



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA, CONTABILIDADE E
GESTÃO PÚBLICA - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PPGECO

MATHEUS TEIXEIRA DE OLIVEIRA

O ESTADO BRASILEIRO COMO MOTOR DA INOVAÇÃO: A NOVA
INDÚSTRIA BRASIL

BRASÍLIA-DF
2025

Espaço reservado para a ficha catalográfica

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALUNO: MATHEUS TEIXEIRA DE OLIVEIRA

O ESTADO BRASILEIRO COMO MOTOR DA INOVAÇÃO: A NOVA
INDÚSTRIA BRASIL

Defendida em: 20/03/2026

COMISSÃO JULGADORA

PROFA. DRA. DANIELA FREDDO - ORIENTADORA

PROFA. DRA. ADRIANA MOREIRA AMADO

DRA. PAULA MARCOLINO VAZ DE ANDRADE FALCÃO

Para Ana Carolina, Bianca e Rafael

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a minha eterna gratidão à minha companheira, Ana Carolina. Você foi inspiração, apoio e orientação em todo este processo. Esta dissertação é fruto da nossa jornada de companheirismo e amor. Aos meus meninos, Bianca e Rafael, por serem a alegria e a esperança de que a vida vale a pena.

Aos meus grandes amigos, por me tolerarem, suportarem e motivarem, especialmente a: Máira Dalana, Talita Beda, Alline Marra, Nayara Matos, Bruno Zaban, Moacir Júnior, Marcos Costa, Marcello Rocha e Gilson Maciel. Vocês foram fundamentais.

Aos amigos André Costa e Nagib Abdala Filho, por me indicarem leituras que ampliaram os meus horizontes.

Aos meus pais, Hélio e Myriam, por nunca terem desistido, mesmo quando tinham motivos para desistir. Aos meus irmãos, Thiago e Raquel, pelo amor sempre presente. E aos meus cunhados, Eliz e Bruninho, pelo carinho e respeito dedicados a mim, e a toda a família. Aos meus sobrinhos, Daniel, Gabriel e Felipe, pelos bons momentos de amor e ternura.

Agradeço à minha orientadora, Daniela Freddo, por me guiar nessa jornada de maneira tão singular em um tema extremamente desafiador. Às integrantes da banca, Adriana e Paula, por aceitarem o convite e pelas contribuições à pesquisa.

A todos os colegas da turma do Mestrado, especialmente ao Luciano “Bigode”, ao Marcos Coto e ao Yan Longo, pela parceria nas atividades em sala, pelo compartilhamento de conhecimento e pelo apoio mútuo ao longo do curso.

Aos amigos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, especialmente à Izabela Frota, que me motivou e fez questão de acompanhar toda a jornada do mestrado de perto, e às minhas companheiras no escritório de projetos e inovação, Mariângela e Tatianne, pelo apoio incondicional.

Afastei-me de nosso círculo, depois de reconhecer que aquilo não era a vida, mas só algo semelhante a ela, que as condições de fartura em que vivemos nos privam da possibilidade de compreender a vida e que, para compreendê-la, devo fazê-lo sem exceção, não a nossa vida de parasitas, mas a do povo trabalhador simples, aquele que faz a vida, e o sentido que ele dá a ela.
Tolstói (2017, p. 83)

RESUMO

Desde os anos 80, a economia brasileira enfrenta um processo estrutural de desindustrialização precoce, agravado pela subordinação da política industrial à lógica restritiva do tripé macroeconômico. Diante desse cenário, esta dissertação tem como objetivo investigar a retomada do protagonismo do Estado como motor da inovação, analisando especificamente a política Nova Indústria Brasil (NIB), lançada em 2024. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa estruturada em três eixos: uma revisão teórica fundamentada no "Estado Empreendedor" e na abordagem orientada por missões de Mariana Mazzucato, em articulação com o estruturalismo de Celso Furtado; um diagnóstico histórico-institucional da trajetória de desenvolvimento e desindustrialização do país; e uma análise documental crítica do desenho institucional da NIB. O estudo demonstra que a inovação exige uma atuação estatal proativa de moldador de mercados, superando a visão ortodoxa de mera correção de falhas. Os resultados indicam que a NIB representa uma importante ruptura conceitual ao adotar a direcionalidade das missões, mobilizando compras públicas, crédito e empresas estatais para a transformação produtiva. Conclui-se, contudo, que a política é uma condição necessária, mas não suficiente para a neindustrialização. Sua efetividade encontra-se limitada por um "conflito de convenções", no qual a ambição desenvolvimentista colide frontalmente com as restrições de austeridade e juros do regime macroeconômico de curto prazo.

Palavras-chave: Estado Empreendedor. Nova Indústria Brasil. Desindustrialização. Inovação. Política Orientada por Missões.

ABSTRACT

Since the 1980s, the Brazilian economy has faced a structural process of premature deindustrialization, exacerbated by the subordination of industrial policy to the restrictive logic of the macroeconomic triad. In this context, this dissertation aims to investigate the resumption of the State's leading role as a driver of innovation, specifically analyzing the Nova Indústria Brasil (NIB) policy, launched in 2024. The research adopts a qualitative approach structured into three axes: a theoretical review based on Mariana Mazzucato's "Entrepreneurial State" and mission-oriented approach, articulated with Celso Furtado's structuralism; a historical-institutional diagnosis of the country's development and deindustrialization trajectory; and a critical documentary analysis of NIB's institutional design. The study demonstrates that innovation requires proactive state action as a market shaper, overcoming the orthodox view of merely correcting market failures. The results indicate that NIB represents an important conceptual rupture by adopting the directionality of missions, mobilizing public procurement, credit, and state-owned enterprises for productive transformation. However, it concludes that the policy is a necessary but insufficient condition for neo-industrialization. Its effectiveness is limited by a "conflict of conventions," in which developmental ambition collides with the austerity constraints and interest rates of the short-term macroeconomic regime.

Keywords: Entrepreneurial State. Nova Indústria Brasil. Deindustrialization. Innovation. Mission-Oriented Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As Cinco Revoluções Tecnológicas Sucessivas, 1770s a 2000s.....	6
----------------------------------------------------------------------------	---

LISTA DE SIGLAS

- ABDI** - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEIS** - Complexo Econômico-Industrial da Saúde
- CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNDI** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
- Embrapii** - Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
- Finep** - Financiadora de Estudos e Projetos
- GVC** - *Global Value Chains* (Cadeias Globais de Valor)
- IPD** - Infraestrutura Pública Digital
- ISI** - Industrialização por Substituição de Importações
- NIB** - Nova Indústria Brasil
- P&D** - Pesquisa e Desenvolvimento
- PBM** - Plano Brasil Maior
- PDP** - Política de Desenvolvimento Produtivo
- PIB** - Produto Interno Bruto
- PITS** - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
- SUS** - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. O ESTADO COMO MOTOR DA INOVAÇÃO	3
1.1. DO CORRETOR DE FALHAS AO MOLDADOR DE MERCADOS.....	3
1.2. O ESTADO EMPREENDEDOR E O BEM COMUM	7
1.3. A DESTRUIÇÃO CRIATIVA E A DESIGUALDADE ESTRUTURAL	12
1.4. O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A AÇÃO ESTATAL: A ABORDAGEM ORIENTADA POR MISSÕES E A ECONOMIA DO PROJETAMENTO.....	16
2. PLANEJAMENTO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO: A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA BRASILEIRA	21
2.1. AS RAÍZES DO SUBDESENVOLVIMENTO E A DEPENDÊNCIA EXTERNA	21
2.2. INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (ISI) COMO NECESSIDADE.....	25
2.3. DESCONTINUIDADES E DESEQUILÍBRIOS ESTRUTURAIS DA ISI	27
2.4. O PAPEL DO ESTADO NA ISI E A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO.....	29
2.5. CRISE E TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO.....	30
2.6 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE.....	32
2.7 A PERSISTÊNCIA NO TRIPÉ MACROECONÔMICO.....	36
2.8 O FRACASSO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS PÓS-2000	37
3. A NOVA INDÚSTRIA BRASIL	39
3.1. A NIB COMO ESTRATÉGIA ORIENTADA POR MISSÕES.....	39
3.2. INSTRUMENTOS E ALAVANCAS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO...	41
3.3. INVESTIMENTO E COLABORAÇÃO.....	43
3.4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NIB	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

