, tendo em vista a impossibilidade de comparecerem presencialmente e a opção da SE/CNDI de não excluir a sua participação.

TABELA 2
Entidades que participaram presencialmente nas oficinas de escuta realizadas na Enap

Missão	Número de entidades
Missão 1	23
Missão 2	26
Missão 3	26
Missão 4	27
Missão 5	37
Missão 6	19
Total de entidades do setor privado (sem repetição)	**36**
Total de entidades do governo (sem repetição)	**30**
Total de entidades (sem repetição)	**66**

Fonte: ABDI (2023).
Obs.: As entidades podiam participar de oficinas de mais de uma missão.

O somatório de todos os aportes recebidos indica um número elevado de contribuições ao desenho da nova política industrial, conforme as tabelas 3 e 4.

TABELA 3
Indicação de gargalos que restringem o desenvolvimento da missão

Missão	Gargalos			
	Indicados na consulta prévia	Indicados nas oficinas *online*	Indicados nas oficinas presenciais	**Total**
Missão 1	8	0	15	**23**
Missão 2	9	1	20	**30**
Missão 3	15	3	25	**43**
Missão 4	7	5	30	**42**
Missão 5	8	3	30	**41**
Missão 6	6	5	25	**36**
Total	**53**	**17**	**145**	**215**

Fonte: ABDI (2023).

Detalhando-se as contribuições por missão, verifica-se que os temas – sintetizados nos objetivos específicos – para os quais mais foram apontados gargalos de desenvolvimento são os listados a seguir.

- Missão 1: a maior parte das contribuições recebidas nas oficinas presenciais se concentrou no tema da produção nacional de bioinsumos e na geração de rotas biotecnológicas, correspondente ao objetivo 1 desta missão, com 53% das indicações; e na demanda por conectividade rural, referente ao objetivo 3, com 40%.

- Missão 2: quase todas as contribuições prévias se centraram no tema do desenvolvimento tecnológico e adensamento da produção nacional de bens e serviços em saúde, relativo ao objetivo 1 dessa missão. Nas oficinas presenciais, esse tema também foi um dos principais destaques, com 25% das contribuições, logo atrás do objetivo 3, de desenvolvimento de tecnologias da informação e da comunicação (TICs) no SUS, com 35% das menções. Os objetivos específicos 4 (pesquisa clínica e pré-clínica) e 5 (uso sustentável e inovador da biodiversidade) receberam cerca de 20% das contribuições, cada um.
- Missão 3: a maior parte das contribuições prévias se concentrou no tema do adensamento das cadeias produtivas da infraestrutura (objetivo 1). Contudo, na oficina presencial, esse tema teve pouco destaque, com apenas 4% dos gargalos indicados. Os temas principais foram o desenvolvimento de sistemas de mobilidade – objetivo 4, com 56% das identificações – e o adensamento das cadeias produtivas nacionais de construção – objetivo 3, com 32% do total.
- Missão 4: na consulta prévia, quase todas as contribuições foram relativas à incorporação de tecnologias digitais nas empresas para aumento da produtividade (objetivo 2). Nas oficinas presenciais, esse tema foi tão relevante quanto o de fortalecer a produção nacional nas cadeias de TICs (objetivo 3), visto que ambos foram apontados em 23% das contribuições. Contudo, o tema central, ainda mais indicado que os anteriores, foi o fortalecimento de empresas nacionais competitivas em tecnologias digitais – objetivo 1, presente em 37% das contribuições.
- Missão 5: na consulta prévia, tiveram igual destaque os temas do desenvolvimento de indústrias da bioeconomia (objetivo 2), do adensamento das cadeias industriais para a transição energética (objetivo 3) e do desenvolvimento de tecnologias estratégicas para a descarbonização (objetivo 4). Nas oficinas presenciais, os temas da bioeconomia e da transição energética ocuparam a maior parte das discussões (37% e 33% das indicações, respectivamente).
- Missão 6: na consulta prévia, os temas de maior destaque foram a obtenção de autonomia estratégica nas cadeias produtivas ligadas às tecnologias críticas para a defesa (objetivo 1) e o desenvolvimento de tecnologias duais (objetivo 5). Na oficina presencial, quase todo o debate se centrou no objetivo 1 (76%), com menção também ao objetivo 6, de ampliar as exportações de produtos de defesa (16%) (quadro 1).

