

SÍNTESE ESPECIAL

SUBSÍDIOS PARA DEBATE

Número 16 - 30/01/2024

Algumas notas sobre a Nova Indústria Brasil (NIB), política industrial recém-lançada pelo governo federal

Após ampla discussão entre diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, que incluem ministérios, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), associações, institutos, Centrais Sindicais e outros agentes sociais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) apresentou ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 22 de janeiro de 2024, um documento que delinea o *Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026*. A proposta representa a base de uma estratégia industrial denominada de Nova Indústria Brasil (NIB), cujo propósito é reposicionar a indústria de transformação como elemento central na estratégia nacional de desenvolvimento sustentável até 2033.

O documento apresenta um conjunto de instrumentos, programas e projetos com o objetivo de estabelecer um processo para impulsionar o avanço tecnológico por meio da indústria brasileira. O diagnóstico que levou a essa iniciativa é amplamente conhecido por aqueles que estudam e acompanham o setor no país: há um processo de desindustrialização precoce¹ e exportações com baixa complexidade tecnológica.

Alinhando-se às políticas industriais recentemente adotadas pelos principais países desenvolvidos², o *Plano de Ação para a Neoindustrialização* busca fomentar uma indústria mais digital, sustentável e eficiente. O plano abrange tanto questões relacionadas à produtividade

¹ Esse processo de desindustrialização precoce envolve redução expressiva da participação da indústria no PIB do país e diminuição do nível de emprego no setor.

² Segundo levantamento dos pesquisadores Dani Rodrik, Réka Juhász e Nathan Lane, entre 2010 e 2022, houve aumento significativo no número de ações de política industrial em todo o mundo. Quase 80% das ações ocorreram nos países de alta renda, que utilizaram principalmente instrumentos como financiamento público, financiamento à exportação e subvenções econômicas para impulsionar as indústrias. Exemplos dessa retomada incluem o CHIPS and Science Act e o IRA nos EUA. (IEDI, 2023) ou (JUHÁSZ; LANE; RODRIK, 2023)

quanto à eficiência energética, a fim de melhorar a qualidade de vida da população brasileira e fortalecer a soberania nacional, reduzindo as vulnerabilidades em relação ao mercado internacional.

O plano de ação está estruturado em seis missões³, com metas específicas, que serão submetidas à aprovação e deliberação do CNDI nos próximos 90 dias, ou seja, até o final de abril. Abaixo, são destacados alguns pontos relevantes das seis missões, juntamente com as respectivas metas:

- na Missão 1, intitulada *Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar nutricional e energética*, o plano de ação visa, em linhas gerais, a mecanizar a agricultura familiar, expandir a conectividade nas áreas rurais, diminuir a dependência externa, especialmente em relação aos fertilizantes, implementar medidas para reduzir os custos e incentivar a compra, pelo setor público, de alimentos produzidos pela agricultura familiar. A finalidade é criar uma estratégia nacional para promover o desenvolvimento de uma agroindústria sustentável. As metas aspiracionais estabelecidas para 2033 incluem aumentar a participação da agroindústria no PIB agropecuário de 23% para 50%; mecanizar 70% dos estabelecimentos de agricultura familiar até a próxima década (hoje, o percentual é de 18%), com pelo menos 95% dos equipamentos de produção sendo de fabricação nacional; e garantir a sustentabilidade ambiental da agroindústria.

- na Missão 2, denominada *Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde*, a meta estabelecida para 2033 busca elevar a participação da produção nacional no complexo industrial da saúde de 42% para 70% das necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS). O plano ainda destaca seis programas destinados a impulsionar a inovação e adensar a produção local, utilizando como catalisador o poder de compra do Estado. Como é sabido, a pandemia de covid-19 evidenciou as dificuldades na importação de imunizantes, tornando urgente a busca por autonomia tecnológica para lidar com as demandas de saúde da população. Além disso, são mencionados projetos de lei para redução de custos e regulamentações destinadas a criar maior capacidade de inovação.