A economia brasileira enfrenta, desde a década de 1990, um processo preocupante de desindustrialização precoce. Não se trata apenas de perder participação no Produto Interno Bruto (PIB), mas de uma regressão estrutural, marcada pela redução da complexidade produtiva e tecnológica do país. Esse fenômeno é preocupante porque, historicamente, a indústria tem se provado um forte aliado na incorporação do progresso técnico e no aumento da produtividade das nações.

Diante desse imperativo histórico, a atuação do Estado brasileiro tem sido, no mínimo, controversa. Ao longo de seu desenvolvimento, o Estado alternou entre breves surtos de protagonismo desenvolvimentista e longos períodos de omissão estratégica. Muitas vezes, essa omissão foi justificada pela visão econômica ortodoxa, que limita a ação estatal apenas à correção de "falhas de mercado". O problema central que esta dissertação aborda reside precisamente nessa oscilação histórica, que impediu a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional sustentado de longo prazo.

A Nova Indústria Brasil (NIB), lançada em 2024, apresenta-se como uma tentativa de ruptura. Ela busca ir além dos planos setoriais tradicionais do passado, como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM), fundamentando—se na "abordagem orientada por missões". O desafio que se impõe coloca em contraste a ambição desse novo desenho e as restrições impostas pelo arranjo institucional e macroeconômico vigente no Brasil.

Diante disso, a pergunta de pesquisa que norteia este trabalho é: Em que medida a Nova Indústria Brasil representa uma retomada efetiva do protagonismo estatal na inovação tecnológica e qual a viabilidade de seu modelo?

Para responder a essa questão, a dissertação adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, estruturada em três eixos analíticos. O primeiro eixo consiste na revisão bibliográfica das correntes heterodoxas do pensamento econômico. O foco central recai na articulação entre a teoria do "Estado Empreendedor" de Mariana Mazzucato e o pensamento estruturalista de Celso Furtado. Essa base teórica é complementada pela crítica institucionalista, construindo os alicerces para analisar a intervenção estatal em economias periféricas.

O segundo eixo emprega o método histórico-institucional para diagnosticar a trajetória da economia brasileira. A análise baseia-se fundamentalmente na revisão da

literatura clássica do estruturalismo latino-americano e de estudos contemporâneos sobre a desindustrialização. O objetivo é identificar, através dessa perspectiva histórica, os padrões de dependência e as restrições macroeconômicas que condicionaram e limitaram as políticas anteriores.

Por fim, o terceiro eixo realiza a análise documental crítica da Nova Indústria Brasil, através do exame dos documentos oficiais que instituíram a política. A avaliação interpreta os objetivos e instrumentos da NIB à luz da teoria das missões, focando na coerência do seu desenho institucional frente aos desafios identificados.

Refletindo essa estratégia metodológica, o trabalho organiza-se em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais:

O primeiro capítulo constrói a base teórica. Ele contrapõe a visão neoclássica de Estado mínimo às abordagens heterodoxas. Argumenta-se aqui que a inovação não é um fenômeno espontâneo do mercado, mas o resultado de decisões políticas deliberadas e da construção de capacidades estatais dinâmicas.

O segundo capítulo realiza o diagnóstico histórico-estrutural. Analisa-se a trajetória do desenvolvimento brasileiro desde a Industrialização por Substituição de Importações (ISI) até a consolidação do "Tripé Macroeconômico". Examina-se como o desmantelamento do planejamento e a predominância da lógica financeira neutralizaram as tentativas de política industrial do século XXI, como a PDP e o PBM, gerando o hiato que a NIB busca agora preencher.

Por fim, o terceiro capítulo dedica-se à análise específica da Nova Indústria Brasil. Examina-se seu desenho institucional, a retomada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a adequação de seus instrumentos, compras públicas, crédito e empresas estatais, ao conceito de missões. A análise culmina na avaliação crítica dos desafios de implementação, questionando se a sofisticação teórica da política será suficiente para superar as barreiras fiscais e políticas de sua execução.

1. O ESTADO COMO MOTOR DA INOVAÇÃO

A compreensão do papel do Estado na promoção da inovação e do desenvolvimento social e econômico exige uma visão distinta da teoria econômica convencional. A ortodoxia, ao limitar a ação estatal a um papel meramente reativo e marginal de "corretor de falhas de mercado", mostra-se insuficiente para capturar a complexidade da possibilidade de transformação estrutural e da criação de novas fronteiras tecnológicas, principalmente em países subdesenvolvidos. Este capítulo se propõe a realizar o percurso teórico para se afastar desse modelo. Partirá da desconstrução crítica do modelo convencional para construir um outro referencial que conceitua o Estado como um agente proativo, empreendedor e "moldador de mercados", baseado na análise social e econômica, no uso de ferramentas de planejamento e execução de políticas públicas e nos debates contemporâneos sobre o Estado Empreendedor.

1.1. DO CORRETOR DE FALHAS AO MOLDADOR DE MERCADOS

A teoria econômica convencional estabelece o mercado como a instituição central para a organização da atividade econômica. Com base em princípios como o da "mão invisível" de Adam Smith, argumenta-se que a interação entre agentes autointeressados em mercados competitivos leva, geralmente, a uma alocação eficiente de recursos, maximizando o bem-estar da sociedade (MANKIW, 2013). Nesse arcabouço, a intervenção do Estado é concebida como uma medida excepcional, justificada em duas circunstâncias principais: para garantir o funcionamento do próprio mercado, por meio da proteção dos direitos de propriedade, ou para promover a eficiência ao corrigir uma "falha de mercado", definida como uma situação em que o mercado, por si só, não aloca os recursos eficientemente (MANKIW, 2013, p. 12).

As falhas de mercado mais relevantes para a discussão sobre inovação são as externalidades e os bens públicos. A inovação tecnológica é frequentemente citada como um exemplo de externalidade positiva, pois seus benefícios sociais, como o transbordamento de conhecimento (*spillover*), excedem os retornos privados do inventor, levando a um nível de investimento abaixo do socialmente ótimo (MANKIW, 2013, p. 221-222). Adicionalmente, a pesquisa básica possui características de bem público, por não ser excludente nem rival no consumo, o que justifica seu financiamento estatal para evitar o "problema do carona" (*free-rider problem*), que levaria a uma subprovisão pelo setor privado (MANKIW, 2013, p. 231-232). Dessa forma, sob essa ótica, o papel

legítimo do Estado é reduzido a intervenções pontuais que visam corrigir essas falhas específicas e restaurar a eficiência do mercado.