QUADRO 1
Temas (objetivos específicos) de cada missão em que mais foram identificados gargalos nas oficinas presenciais

Missão/indicação de temas	Tema mais citado	Indicações recebidas (%)	Segundo tema mais citado	Indicações recebidas (%)
Missão 1	Produção nacional de bioinsumos	53	Conectividade rural	40
Missão 2	Desenvolvimento de TICs no SUS	35	Adensamento da produção nacional de bens e serviços em saúde	25
Missão 3	Desenvolvimento de sistemas de mobilidade	56	Adensamento de cadeias produtivas da construção	32
Missão 4	Fortalecimento de empresas nacionais competitivas em tecnologias digitais	37	Incorporação de tecnologias digitais nas empresas; e fortalecimento da cadeia nacional da indústria de TICs.[1]	23
Missão 5	Desenvolvimento de indústrias da bioeconomia	37	Adensamento das cadeias industriais para a transição energética	33
Missão 6	Autonomia estratégica em cadeias produtivas	76	Desenvolvimento de tecnologias duais	16

Fonte: ABDI (2023); e formulários recebidos pela SE/CNDI.
Elaboração das autoras.
Nota: [1] Dois temas ocuparam a segunda posição entre os mais citados na missão 4.

Em termos gerais, os aportes à nova política industrial também foram elevados em relação à proposição de soluções, conforme as tabelas 4 e 5 e o quadro 2.

TABELA 4
Propostas de soluções (instrumentos) para superar os problemas apontados

Missão	Soluções (instrumentos)			
	Apresentados na consulta prévia	Apresentados nas oficinas *online*	Apresentados nas oficinas presenciais	**Total**
Missão 1	14	0	43	**57**
Missão 2	33	8	59	**100**
Missão 3	16	5	48	**69**
Missão 4	17	11	62	**90**
Missão 5	31	7	103	**135**
Missão 6	27	17	34	**78**
Total	**138**	**48**	**349**	**529**

Fonte: ABDI (2023).

Na consulta, as instituições deveriam indicar as soluções ou instrumentos que possibilitariam a superação dos gargalos indicados, dentro de um rol de instrumentos específicos: i) desenvolvimento e adoção de tecnologias; ii) articulação e coordenação política; iii) comércio exterior; iv) compras públicas; v) desenvolvimento regional; vi) elaboração de estudos e diagnósticos; vii) financiamento e garantias; viii) formação e qualificação do capital humano; ix) infraestrutura; x) pesquisa, desenvolvimento e inovação; xi) propriedade intelectual; xii) regulação (política regulatória e questões normativas); xiii) subvenção econômica; e xiv) outros eventuais instrumentos.

Em geral, a discussão relativa às soluções, nas oficinas presenciais, indicou concentração significativa em instrumentos regulatórios, assim como nos relativos a financiamento e garantias. Outros instrumentos de destaque foram a articulação e a coordenação política; as compras públicas; e o desenvolvimento e a adoção de tecnologias, conforme a tabela 5.

TABELA 5
Soluções (instrumentos), por missão e tipo

Soluções	Missão 1	Missão 2	Missão 3	Missão 4	Missão 5	Missão 6
Desenvolvimento e adoção de tecnologias	8	1	2	3	9	0
Articulação e coordenação	2	7	1	14	6	6
Comércio exterior	0	5	5	2	0	1
Compras públicas	2	7	6	2	3	4
Desenvolvimento regional	0	0	0	0	0	0
Estudos e diagnósticos	5	3	4	1	8	3
Financiamento e garantias	5	4	5	9	21	3
Formação de recursos humanos	1	7	5	7	3	0
Infraestrutura	3	0	0	3	3	1
Pesquisa, desenvolvimento e inovação	5	5	1	4	7	1
Propriedade intelectual	0	0	0	0	0	0
Regulação	12	20	18	17	43	15
Subvenção econômica	0	0	1	0	0	0
Total	**43**	**59**	**48**	**62**	**103**	**34**

Fonte: ABDI (2023).

Em síntese, os principais instrumentos apontados como solução nas oficinas presenciais foram os constantes no quadro 2.