- a Missão 3 foca na promoção de *Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e bem-estar nas cidades*. As metas são a redução em 20% do tempo médio de deslocamento casa-trabalho, de 4,8 horas semanais, segundo dados de 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o aumento em 25% da participação brasileira na cadeia da indústria do transporte público sustentável até 2033. Há objetivos como o adensamento das cadeias produtivas

³ A Resolução CNDI/MDIC nº 1/2023, que propõe a nova política industrial (MIDC, 2023). Ver também: (CGEE, 2020). Cabe ainda observar que o conceito de reindustrialização orientado por missões foi objeto de profunda reflexão pelo Movimento Sindical.

nacionais de infraestrutura de água e saneamento, mobilidade, logística de transporte, telecomunicações, dados e energia; e priorização da digitalização em diversas frentes. Vários instrumentos dessa Missão vão em direção à redução de custos e à maior eficiência energética. Destacam-se também: a digitalização, para aprimorar a produtividade, juntamente com a recomposição da força de trabalho nas agências reguladoras, a questão da eletromobilidade, da cadeia produtiva da bateria, da construção civil digital e de baixo carbono e da indústria metroferroviária, o programa Mobilidade Verde e Inovação (Mover), que estimula eficiência energética e segurança veicular, descarbonização, mobilidade sustentável e competitividade e inovação na indústria automotiva, e outras ações para melhorar a infraestrutura digital e o controle da cibersegurança do país.

- na Missão 4, *Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade*, o foco é digitalizar 90% das empresas industriais brasileiras e triplicar a participação da produção nacional nos segmentos de novas tecnologias. Além disso, priorizam-se investimentos na indústria 4.0, no desenvolvimento de produtos digitais e na produção nacional de semicondutores. Destaca-se o programa Mais Inovação Brasil, que trata dos semicondutores e tecnologias digitais. Medidas regulatórias visando à ampliação da conectividade no país, além de diminuição de custos por meio de reduções tributárias e digitalização do setor público são mencionadas. A implementação do leilão do 5G, o programa ConectaBr, a conectividade nas escolas e a digitalização no agronegócio são identificados como aspectos fundamentais nessa Missão.

- Na Missão 5, que trata da *Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energética para garantir os recursos para as futuras gerações*, as metas para até 2033 incluem promover a indústria verde, reduzindo em 30% as emissões de CO₂ por valor adicionado da indústria nacional; ampliar em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes; e aumentar em 1% ao ano o uso sustentável e tecnológico da biodiversidade na indústria. A inovação nessa Missão está concentrada na descarbonização, visando à transição energética. Há instrumentos específicos destacados, como é o caso do Regime Especial da Indústria Química (Reiq)⁴, que busca melhorar a competitividade do setor.

Por fim, a Missão 6, que trata das *Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais*, tem como meta alcançar autonomia na produção de 50% das tecnologias críticas para a defesa até 2033. Priorizam-se ações em energia nuclear, sistemas de comunicação, sensoriamento, propulsão, veículos autônomos e remotamente controlados. Essa Missão pretende fortalecer a soberania nacional e garantir a defesa do país, concentrando-se na independência tecnológica em áreas estratégicas para a segurança nacional.

⁴ O Regime busca redução das alíquotas do Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para as centrais petroquímicas e indústrias químicas.

Os recursos alocados para a implementação da NIB fazem parte do montante de R\$ 300 bilhões destinados ao Plano Mais Produção, com o objetivo de apoiar os projetos de neointustrialização e a transição ecológica até 2026. Esses recursos serão geridos pelo BNDES, pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

O plano está organizado em quatro grandes eixos: a) Indústria Mais Inovadora e Digital, para o qual está prevista a quantia de R\$ 66 bilhões; b) Indústria Mais Verde, com R\$ 12 bilhões; c) Indústria Mais Exportadora, com R\$ 40 bilhões; e d) Indústria Mais Produtiva, com R\$ 182 bilhões. No entanto, a efetivação desses recursos depende de regulamentações e detalhamento, bem como do interesse das empresas em buscar financiamento junto ao BNDES, Finep e à Embrapii, mediante a apresentação de projetos para aprovação. Essa iniciativa pretende incentivar a participação ativa do setor privado na implementação das medidas propostas pelo plano de ação.