Apesar de sua dominância na teoria econômica, a visão do Estado como mero corretor de falhas foi objeto de uma profunda crítica histórico-institucional. Polanyi (2000) argumenta que a própria premissa de um "mercado autorregulável" é uma anomalia histórica, uma "crua utopia". A tentativa de criar tal sistema no século XIX exigiu que se tratasse o trabalho, a terra e o dinheiro como se fossem mercadorias comuns. Para o autor, essas, o que ele denomina "mercadorias fictícias", são, na verdade, a própria substância da sociedade — a vida humana, a natureza e o poder de compra, e submetê-las inteiramente à lógica do mercado levaria à aniquilação social. Por essa razão, as economias de mercado estão sempre, e necessariamente, imersas em um tecido de relações e instituições sociais que as regulam e protegem a sociedade de sua força destrutiva.

A tese de que a economia está imersa em instituições sociais se torna concreta ao se analisar a formação dos mercados. Em contradição à ortodoxia, Polanyi (2000) demonstra que o surgimento da economia de mercado no século XIX não foi um processo espontâneo, mas o resultado de uma deliberada intervenção estatal, argumentando que o próprio *laissez-faire* foi planejado. Essa visão é corroborada e aprofundada pela análise de Chang (2009), que, em sua crítica à "história oficial da globalização", revela que a primeira era da globalização foi viabilizada pela força militar e por "tratados desiguais". Aprofundando a crítica histórica, Chang (2004) demonstra que os países hoje desenvolvidos não apenas utilizaram um vasto arsenal de políticas protecionistas para construir suas bases econômicas, mas também, em uma posição de poder, "chutaram a escada" para impedir que outros seguissem a mesma trajetória.

Complementando a crítica histórica com a análise macroeconômica, Keynes (2016) oferece um argumento fundamental contra a premissa da autorregulação. Ele postula que a economia de mercado é inerentemente instável e incapaz de garantir o pleno emprego, pois a incerteza keynesiana sobre o futuro inibe o investimento privado, levando a crises de demanda agregada. A solução do autor, portanto, exige uma ação estatal proativa para gerenciar a demanda e estabilizar a economia, um papel que transcende em muito a mera correção de falhas pontuais.

Por fim, trazendo a discussão para a fronteira da inovação, Stiglitz e Greenwald (2014) defendem que a inovação, motor do desenvolvimento, é precisamente a área em que o mercado mais falha. Eles argumentam que o conhecimento possui características

de bem público e que seu fluxo é marcado por assimetrias de informação, fazendo com que as "falhas de mercado" sejam a norma, e não a exceção. Nessa perspectiva, o principal motor da transformação tecnológica não é o mercado por si só, mas sim a criação de uma "sociedade do aprendizado", um processo que depende fundamentalmente da ação estatal por meio de políticas industriais que promovam a difusão do conhecimento e a inovação.

A constatação de que o arcabouço das "falhas de mercado" é analiticamente insuficiente emerge de múltiplas fontes. Seja pela crítica histórico-institucional, que revela a intervenção estatal como a norma do desenvolvimento capitalista (POLANYI, 2000; CHANG, 2004; 2009), ou pela própria teoria econômica, que aponta a instabilidade (KEYNES, 2016) e a ineficiência informacional (STIGLITZ; GREENWALD, 2014) como características inerentes ao mercado, o modelo ortodoxo se mostra limitado. Portanto, é necessária uma teoria que não apenas justifique a intervenção, mas que seja capaz de conceituar o papel do Estado como um agente proativo e estratégico na própria formação dos mercados e na definição da trajetória tecnológica. É a partir dessa lacuna que emerge a discussão sobre o Estado como um "moldador de mercados", conceito que será explorado em detalhes a seguir.

Diante das limitações da teoria convencional, Mazzucato (2014) argumenta que o Estado pode e deve ser um "Estado empreendedor", capaz não apenas de facilitar, mas de "criar a economia do conhecimento com uma visão arrojada e investimento específico". Superando a visão restrita que justifica a intervenção apenas para corrigir "falhas de mercado", a autora propõe um papel proativo de "moldador de mercados" (*market shaper*). Nesta ótica, o Estado lidera e define direções estratégicas, assumindo a incerteza radical que o setor privado, focado no curto prazo, não estaria disposto a absorver.

A história recente corrobora essa perspectiva. Desde a revolução da internet e da biotecnologia até as fronteiras mais recentes da nanotecnologia e das tecnologias verdes, a evidência demonstra que foram os investimentos pacientes e a visão de longo prazo do Estado que estiveram na origem das inovações mais radicais (MAZZUCATO, 2014). Em cada um desses casos, o Estado não atuou como um mero corretor de falhas, mas como o principal agente criador de novos mercados e transformador de setores inteiros, pavimentando o caminho que o capital privado viria a explorar posteriormente.

Para melhor compreender a manifestação do Estado enquanto "moldador de mercados", é fundamental analisar o desenvolvimento capitalista pela lente das mudanças tecnológicas. Perez (2009) argumenta que o capitalismo não avança de forma linear e gradual, mas em "grandes surtos de desenvolvimento", cada um impulsionado por uma

revolução tecnológica. Para a autora neo-schumpeteriana, essas revoluções são definidas como um "conjunto poderoso e visível de tecnologias, produtos e indústrias novas e dinâmicas, capazes de gerar uma mudança estrutural de longo alcance em toda a economia".

O conceito-chave para compreender o impacto dessas transformações é o de "paradigma tecno-econômico". Uma revolução tecnológica faz mais do que introduzir novos setores; ela difunde um novo "senso comum" de melhores práticas de produção, organização e gestão, que se torna o modelo de eficiência para toda a economia. Esse novo paradigma transforma radicalmente as estruturas de custos, os modelos de negócio e as instituições existentes, inaugurando um período de intensa "destruição criativa" schumpeteriana que reconfigura todo o tecido social e econômico (PEREZ, 2009).¹

A história do capitalismo moderno pode, assim, ser periodizada a partir de cinco grandes revoluções tecnológicas, cada uma instaurando um novo paradigma, conforme detalhado na Tabela 1. A tabela ilustra a natureza sistêmica e disruptiva dessas ondas de inovação, ressaltando que cada transição paradigmática representou uma reconfiguração completa da economia — um processo de escala muito superior ao que a teoria das "falhas de mercado", com seus ajustes marginais, consegue capturar.

Tabela 1 - As Cinco Revoluções Tecnológicas Sucessivas, 1770s a 2000s

Revolução Tecnológica	Período Aproximado	Núcleo Tecnológico/Setores-Chave	País(es) centrais
1ª: A Revolução Industrial	A partir de 1771	Mecanização da indústria têxtil, canais e energia hidráulica	Grã-Bretanha
2ª: A Era do Vapor e das Ferrovias	A partir de 1829	Máquina a vapor, ferrovias, ferro e carvão	Grã-Bretanha, EUA
3ª: A Era do Aço e da Eletricidade	A partir de 1875	Aço barato, engenharia pesada (química, elétrica)	EUA, Alemanha
4ª: A Era do Petróleo e do Automóvel	A partir de 1908	Produção em massa de automóveis, petróleo e petroquímicos	EUA
5ª: A Era da Informação e Telecomunicações	A partir de 1971	O microprocessador, telecomunicações, software e internet	EUA

Fonte: Adaptado de Perez (2009).