QUADRO 2
Tipos de soluções (instrumentos) mais indicados por missão

Missão/soluções	Solução mais indicada	Segunda solução mais indicada	Terceira solução mais indicada
Missão 1	Regulação	Desenvolvimento e adoção de tecnologias	• Pesquisa e desenvolvimento (P&D) • Estudos e diagnósticos
Missão 2	Regulação	• Articulação e coordenação política • Compras públicas	Formação e qualificação de recursos humanos
Missão 3	Regulação	Compras públicas	• Financiamento e garantias • Formação e qualificação de recursos humanos • Comércio exterior
Missão 4	Regulação	Articulação e coordenação política	Financiamento e garantias
Missão 5	Regulação	Financiamento e garantias	Desenvolvimento e adoção de tecnologias
Missão 6	Regulação	Articulação e coordenação política	Compras públicas

Fonte: ABDI (2023); e formulários recebidos pela SE/CNDI.
Elaboração das autoras.
Obs.: Em alguns casos, duas ou mais soluções ocuparam a mesma posição em número de indicações.

Após esse processo de consulta que ocorreu ao longo do segundo semestre de 2023, o Plano de Ação da NIB foi aprovado na reunião do CNDI de 22 de janeiro de 2024, contendo cerca de 150 ações públicas voltadas a realizar as missões de desenvolvimento industrial e os objetivos específicos definidos, de forma amplamente alinhada com as contribuições advindas do processo de escuta da sociedade civil. Todos os instrumentos indicados (tabela 5 e quadro 2) foram diretamente contemplados no Plano de Ação da NIB. Neste documento, os instrumentos foram organizados em quatro grupos de estímulo por parte do Estado brasileiro. O primeiro grupo abrange os instrumentos financeiros, entre os quais se incluem as finanças sustentáveis do Plano de Transformação Ecológica e os recursos para áreas como inovação, infraestrutura e exportações, por meio de linhas de crédito, subvenções e subsídios governamentais. Esses instrumentos já começaram a ser adotados por instituições como o BNDES, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

O segundo conjunto de instrumentos diz respeito à melhoria do ambiente de negócios. Trata-se de um amplo conjunto de medidas para aumentar a competitividade do setor produtivo nacional. Isso inclui o aprimoramento dos recursos humanos; a promoção comercial, com a abertura de novos mercados para os produtos e serviços brasileiros no exterior, por meio de ministérios e de instituições como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil); além da redução das ineficiências

regulatórias do país em domínios como propriedade intelectual, metrologia, tributação, infraestrutura e comércio exterior.

O terceiro grupo de instrumentos refere-se ao uso do poder de compra do Estado para contratações públicas – aquisições, obras públicas, e compras realizadas pela administração direta e por empresas estatais, entre outras –, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento industrial em áreas estratégicas, como infraestrutura, energia limpa, saúde e defesa. E o quarto grupo de instrumento abarca as diversas ações e políticas do governo específicas para o alcance de cada missão.

Finalmente, entende-se que o processo de participação social fortaleceu a legitimidade da nova política industrial do país, no sentido de que o Plano de Ação da NIB obteve o respaldo público de diversas instituições, expresso nas várias notas publicadas logo após o lançamento do documento.[12] Entre as instituições que divulgaram notas de apoio à NIB, destacam-se: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) e Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) –, Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (Brasscom), Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes), Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso (Fiemt), Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (Fiero), Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação (P&D Brasil), Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei), Farma Brasil, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). A partir do texto de todas as cartas públicas de apoio, foi construída uma nuvem de palavras (figura 1).

Ainda assim, a implementação do Plano de Ação da NIB enfrenta muitos desafios, especialmente em um país em desenvolvimento como o Brasil, que dispõe de recursos limitados para viabilizar os diversos tipos de instrumentos e soluções considerados necessários para cada missão. Nesse contexto, no que se refere às capacidades estatais, é fundamental assegurar a continuidade e o aprofundamento da articulação política intragovernamental, bem como entre o governo e a sociedade civil, com vistas ao aprimoramento dos instrumentos da

12. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/politica-industrial-e-inovadora-e-atacara-problemas-economicos-e-sociais-dizem-empresarios-e-trabalhadores.

política industrial, em especial no tocante às medidas regulatórias requeridas e à promoção do desenvolvimento tecnológico. A implementação adequada da NIB depende da manutenção e do aprimoramento dos mecanismos de participação social, assim como do fortalecimento de relações virtuosas entre o setor público e o privado em espaços institucionais específicos, como no âmbito do CNDI.