A proposta do movimento sindical

O movimento sindical, preocupado com os dilemas da indústria de transformação no país, elaborou um documento denominado *Plano Indústria 10+*, com um conjunto de diretrizes para orientar a elaboração de políticas, programas e ações referentes ao desenvolvimento produtivo e tecnológico brasileiro para os próximos 10 anos. Trata-se de um projeto de desenvolvimento socioeconômico orientado pela classe trabalhadora e que busca a melhoria da qualidade de vida, com redução das desigualdades e distribuição de renda nas diferentes regiões do país⁵.

Esse plano contém seis diretrizes que sintetizam a visão da classe trabalhadora para reverter o processo de desindustrialização do Brasil: garantir um processo consistente de inovação e modernização tecnológica; criar uma política industrial alinhada com a preservação do meio ambiente; buscar o adensamento das cadeias produtivas de valor; promover uma política externa soberana e que promova a indústria nacional; promover o desenvolvimento regional; gerar empregos de qualidade. O *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024 - 2026* adotou princípios semelhantes às diretrizes do documento elaborado pela classe trabalhadora⁶. As seis missões da NIB abordam a política industrial como meio para garantir à população direitos básicos, como alimentação, saúde, mobilidade, habitação, sustentabilidade ambiental e acesso à tecnologia, dialogando com a proposta dos trabalhadores. É importante salientar que a abordagem transversal e a contribuição multipartite, presentes no *Plano Indústria 10+*, foram acolhidas pelo CNDI e demais

⁵ O Plano Indústria 10+ foi iniciado em 2018 e apresentado pelas Centrais Sindicais em 2022.

⁶ Os oito princípios detalhados no *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024 - 2026* foram: 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 da competitividade; 6. Redução das desigualdades, incluindo as regionais; 7. Sustentabilidade; 8. Inserção internacional qualificada.

conselhos do governo.

Se por um lado o *Plano Indústria 10+* se divide em *Políticas Horizontais* e *Políticas Setoriais*, o NIB, por outro lado, não aborda a política industrial setorialmente. Nesse quesito, o plano do governo federal é diferente das políticas industriais aplicadas no passado e também do plano pensado pelos representantes da classe trabalhadora. Os “setores econômicos” serão beneficiados de forma direta ou indireta pelo desenvolvimento de cada uma das missões e diversos segmentos considerados “estratégicos” pelo movimento sindical estão contemplados, de alguma forma, nas missões da NIB - como química de 3ª geração, fármacos, biotecnologia, petróleo e gás, biocombustíveis, energias renováveis, processamento de minerais, equipamentos de telecomunicações, software e semicondutores, complexo da saúde, economia criativa, material de transportes coletivos e de carga, aeronáutico, defesa e aeroespacial, construção civil e bens de capital.

Outra grande semelhança é a forma de financiamento da política industrial. Tanto o *Plano Indústria 10+* quanto a NIB destacam o papel dos bancos públicos como principais financiadores do desenvolvimento industrial. Especificamente em relação ao BNDES, o governo apresentou diversos ajustes contemplando as sugestões do movimento sindical, como a revisão da TJLP⁷ e o aperfeiçoamento dos instrumentos de créditos da instituição. Outro destaque é para o papel dos bancos públicos regionais, como o Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa).

Outros pontos semelhantes no desenho da política são: a articulação com instituições públicas, o incentivo ao financiamento com recursos privados, a importância do Estado regulador, a defesa do conteúdo local e do capital nacional, a proteção do meio-ambiente, o desenvolvimento regional e uma política de comércio exterior justa e soberana para o Brasil. Por fim, o *Plano Indústria 10+* e a NIB destacam a criação de mecanismos de fiscalização e conselhos tripartites e/ou multipartites de avaliação. Na NIB, o monitoramento da política industrial está previsto pelo *Observatório do Desenvolvimento Industrial*, e pode contar com a estrutura do CNDI.