¹ A análise de Perez pode ser entendida como uma teoria que conecta a ideia da inovação de Schumpeter — o empreendedor e a destruição criativa — à história dos grandes ciclos de desenvolvimento. O "paradigma tecno—econômico" é o conceito que explica como as inovações individuais se agregam e se difundem até reconfigurar todo o sistema produtivo.

A conexão entre os arcabouços de Perez (2009) e Mazzucato (2014) se torna evidente ao se analisar a "fase de instalação" de um novo paradigma tecnológico. Conforme descrito por Perez (2009), esse período é marcado por uma intensa turbulência, alta incerteza e uma batalha entre as velhas e as novas tecnologias e instituições. É precisamente nesse cenário de "destruição criativa", no qual o capital privado se mostra hesitante ou se direciona para a especulação financeira, que a necessidade de um ator com visão de longo prazo e capacidade de absorver a incerteza radical se revela mais premente.

O Estado Moldador de Mercados, proposto por Mazzucato (2014), surge, portanto, como o agente por excelência para conduzir esta transição paradigmática. Ao investir em P&D de alto risco, atuar como primeiro comprador de novas tecnologias e coordenar múltiplos atores por meio de missões estratégicas, o Estado não apenas acelera a difusão do novo paradigma, mas pode também direcioná-lo para um caminho mais sustentável e inclusivo. Dessa forma, sua ação transcende a mera aceleração tecnológica, assumindo a função de orientar o "vendaval" da destruição criativa para o alcance do bem comum (MAZZUCATO, 2021).

Em suma, a argumentação desenvolvida representa uma transição fundamental de perspectiva: da visão restrita do Estado como um "corretor" de falhas para uma concepção robusta e historicamente fundamentada do Estado como um "moldador" de mercados e paradigmas tecno-econômicos (MAZZUCATO, 2014; PEREZ, 2009). Essa nova abordagem é indispensável para guiar a economia através das complexas transformações da atualidade. Contudo, para que essa função seja exercida de forma eficaz e legítima, o Estado precisa de uma postura proativa e de capacidades dinâmicas orientadas para o bem comum. É precisamente a análise deste ator, o "Estado Empreendedor", e de sua finalidade coletiva que aprofundaremos a seguir.

1.2. O ESTADO EMPREENDEDOR E O BEM COMUM

A função de "moldar mercados" exige do Estado uma postura que supera a mera regulação ou o fomento. Exige uma capacidade de agir como protagonista econômico, assumindo um tipo de risco que define a fronteira do desenvolvimento capitalista. É nesse contexto que Mazzucato (2014) desenvolve o conceito de "Estado Empreendedor": um Estado que não apenas facilita ou incentiva, mas que se envolve diretamente na mais arriscada e incerta de todas as atividades econômicas: a inovação radical.

Para compreender a natureza desse protagonismo, é crucial fazer uma distinção teórica fundamental entre risco e incerteza. O risco refere-se a um futuro com múltiplos

resultados possíveis, mas cujas probabilidades de ocorrência podem ser calculadas e, portanto, atuarialmente gerenciadas. A incerteza, por outro lado, descreve uma situação em que os resultados possíveis não são conhecidos ou suas probabilidades não podem ser determinadas. É a "verdadeira incerteza knightiana" (MAZZUCATO, 2014).²

É justamente no domínio dessa incerteza, e não no do risco calculável, que as inovações radicais ocorrem. Segundo Schumpeter (1961), o desenvolvimento capitalista é impulsionado por um "vendaval perene de destruição criativa", um processo que revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro. Décadas depois, Christensen (2012) forneceu uma explicação microeconômica para a dificuldade do setor privado em liderar esse processo. Ele demonstra que as práticas de gestão que levam empresas ao sucesso, tais como ouvir os clientes, investir em melhorias incrementais e buscar mercados com retornos garantidos, as "inovações de sustentação", são as mesmas que as tornam incapazes de investir em "inovações de ruptura", as quais, por criarem novos mercados, operam sob incerteza fundamental e, inicialmente, parecem irracionais e pouco lucrativas. Esse "dilema" estrutural do setor privado cria o vácuo que apenas um ator com outros horizontes e lógicas, o Estado Empreendedor, pode preencher.

A história demonstra que o Estado tem sido o principal ator a investir na fronteira da incerteza, onde nascem as inovações radicais. Tecnologias como a internet ou a energia verde tiveram sua origem em investimentos públicos de longo prazo, realizados em um estágio em que os resultados eram fundamentalmente imprevisíveis. Desse modo, a crítica recorrente de que o Estado é ineficiente por "escolher perdedores", como no caso do avião supersônico Concorde, ignora seu papel decisivo, que não é o de "escolher vencedores" (*picking winners*), mas sim o de financiar as áreas tecnológicas dispostas a inovar. Esse protagonismo se manifesta no desenvolvimento de tecnologias de propósito geral que, mais tarde, se tornam a base para o sucesso de produtos como o iPhone, cujos componentes essenciais, como a internet, o GPS e as telas sensíveis ao toque, foram todos financiados pelo Estado (MAZZUCATO, 2014).

O investimento estatal na fronteira da incerteza revela um problema no modelo de inovação: a "socialização dos riscos e privatização dos benefícios". O Estado assume os custos e as altas taxas de fracasso dos investimentos em tecnologias radicalmente novas,

² A distinção seminal entre risco — probabilidades calculáveis — e incerteza — imprevisibilidade fundamental — foi formalizada por Frank Knight. Enquanto John M. Keynes mobilizou o conceito de incerteza para explicar a instabilidade do investimento agregado, Mariana Mazzucato (2014, p. 129—130) retoma esta distinção para justificar o papel único do Estado como o ator capaz de financiar a inovação radical, cujo resultado é, por definição, incerto e não apenas arriscado.

mas os retornos financeiros extraordinários que surgem dos raros sucessos não são distribuídos de forma proporcional, resultando em um nocivo acúmulo de renda e, paradoxalmente, em um sistema que mina sua própria capacidade de financiar a próxima onda de inovações (MAZZUCATO, 2014).

Para superar essa disfunção, propõe-se um "novo contrato social" entre os setores público e privado, pautado pelo "bem comum" e por relações mais "simbióticas" (MAZZUCATO, 2021). A autora defende a criação de mecanismos para que o Estado retenha uma parcela dos retornos gerados por seus investimentos, seja por meio de royalties, participações acionárias ou condicionantes na alocação de fundos públicos (MAZZUCATO, 2014). O objetivo é garantir que parte dos ganhos oriundos dessas inovações sejam reinvestidos para financiar diretamente as políticas orientadas por missões, promovendo assim uma economia mais inclusiva e sustentável (MAZZUCATO, 2018).

A necessidade de um Estado Empreendedor não é uma constante, mas torna-se historicamente aguda durante os períodos de profunda mudança estrutural descritos por Perez (2009). Seu arcabouço, que analisa a evolução do capitalismo como uma sequência de "grandes surtos de desenvolvimento", é fundamental para compreender esses momentos. Ademais, a história demonstra que as nações hoje centrais souberam aproveitar essas transições precisamente por meio de uma forte atuação estatal, utilizando os instrumentos desenvolvimentistas que, mais tarde, seriam desaconselhados aos países da periferia (CHANG, 2004).