FIGURA 1
Nuvem de palavras das cartas públicas de apoio ao Plano de Ação da NIB

Elaboração das autoras.

Outra dificuldade de implementação refere-se à limitação de recursos, sendo imprescindível a busca por novas fontes de receita e uma maior alavancagem privada dos investimentos públicos. Também cabe ao Estado a liderança no aprimoramento dos instrumentos de financiamento e garantias, bem como dos diversos aspectos relacionados à utilização das contratações públicas. Ademais, é importante também o aprimoramento das capacidades estatais no que diz respeito à promoção da qualificação e à formação de recursos humanos para atender às demandas da NIB.

5 CONCLUSÃO

Nenhum país no mundo passou pelo árduo processo de transição de uma economia de baixa complexidade para um estágio de desenvolvimento avançado sem recorrer a políticas governamentais específicas e seletivas, capazes de promover transformações estruturais em sua economia. Para uma nação em desenvolvimento, como o Brasil, esse processo de transformação estrutural revela-se ainda mais desafiador, especialmente devido ao processo de desindustrialização vivenciado nos últimos anos e às profundas desigualdades que marcam a realidade nacional.

O desenvolvimento de uma política industrial orientada por missões representa um avanço no planejamento do desenvolvimento e na construção de consensos, que permitem a formação de pactos entre o governo e os diversos atores sociais. Essa abordagem viabiliza a orientação das ações e dos recursos de diversas instituições públicas e privadas em prol de objetivos comuns, promovendo soluções para grandes desafios nacionais por meio de uma indústria mais complexa, competitiva e sustentável.

O estabelecimento das seis missões de desenvolvimento industrial, com seus princípios e objetivos, formalizados por meio de uma resolução específica do CNDI, contribuiu para a compreensão de que a política industrial está associada a objetivos sociais centrais do país. As missões definidas têm o propósito de guiar os atores no sentido de transformar o Brasil em um país mais justo, inclusivo e sustentável, visando à redução das desigualdades estruturais.

O desenho do Plano de Ação da NIB, elaborado com base nas premissas da política orientada por missões, resultou de um processo de construção coletiva entre o governo federal e a sociedade civil, que fortaleceu a legitimidade dessa política, conforme evidenciado pelo apoio de diversas instituições sociais, empresariais e trabalhistas à NIB. Nesse sentido, o Plano de Ação da NIB se constituiu como o novo modelo possível de desenvolvimento industrial do país.

A participação social é um elemento indispensável à legitimidade das políticas públicas, contribuindo para sua efetividade. Nesse contexto, instâncias colegiadas, como o CNDI, desempenham um papel estratégico, ao articularem interesses diversos e promoverem maior transparência nos processos decisórios. Essa dinâmica torna as políticas públicas mais responsivas e representativas, e fomenta a construção de consensos estáveis e duradouros, ao mesmo tempo que possibilita o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes atores, fortalecendo, assim, os princípios democráticos.

Contudo, a construção da política de desenvolvimento industrial orientada por missões enfrenta ainda muitos desafios, entre eles os relativos à gestão pública, à avaliação e à promoção de mudanças estruturais. No âmbito da gestão pública, é amplamente reconhecido que a inovação apresenta uma curva de aprendizado que deve ser considerada, em um cenário de incerteza quanto à continuidade de tais premissas metodológicas pelos gestores e ao impacto que elas poderão exercer na formulação das diversas políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento industrial. Essa inovação metodológica também representa um desafio para os órgãos de controle, habituados a formas mais verticais de formulação de políticas, os quais precisarão passar por processos de adaptação e mudança em sua cultura organizacional.

Relacionados a essas questões específicas da gestão pública, destacam-se também os desafios do processo de avaliação. Embora a metodologia da política orientada por missões apresente aportes teóricos consistentes na etapa de formulação, como abordado anteriormente, a avaliação de seu alcance e de seus resultados fundamenta-se nas diretrizes e nas definições específicas da política formulada, no caso, da NIB. Tal avaliação só faz sentido se for parte de um quadro complexo de avaliação de políticas públicas, o que exige o desenho de uma arquitetura metodológica própria e abrangente, bem como a definição e a construção de indicadores específicos, elaborados em parceria entre o governo e a sociedade civil.