Desafios de implementação

Como ocorre em toda a política pública, a partir da construção, formulação e lançamento da agenda, inicia-se a decisiva etapa de implementação, acompanhada de monitoramento e avaliação correspondentes aos objetivos pretendidos. Os desafios de implementação da NIB podem ser divididos em algumas categorias: (1) tornar a política conhecida; (2) colocar os diferentes programas e iniciativas em operação; (3) detalhar o sistema de monitoramento e avaliação, com metas de curto e médio prazo, além dos indicadores pertinentes; (4) tornar a política acessível,

⁷ Taxa de Juros de Longo Prazo.

especialmente para as empresas industriais de menor porte; (5) dar transparência aos resultados e promover comunicação efetiva e permanente junto aos atores econômicos envolvidos na formulação e implementação do plano.

No que diz respeito aos possíveis impactos da NIB para a economia brasileira, cabe ressaltar a importância da elevação do conteúdo nacional na produção interna e nas exportações, sobretudo, nos segmentos de maior intensidade tecnológica - devido ao elevado déficit na balança comercial desse setor, especialmente concentrado nos segmentos de média-alta e alta intensidade tecnológica, que representam quase 2/3 das importações de bens industriais. No período de 2015 a 2023, o déficit acumulado da balança comercial da indústria atingiu a marca de US\$ 310 bilhões.

Modificar esse quadro, num contexto de crescente integração das nossas cadeias produtivas ao comércio global, não será uma tarefa simples. No curto prazo, a revisão da Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (com a correspondente retirada de itens em que a produção nacional está presente) e a revisão das reduções temporárias do imposto de importação de itens não produzidos no país (“ex-tarifários”) podem ser ações colocadas nessa direção.

No médio e longo prazo, todavia, existe um desafio estrutural correspondente à atração de investimento produtivo nos segmentos de alta e média-alta intensidade tecnológica, à capacitação tecnológica de empresas já presentes no Brasil ou à condução de programas de desenvolvimento e inovação focados em reduzir nossa dependência externa em relação a insumos ou componentes críticos para o alcance dos objetivos colocados, bem como a criação de novos empreendimentos industriais nacionais. Nesse sentido, o tema também se conecta à necessária revisão e renegociação em torno do acordo comercial Mercosul/União Europeia, cuja concepção atual é claramente oposta ao principal objetivo da NIB, que é a reindustrialização da economia brasileira.

Em relação a facilitar o acesso à política, cabe aqui também a relevância da mobilização de recursos e suportes da NIB junto a empresas industriais de pequeno e médio porte, majoritariamente nacionais. Sabe-se que esse amplo conjunto de empreendimentos normalmente tem maiores dificuldades de acesso à informação sobre os diferentes programas e iniciativas que compõem a nova política, à interlocução com organizações governamentais ou agentes responsáveis por implementá-la, e menor capacidade para tomar crédito nas condições estabelecidas pelas instituições financeiras envolvidas.

No campo da comunicação, além da necessária sistematização de informações sobre o processo de implementação da NIB, os resultados alcançados e o impacto em variáveis relevantes, cabe atentar para o conflito de visões em torno da política industrial, evidenciado em diferentes manchetes e matérias publicadas pelos principais veículos de imprensa. A ênfase na equação fiscal ou no “temor fiscal”, como diversas manchetes apontaram, e na caracterização da NIB como risco

ao equilíbrio econômico do país tem sido recorrente na cobertura inicial da mídia⁸.

Por isso, avançar no debate será tarefa necessária ao longo do processo de implementação da política, inserindo o tema da balança de pagamentos, que se apresenta como risco elevado e potencial barreira ao desenvolvimento nacional no médio prazo, caso persista a forte dependência de bens industriais importados, especialmente de maior intensidade tecnológica.

Pontos de atenção para o movimento sindical brasileiro

Em relação ao acompanhamento e participação do movimento sindical brasileiro na implementação da NIB, vale destacar alguns pontos relevantes. Primeiro, faz-se necessária atenção à importância do estabelecimento de contrapartidas claras e metas específicas para a geração de empregos e renda, bem como a priorização da qualificação profissional para empresas e setores beneficiados. Também é preciso ressaltar a necessidade de alinhamento da política industrial com outras políticas públicas, como macroeconomia, educação e saúde, visando a uma abordagem integrada para impulsionar o desenvolvimento industrial. É importante ainda identificar e superar obstáculos que possam surgir durante a implementação da Nova Indústria Brasil e explorar oportunidades para fortalecer o conteúdo nacional em diversos setores industriais.