Cada um desses grandes surtos envolve um "processo turbulento de difusão e assimilação", cuja dinâmica é explicada pelo motor da inovação descrito por Schumpeter (1961). O processo se inicia com uma inovação de ruptura que garante ao empreendedor um lucro monopolístico temporário. Esse lucro extraordinário, por sua vez, atrai um enxame de imitadores que entram no novo mercado, intensificando a concorrência e gradualmente erodindo os lucros do pioneiro. Esse ciclo de inovação, monopólio temporário e imitação é a essência da "destruição criativa", sendo o mecanismo que gera a turbulência, a elevada incerteza e as bolhas financeiras que caracterizam a difusão de um novo paradigma (PEREZ, 2009).

É precisamente nesse processo turbulento de difusão e assimilação que o capital produtivo adota cautela e o capital financeiro age de forma volátil, criando um vácuo de direcionamento estratégico para os investimentos de longo prazo necessários à consolidação do novo paradigma. Nesse vácuo, a atuação do Estado Empreendedor se

torna crucial, não apenas como financiador de P&D de alto risco, mas como um agente coordenador que, por meio de uma visão clara e de investimentos estratégicos, sinaliza a direção da mudança e cria as condições institucionais para o pleno desdobramento do potencial da nova era tecnológica (MAZZUCATO, 2014; PEREZ, 2009).

A Missão Apollo, analisada por Mazzucato (2021), exemplifica esse protagonismo estatal na vanguarda de uma revolução tecnológica. O projeto de levar o homem à Lua não foi apenas um objetivo audacioso, mas uma "missão" clara, com prazo definido, que forçou a criação de soluções para problemas que sequer haviam sido formulados. O governo norte-americano, por meio da NASA, não atuou como um mero financiador, mas como um agente que ativamente moldou mercados, utilizando seu poder de compra estratégico para estimular a inovação e demandar novos padrões de qualidade e confiabilidade em setores como software e eletrônica.

De forma análoga, a indústria de biotecnologia, que hoje representa uma das fronteiras da inovação, não emergiu de forma espontânea da iniciativa privada. Sua existência é o resultado direto de décadas de investimento público paciente e de alto risco na pesquisa básica em ciências da vida, pelo *National Institutes of Health* (NIH) nos Estados Unidos. O Estado norte-americano não apenas financiou, mas construiu a base de conhecimento fundamental em áreas como biologia molecular e engenharia genética, sobre a qual empresas e o capital de risco puderam se estabelecer para desenvolver aplicações comerciais (DOSI; MAZZUCATO, 2006). Esse caso demonstra o papel do Estado Empreendedor não apenas na execução de uma missão específica, como Apollo, mas na criação de toda uma plataforma científica que se torna a base para o surgimento de um novo e revolucionário setor industrial.³

Uma vez estabelecida a capacidade do Estado de atuar como um agente empreendedor das transformações tecnológicas, surge uma pergunta fundamental: qual a finalidade que deve orientar a atuação estatal? A resposta, segundo Mazzucato (2021), está na orientação da capacidade inovadora do Estado para a busca de objetivos coletivos. A legitimidade do Estado Empreendedor não se encontra na inovação como um fim em si mesma, mas em sua habilidade de direcionar o crescimento e moldar os mercados para a promoção do "bem comum".

³ A narrativa convencional sobre a indústria de biotecnologia frequentemente exalta o papel do capital de risco, *venture capital*. Contudo, a análise de Mazzucato (2014) demonstra que o capital de risco historicamente só entrou no setor após décadas de maciço investimento público do NIH terem criado a base científica e reduzido a incerteza fundamental, atuando mais como um "surfista" da onda criada pelo Estado do que como o seu gerador.

No contexto de uma economia periférica e subdesenvolvida como a brasileira, a busca por esse "bem comum" se depara com obstáculos históricos e estruturais. Segundo Furtado (1961), a dinâmica do subdesenvolvimento se caracteriza pela formação de "estruturas híbridas", nas quais a modernização dos padrões de consumo de uma minoria convive com a estagnação das condições de vida da maioria. Dessa forma, a inovação, muitas vezes importada, e o "excedente social" gerado são apropriados de forma a reforçar a concentração de renda e a dependência externa, em vez de servirem a um projeto de desenvolvimento integrado.⁴

A finalidade de um Estado Empreendedor brasileiro, à luz do pensamento furtadiano, deve ser a de direcionar o "vendaval da destruição criativa" para atacar as raízes da heterogeneidade e da dependência. A inovação deve ser um instrumento para fortalecer o tecido produtivo nacional e atender às necessidades da coletividade, e não apenas para diversificar o consumo das elites. Trata-se de alinhar a capacidade empreendedora do Estado à missão de retomar o projeto de uma "construção interrompida" de nação (FURTADO, 1992).

É crucial reconhecer que um Estado pode ser tecnologicamente empreendedor e, ainda assim, fracassar em sua missão de promover o desenvolvimento. Isso ocorre quando a inovação, em vez de expandir as liberdades substantivas da população, serve primariamente para criar produtos e serviços para um mercado de alta renda restrito. Na perspectiva de Sen (2018), um desenvolvimento genuíno depende da promoção de um conjunto interligado de liberdades, que incluem: (1) liberdades políticas, (2) as facilidades econômicas, (3) as oportunidades sociais, (4) as garantias de transparência e (5) a segurança protetora. Quando esse objetivo é negligenciado, o resultado é precisamente o que Tavares e Serra (2000) diagnosticaram como a "modernização conservadora" brasileira: um "dinamismo excludente", no qual a produtividade de certos setores aumenta sem que isso se traduza na ampliação das capacidades e liberdades do conjunto da sociedade.

Neste contexto, o pensamento de Amartya Sen (2018) oferece a base filosófica para definir o fim último do desenvolvimento: a expansão das "capacidades" humanas, as

4 Pode-se traçar um paralelo direto entre o "excedente social" de Furtado (1961) e a "mais—valia" de Marx (HARVEY, 2020). Ambos os conceitos se referem à riqueza gerada pelo trabalho coletivo que é apropriada privadamente pela classe dominante. A distinção é de nível de análise: enquanto a mais—valia explica a origem do lucro na esfera da produção (MARX), o excedente social é sua manifestação macroeconômica na periferia, cuja forma de apropriação e uso define a trajetória de desenvolvimento ou dependência da nação (FURTADO).

liberdades reais que as pessoas têm para escolher e realizar a vida que valorizam. Furtado (1961), por sua vez, diagnostica o meio que sistematicamente obstrui esse fim na periferia do capitalismo: a má-apropriação e utilização do "excedente social", que é canalizado para o consumo de luxo de uma minoria em vez de ser investido para o desenvolvimento da coletividade. As estruturas do subdesenvolvimento, como a desigualdade, são, portanto, as "privações de liberdade" resultantes desta dinâmica (SEN, 2018). Assim, a superação do subdesenvolvimento é o meio para se alcançar o verdadeiro fim do desenvolvimento: a liberdade substantiva dos cidadãos.

Portanto, o sucesso de um Estado Empreendedor no Brasil não pode ser medido apenas por métricas tecnológicas, PIB, consumo, salários, entre outros indicadores. O critério de maior peso deve ser sua contribuição efetiva para a expansão das capacidades da população. A condição fundamental para seu êxito é que as missões, no sentido de Mazzucato (2021), se tornem os instrumentos de um projeto de nação, no sentido de Furtado (1992), cujo objetivo final e inegociável seja a expansão das liberdades, no sentido de Sen (2018). O 'bem comum', portanto, deixa de ser um ideal abstrato para se tornar uma realidade em construção.