Por fim, destacam-se os desafios relativos às mudanças estruturais da economia brasileira, relacionados ao problema da reprimarização da economia e da especialização em *commodities*, bem como à busca por avanços na complexidade econômica e no desenvolvimento tecnológico e sustentável do país. Como disse Ricardo Bielschowsky, "a tradição estruturalista cepalina de Raúl Prebisch e Celso Furtado faria, provavelmente, alguns questionamentos básicos a essa formulação" (Bielschowsky, 2012, p. 745). Diferentemente daquele momento, no qual os questionamentos giravam em torno do papel do Estado no planejamento e na garantia do funcionamento adequado dos motores do desenvolvimento (Bielschowsky, 2012), as questões atuais permanecem voltadas à capacidade do modelo de reduzir a profunda heterogeneidade estrutural do país e aos prazos necessários para tal transformação, bem como à geração de mais e melhores empregos no país. Essas são questões que demandarão acompanhamento, além do debate essencial sobre o papel que o Brasil almeja ocupar na divisão internacional do trabalho.

O atual estágio do desenvolvimento capitalista internacional, denominado por alguns de "poliglobalização" (Grynspan, 2023), e o papel da integração regional sul-americana na política de desenvolvimento nacional também são questões que seriam levantadas pelos estruturalistas cepalinos. Nesse contexto, Maria da Conceição Tavares (1930-2024) certamente questionaria as possibilidades e os meios de avançar com o modelo proposto, considerando as restrições macroeconômicas nacionais. A agenda atual de desenvolvimento industrial do país busca, portanto, aprender com o passado e inovar, voltando-se para o indispensável fortalecimento da democracia no Brasil. Os desafios são enormes, assim como as oportunidades.

REFERÊNCIAS

ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Oficinas com a sociedade civil para levantamento dos gargalos e instrumentos das missões para o desenvolvimento industrial**: relatório consolidado. Brasília: ABDI, 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.

BRASIL. **Livro branco de ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: MCT, 2002.

_____. Presidência da República. Decreto nº 11.482, de 6 de abril de 2023. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Diário Oficial da União**, 6 abr. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11482.htm.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Resolução CNDI/MDIC nº 1, de 6 de julho de 2023. Propõe a nova política industrial, com a finalidade de nortear as ações do Estado Brasileiro em favor do desenvolvimento industrial. **Diário Oficial da União**, 19 jul. 2023b. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cndi/mdic-n-1-de-6-de-julho-de-2023-*-497534395.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Nova Indústria Brasil**: forte, transformadora e sustentável – plano de ação para a neoindustrialização, 2024-2026. Ed. atualizada. Brasília: CNDI, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf.

EVENETT, Simon *et al*. **The return of industrial policy in data**. Washington: IMF, Jan. 2024. 31 p. (IMF Working Paper, n. 2024/001). Disponível em: https://doi.org/10.5089/9798400260964.001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2009.

GRYNSPAN, Rebeca. Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global. **Revista CEPAL**, n. 141, p. 45-56, dic. 2023. Disponível em: https://hdl.handle.net/11362/69113.

HITNER, Verena; DE TONI, Jackson. O caminho tortuoso da política industrial brasileira no século XXI. *In*: VELHO, Sérgio Roberto Knorr (Org.). **Neoindustrialização brasileira**. São Paulo: Blucher, 2024.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 2021.

KOZUL-WRIGHT, Richard; FORTUNATO, Piergiuseppe. Managing trade through production integration: industrial policy in an interdependent world. *In*: OQUBAY, Arkebe *et al*. (Org.). **The Oxford Handbook of Industrial Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2020. p. 237-265.

MAZZUCATO, Mariana. **Mission economy**: a moonshot guide to changing capitalism. London: Allen Lane, 2021.

_____. **Innovation-driven inclusive and sustainable growth**: challenges and opportunities for Brazil. London: UCL, 2023. (Policy Report, 2023/06). Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/brazil_policy_report.pdf.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. **The Brazilian Innovation System**. Brasília: CGEE, 2016. (Temas Estratégicos para o Desenvolvimento do Brasil, n. 1). Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/1774546/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf.

NEVES, Fabrício; HITNER, Verena. Mudanças globais na forma de produção, distribuição e legitimação do conhecimento científico: consequências para o Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 133-150, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.38116/rtm28art5.