Cabe também ao Movimento Sindical observar a necessidade de incluir e apoiar as micro, pequenas e médias empresas industriais em programas de modernização e sustentabilidade. Aliás, ressaltar a importância de se orientar a transição tecnológica de forma justa, garantindo que todos os segmentos industriais, especialmente os mais deficitários, recebam suporte adequado, é outro fundamental.

Além disso, é essencial acompanhar de perto a evolução setorial da NIB, identificando áreas que ofereçam oportunidades e ou nas quais haja necessidade de intervenção específica.

Outra abordagem que o movimento sindical deve adotar é a territorial. É indispensável adaptar as estratégias da NIB às realidades territoriais, especialmente em regiões com forte atividade industrial. Isso envolve o desenvolvimento de políticas específicas para regiões maduras, além da integração de políticas subnacionais na implementação do plano. Destaca-se a necessidade de uma abordagem territorialmente sensível para garantir o sucesso e a eficácia da política industrial em todo o país.

Por fim, cabe uma articulação do Movimento Sindical que dê importância para capacitar as entidades sindicais para participar ativamente das discussões sobre a NIB, garantindo que os

⁸ (RONCAGLIA, 2024) e (ALCKMIN, 2024) são exemplos imediatos do embate contra o argumento do “temor fiscal” e as críticas difundidas pela grande imprensa.

interesses dos trabalhadores sejam representados. É crucial estar atento a necessidades de ações coletivas para defender os direitos dos trabalhadores durante a implementação da política. A capacitação das entidades sindicais também é crucial para garantir uma negociação eficaz e justa em todos os níveis, desde o local até o nacional.

Sem dúvida, os pontos aqui mencionados não dão conta de todas as áreas de atenção que devem ser consideradas à medida que a política industrial vá sendo implementada. Um passo importante para o desenvolvimento do país foi dado, conferindo centralidade à indústria brasileira e deixando de lado a agenda de curto prazo. A boa condução do processo será decisiva para alcançar os objetivos principais da reindustrialização do Brasil: desenvolvimento nacional, valorização do trabalho e dos trabalhadores, redução das desigualdades e melhoria sistemática e consistente das condições de vida da população.

Referências bibliográficas

ALCKMIN, Geraldo. Alckmin descarta risco fiscal e diz que política industrial pode superar R\$ 300 bi”, **Valor Econômico**, São Paulo, 26 jan. 2024.

CGEE. **The brazilian innovation system**: a mission-oriented policy proposal, 2020. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system>, acesso em: jan. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. As novas políticas industriais no mundo. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 1230, 27 out. 2023. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1230.html . Acesso em 11 jan. 2024.

JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. **The new economics of industrial policy**, ago. 2023. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080123.pdf/. Acesso: jan. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Resolução CE / CNDI / MIDC, n. 1 de 28 de junho de 2023**: aprova a criação dos grupos de trabalho para discussões das missões e seus cronogramas. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/arquivos/resolucoes-comite-executivo/arquivos/resolucao-ce-cndi-mdic-no-1-de-28-de-junho-de-2023/view>. Acesso em: jan. 2024.

RONCAGLIA, André Roncaglia. Histeria anti-indústria revela o atraso de economistas liberais, **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 jan. 2024



Escritório Nacional

Rua Aurora, 957, Centro, São Paulo, SP CEP 01209-001
Tel.: 11 3874-5366 – 11 3821-2199
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – José Carlos Santos Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Diretor Executivo – Carlos Andreu Ortiz

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Victor Pagani - Diretor Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Equipe técnica

Altair Garcia

Felipe Duarte

Luís Paulo Bresciani

Michaela Aramaqui

Ricardo Tamashiro

Warley Soares