Contudo, essa atuação empreendedora e transformadora do Estado não é um processo socialmente neutro. Ao moldar mercados e direcionar a mudança tecnológica, o Estado inevitavelmente interfere na dinâmica social, reconfigurando de forma permanente as estruturas e as relações de poder (CHANG, 2015). Esse processo gera profundas fraturas no tecido social, pois os trabalhadores deslocados pela inovação raramente encontram um caminho de volta para suas antigas ocupações, aniquiladas pela nova ordem produtiva (POLANYI, 2000). Portanto, para além de definir o que é e qual a finalidade de um Estado Empreendedor, é imperativo analisar a relação intrínseca entre esse processo de inovação e a geração da desigualdade, cujo motor, como veremos, é a própria "destruição criativa".

1.3. A DESTRUIÇÃO CRIATIVA E A DESIGUALDADE ESTRUTURAL

A inovação é a força motriz que impulsiona não apenas o desenvolvimento econômico, mas também profundas transformações sociais. A contribuição de Schumpeter (1988) é fundamental para compreender esse processo. O autor o define não como um crescimento harmonioso, mas como uma ruptura com a ordem vigente. Em sua visão, a economia tende a operar em um "fluxo circular", um estado de equilíbrio que representa não apenas uma rotina produtiva, mas também uma ordem social estável. O

verdadeiro "desenvolvimento", segundo ele, ocorre precisamente pela perturbação desse equilíbrio, por uma mudança "espontânea e descontínua" que altera para sempre as estruturas produtivas e sociais

A perturbação do fluxo circular é realizada pelo "empreendedor", figura central no universo schumpeteriano. Ao contrário do mero capitalista, que apenas fornece o capital, do microempreendedor individual brasileiro ou do administrador, que apenas gerencia a rotina, a função do empreendedor é eminentemente revolucionária: ele é o agente responsável por realizar "novas combinações" produtivas. Tal função não se limita à invenção, mas abrange a introdução de um novo produto, a aplicação de um novo método de produção, a abertura de um novo mercado ou a reorganização de uma indústria (SCHUMPETER, 1988).

Uma característica crucial da inovação, implícita na análise de Schumpeter (1988), é sua irreversibilidade. Uma vez que as "novas combinações" são introduzidas com sucesso e seus resultados se tornam evidentes, elas deixam de ser um ato de "desenvolvimento" e passam a integrar o "fluxo circular" da economia. A sua mera repetição e difusão não exige mais a função empresarial, mas torna-se parte da nova rotina. Assim, o processo de desenvolvimento não retrocede; em vez disso, a economia absorve as novas práticas, tornando-as o novo padrão habitual.

A consequência mais profunda dessa dinâmica é o que Schumpeter (1961) denominou "destruição criativa": um "vendaval perene" que incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, desvalorizando capital, tornando habilidades obsoletas e deslocando empresas e setores inteiros. Contudo, a força motriz que impulsiona tal processo, como argumentam Marx e Engels (2001), não é um ato de genialidade isolado, mas um imperativo sistêmico. É a busca incessante por acumulação de capital e mais-valia que compele a burguesia a "revolucionar incessantemente os instrumentos de produção", transformando a inovação tecnológica na principal arma para a sobrevivência e dominação no mercado. A natureza disruptiva da inovação, portanto, não é um mero detalhe técnico, mas o gerador das transformações sociais e dos desafios distributivos que serão analisados a seguir.

A "destruição criativa" schumpeteriana, contudo, não se manifesta da mesma forma em todas as economias. Se nos países centrais ela impulsionou a transformação autônoma das forças produtivas, na periferia do capitalismo seu impacto foi distinto, gerando o que Furtado (1961) definiu o subdesenvolvimento: não como uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas uma fase específica e estrutural do processo histórico

de expansão capitalista. O diagnóstico furtadiano revela que, nessas "estruturas híbridas", a inovação é absorvida de forma assimétrica, sendo a "assimilação de novas técnicas muito mais rápida ao nível dos padrões de consumo que nos processos produtivos". Esse "mimetismo", impulsionado pela elite que se apropria do "excedente social", leva a uma modernização do consumo que não corresponde a uma modernização da base produtiva. Como resultado, o excedente é desviado para financiar a importação de bens de consumo de luxo, em vez de ser investido na construção de um sistema industrial integrado, o que perpetua a dependência tecnológica e aprofunda a heterogeneidade estrutural da nação (FURTADO, 1990; FURTADO, 1961).

A dinâmica estrutural descrita por Furtado (1990) encontra na análise de Piketty (2015) um fundamento microeconômico. A lógica universal da concentração de riqueza, em que o retorno do capital supera o crescimento da economia, $r > g^5$, é agravada, no nível microeconômico, pela imperfeição fundamental do mercado de capital. Segundo o autor, o racionamento do crédito, que opera sob a máxima de que "só se empresta aos ricos", cria uma barreira estrutural que impede o financiamento de investimentos produtivos por parte daqueles que não detêm capital inicial.

A imperfeição no mercado de capitais oferece o mecanismo que explica, no plano microeconômico, a má alocação do "excedente social" furtadiano. Em uma estrutura periférica, os lucros extraordinários da inovação, em vez de serem reciclados para um projeto de desenvolvimento integrado, são canalizados para o consumo mimético da elite precisamente porque o mercado de crédito é incapaz de direcioná-los para investimentos socialmente mais rentáveis, mas que carecem de garantias patrimoniais. A inovação, sob a lógica de um mercado de capital imperfeito, não apenas acelera a concentração de riqueza, mas o faz de uma forma economicamente ineficiente para a nação como um todo, reforçando a dependência e a heterogeneidade estrutural (PIKETTY, 2014).

O caso brasileiro, analisado por Tavares e Serra (2000), serve como um poderoso exemplo dessa dinâmica. O período do "milagre econômico" demonstrou que um crescimento econômico acelerado era não apenas compatível com a concentração de renda, mas funcionalmente dependente dela. A compressão salarial da maioria da população permitiu a geração de um excedente que, ao ser apropriado pela burguesia industrial, expandiu o mercado interno para bens de consumo duráveis e sofisticados,

5 A tese de que o retorno do capital tende a superar a taxa de crescimento da economia, $r > g$ é o argumento da obra de Piketty, *O Capital no Século XXI* (2014).

alimentando um ciclo de "dinamismo excludente". Assim, o desenvolvimento do capitalismo brasileiro ocorria precisamente às custas do não desenvolvimento da nação como um todo.

Em síntese, a "destruição criativa" schumpeteriana, ao ser inserida nas condições estruturais de uma economia periférica (FURTADO, 1961), e sob a lógica de acumulação do capital (PIKETTY, 2014), não leva a um desenvolvimento socialmente integrado. Pelo contrário, tende a reforçar a desigualdade por meio de um "dinamismo excludente" (TAVARES; SERRA, 2000). Torna-se evidente que a simples promoção da inovação é insuficiente, exigindo uma resposta política e institucional à altura da disfunção estrutural que foi detalhada.

O enfrentamento da disfunção estrutural descrita começa pela compreensão do mecanismo que a alimenta no modelo de inovação vigente. Mazzucato (2014) critica precisamente a dinâmica de "socialização dos riscos e privatização dos benefícios", que se manifesta quando o Estado assume os investimentos de base, de longo prazo e de altíssimo risco que criam novas plataformas tecnológicas, enquanto os lucros extraordinários derivados são capturados quase que integralmente por atores privados. O resultado é um ecossistema que a autora descreve como "parasitário", no qual o setor privado se beneficia da inovação criada coletivamente, mas reinveste uma parcela insuficiente de seus ganhos em atividades produtivas de longo prazo, como P&D, preferindo extrair valor por meio de mecanismos financeiros como a recompra de ações.

Para Mazzucato (2021), a solução não está em corrigir a desigualdade a posteriori com políticas redistributivas, mas em preveni-la a priori, por meio da construção de um "ecossistema simbiótico" baseado em mecanismos de "pré-distribuição". Isso implica alinhar os incentivos dos setores público e privado desde o início, condicionando o apoio estatal a contrapartidas que garantam o reinvestimento produtivo e o retorno público. Tais mecanismos incluem a retenção de participações acionárias (*golden shares*) em empresas que emergem de P&D pública ou a imposição de condicionalidades no acesso a financiamento e contratos, assegurando que os ganhos da inovação sejam reciclados para financiar novas missões de interesse coletivo (MAZZUCATO, 2014).

A construção de um ecossistema simbiótico, contudo, não é apenas uma questão de desenhar os mecanismos, como royalties ou condicionalidades. A sua viabilidade depende, fundamentalmente, da capacidade institucional do próprio Estado. A análise de Evans (1995) foca precisamente nas características organizacionais que permitem a um

Estado ser um parceiro eficaz na transformação industrial, e não um mero obstáculo burocrático ou um balcão de negócios para interesses privados.

Evans (1995) argumenta que o sucesso de um Estado desenvolvimentista reside em uma combinação paradoxal que ele denomina "autonomia inserida". Por um lado, o Estado precisa de autonomia, garantida por uma burocracia meritocrática e coesa, que lhe confere isolamento dos interesses particularistas da sociedade e a capacidade de formular um projeto próprio. Por outro lado, ele precisa de inserção em uma densa rede de laços formais e informais com os atores do setor privado, que funciona como um canal para a troca de informações, negociação e coordenação eficaz. É essa combinação sinérgica que permite ao Estado colaborar com o capital sem ser capturado por ele, constituindo a base institucional para uma parceria produtiva.

Portanto, a proposta de um "ecossistema simbiótico" de Mazzucato (2014) encontra na "autonomia inserida" de Evans (1995) a sua pré-condição institucional. Contudo, é importante questionar os limites estruturais dessa proposta. Um Estado com tal capacidade poderia ser interpretado como a forma mais sofisticada do "capitalista coletivo ideal", agindo com autonomia relativa para gerir as contradições do sistema e garantir sua reprodução de longo prazo. A questão que permanece em aberto é se esse ecossistema, ainda que simbiótico, pode de fato resolver as contradições fundamentais entre capital e trabalho, ou se ele apenas as gerencia de forma mais eficiente em benefício da acumulação (MARX, 2011).

1.4. O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A AÇÃO ESTATAL: A ABORDAGEM ORIENTADA POR MISSÕES E A ECONOMIA DO PROJETAMENTO

A compreensão do debate contemporâneo sobre planejamento estatal no Brasil exige, primeiramente, a análise de sua justificativa fundamental. A teoria econômica ortodoxa postula que o sistema de preços, guiado por uma "mão invisível", orienta os agentes econômicos para a melhor utilização dos recursos (MANKIWI, 2013). Entretanto, como argumenta Furtado (1961), essa lógica não se aplica à realidade de economias subdesenvolvidas, nas quais as forças de mercado, deixadas a si sós, tendem a reproduzir e aprofundar a dependência e as desigualdades estruturais. Diante dessa constatação, o planejamento surge não como uma opção ideológica, mas como uma necessidade técnica e política para a superação do subdesenvolvimento, sendo o principal instrumento do

Estado para "alcançar objetivos definidos por uma vontade política" e romper com a inércia das estruturas (FURTADO, 1990).

A partir dos anos 1930, o Brasil implementou o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) que, embora tenha alcançado resultados expressivos na modernização do país, não foi capaz de alterar a lógica de acumulação de uma economia periférica. A análise de Tavares e Serra (2000) sobre esse processo é contundente: "enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema". Essa tese do "dinamismo excludente" corrobora a crítica de Furtado (1974) ao "mimetismo cultural", que "requer permanente concentração da renda" (FURTADO, 1974)⁶. Diante desse cenário, Furtado (1999) acrescenta uma nova dimensão ao conceito de planejamento, que transcende a mera técnica de crescimento para se tornar o instrumento de um "projeto de nação" autêntico, cuja superação depende da "criatividade política impulsionada pela vontade coletiva".

Entretanto, a formulação de tal "projeto de nação" enfrenta a dimensão do poder. Conforme a análise de Cardoso (1977), a própria decisão de planejar é eminentemente política, pois por meio dela "se alocam 'valores' e objetivos junto com os 'recursos'". O autor aponta que a disputa política no Brasil se manifesta na formação do que ele denomina "anéis burocráticos de decisão": alianças que "articulam posições na máquina do Estado com interesses empresariais". Esses anéis atuam para moldar o planejamento segundo seus interesses particularistas, distorcendo e, em última instância, abortando os projetos de desenvolvimento nacional.

É precisamente para responder ao duplo desafio - a necessidade de formular um "projeto de nação" (FURTADO, 1999) e o risco de sua captura por "anéis burocráticos" (CARDOSO, 1977) — que surgem as abordagens contemporâneas sobre a ação estatal. Nesse contexto, a "abordagem orientada por missões" de Mazzucato (2018) parte do princípio de que a inovação possui não apenas uma taxa, mas também uma direção. Enquanto a taxa de inovação refere-se à visão econômica convencional, a direção é um conceito qualitativo que questiona para onde os investimentos estão sendo direcionados. Em um século marcado por grandes desafios, o papel do Estado não pode se limitar a

6 O conceito de "mimetismo cultural" explica como a modernização dos padrões de consumo nas elites da periferia, por meio da cópia dos hábitos dos países centrais, ocorre de forma desvinculada da modernização da base produtiva, aprofundando a dependência (FURTADO, 1974).

"consertar" mercados; é preciso formular políticas capazes de "criar e moldar novos mercados", inclinando ativamente o campo de jogo na direção de objetivos socialmente desejáveis.

As "missões" são, portanto, a ferramenta para operacionalizar essa nova forma de atuação estatal. Elas podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas que utilizam conhecimento para atingir objetivos específicos, ou como a "grande ciência mobilizada para resolver grandes problemas". Diferentemente de missões históricas como a ida do homem à Lua, as missões contemporâneas se voltam para desafios mais complexos, que são tanto sociais quanto tecnológicos, como a transição para uma economia verde ou a garantia de bem-estar para uma população em envelhecimento. Tais desafios exigem não apenas soluções científicas, mas também a definição de metas para múltiplos atores sociais, além de profundas mudanças regulatórias e comportamentais. A abordagem por missões busca precisamente articular as dimensões da sociologia, política, economia e tecnologia para direcionar a inovação à solução de problemas complexos que o mercado, por si só, não resolve (MAZZUCATO, 2018).

Segundo Mazzucato (2018), uma missão bem desenhada deve atender a cinco critérios. Primeiro, ser audaciosa, inspiradora e com ampla relevância social, como a meta de livrar os oceanos do plástico. Segundo, ter uma direção clara, com metas mensuráveis e prazo definido. Terceiro, demandar ações de P&I ambiciosas, mas realistas, que conectem pesquisa básica e aplicada. Quarto, ser transdisciplinar e transectorial, envolvendo a colaboração de múltiplos atores. Por fim, uma missão deve fomentar múltiplas soluções de baixo para cima, coordenando um portfólio de projetos diversos que, juntos, contribuem para o objetivo principal.

Para desenhar e executar missões que atendam a esses critérios, o Estado necessita de um "novo kit de ferramentas" para a sua ação. Este inclui, primeiramente, o financiamento paciente e de longo prazo, capaz de absorver a incerteza radical inerente à inovação de ruptura, em contraste com o capital privado avesso ao risco. Em segundo lugar, requer a construção de capacidades dinâmicas dentro do setor público, com organizações ágeis e dispostas a experimentar e aprender com os erros, em oposição ao esvaziamento do Estado via terceirização. Por fim, demanda um novo tipo de parceria público-privada, orientada por um propósito comum e não apenas pelo lucro (MAZZUCATO, 2021).

Para guiar essa nova abordagem, Mazzucato (2021) propõe sete princípios para uma nova economia política. Estes são: 1) Valor, que deve ser cocriado coletivamente e

não extraído de forma parasitária; 2) Mercados, que devem ser ativamente moldados e não apenas corrigidos; 3) Organizações, referindo-se à necessidade de construir capacidades dinâmicas no setor público; 4) Finanças, que devem ser orientadas para o longo prazo e não para o ganho especulativo; 5) Distribuição, garantindo que tanto os riscos quanto as recompensas sejam compartilhados; 6) Parceria, com colaborações simbióticas orientadas por um propósito comum; e 7) Participação, envolvendo uma ampla gama de *stakeholders* na definição e execução das missões. Juntos, esses princípios formam a base de governança para uma nova e mais simbiótica relação entre os setores público e privado.

Enquanto a abordagem de Mazzucato (2021) foca no propósito e na governança da inovação, Jabbour et al. (2020), ao trazerem luz ao pensamento de Ignacio Rangel (2012), focam na capacidade de execução material do Estado. Eles formulam o conceito de "Nova Economia do Projeto" (NEP), após análise da experiência chinesa contemporânea. A NEP é apresentada não apenas como uma política, mas como uma nova formação econômico-social, na qual o Estado utiliza sua capacidade de investimento para "produzir o futuro em larga escala", superando a falsa dicotomia entre "plano" e "mercado".

A lógica de funcionamento da NEP se materializa por meio dos Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE), que atuam como o principal instrumento para a execução dos grandes projetos de longo prazo definidos pelo Estado. Diferentemente da visão tradicional sobre empresas estatais, esses conglomerados operam com alta capacidade técnica e em um ambiente competitivo. Nesse sistema, o Estado cria novas fronteiras de acumulação de capital por meio de seus projetos, que são então ocupadas e exploradas pelo setor privado, combinando planejamento centralizado com dinamismo descentralizado (JABBOUR; DANTAS, 2021).

Apresentadas as duas grandes propostas contemporâneas para a ação estatal, a questão que se coloca é se esses modelos são conflitantes ou complementares. Uma análise mais profunda revela que as duas abordagens são interdependentes. A abordagem de Mazzucato (2021) oferece a direção estratégica e a legitimação social, retomando a ideia de um projeto de nação, no sentido de Furtado (1992) cujo objetivo final e inegociável seja a expansão das liberdades, no sentido de Sen (2018). Por outro lado, a "Nova Economia do Projeto" de Jabbour et al. (2020) oferece a capacidade pragmática de execução material. Conclui-se, portanto, que uma política de desenvolvimento eficaz para o Brasil exige um Estado Ambidestro: capaz de, com uma

mão, desenhar as "missões" que inspiram e direcionam a sociedade e, com a outra, executar os grandes "projetos" que transformam a realidade material, permitindo, finalmente, retomar sua "construção interrompida" (FURTADO, 1992).

Em suma, esse capítulo realizou a análise teórica fundamental desta dissertação. O percurso partiu da desconstrução da visão restrita do Estado como um mero "corretor" de falhas em um mercado supostamente autônomo, para então surgir uma concepção robusta e historicamente fundamentada do Estado como um "moldador" de mercados e paradigmas tecno-econômicos. Com base em uma crítica histórico-institucional (POLANYI, 2000; CHANG, 2004), teórica (SCHUMPETER, 1961; KEYNES, 2016) e filosófica (SEN, 2018), estabeleceu-se o ferramental analítico para compreender a ação estatal no século XXI. Por meio desta nova hipótese, que define o que é, qual a finalidade e quais as ferramentas de um Estado Empreendedor, a análise se volta, no próximo capítulo, para um diagnóstico da trajetória específica do planejamento e da industrialização no Brasil, a fim de compreender os desafios históricos e estruturais que uma política como a Nova Indústria Brasil se propõe a enfrentar.

2. PLANEJAMENTO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO: A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA BRASILEIRA

Para compreender o atual desafio da desindustrialização brasileira é preciso ir além da análise circunstancial e verificar o contexto histórico. A fragilidade da estrutura produtiva não é um fenômeno recente, mas o resultado de escolhas que produziram avanços, contradições e rupturas no papel do Estado e no modelo de desenvolvimento brasileiro. Este capítulo se propõe a adentrar o contexto histórico-econômico, partindo da análise das raízes estruturais do subdesenvolvimento para, em seguida, examinar o auge e o esgotamento da Industrialização por Substituição de Importações (ISI). A análise percorre desde o desenvolvimentismo reativo até o projeto reformista, analisando as crises que levaram à "década perdida" e à transição de um Estado "Planejador" para um Estado "Controlador". Por fim, o capítulo investigará como a adesão a um novo paradigma de política macroeconômica consolidou o processo de desindustrialização precoce, estabelecendo o cenário necessário para a discussão de um novo projeto industrial.

2.1. AS RAÍZES DO SUBDESENVOLVIMENTO E A DEPENDÊNCIA EXTERNA

Para Furtado (1961), "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". Trata-se, portanto, de uma estrutura específica resultante da maneira que o capitalismo se expandiu globalmente, criando um centro industrializado e uma periferia subdesenvolvida como partes interdependentes de um mesmo sistema. Dessa forma, superar a ideia de que o país se encontra em uma mera "etapa" anterior ao desenvolvimento alcançado pelas nações centrais é ponto central para a análise da trajetória econômica brasileira defendida neste trabalho.

Essa condição estrutural é mantida por um mecanismo de dependência na divisão internacional do trabalho. O progresso tecnológico, motor do desenvolvimento, se difunde de forma assimétrica. Nas economias centrais, os aumentos de produtividade são internalizados na forma de salários mais altos e lucros crescentes. Já nas economias periféricas, especializadas na exportação de produtos primários e com ampla oferta de mão de obra, os ganhos de produtividade não resultam em melhorias equivalentes no padrão de vida, sendo em grande parte transferidos para o exterior. O desenvolvimento

do centro capitalista, portanto, ocorre em parte às custas da apropriação do excedente gerado na periferia (FURTADO, 1961).

A dependência externa gera profundas consequências na estrutura social e produtiva interna. A economia subdesenvolvida passa a ser marcada pelo paradoxo da coexistência de um setor moderno e tecnificado, voltado para a exportação, com vastos setores arcaicos e de subsistência, de baixíssima produtividade. A modernização se dá principalmente no padrão de consumo de uma minoria, que imita os hábitos dos países centrais, mas sem que haja uma transformação correspondente da capacidade produtiva do país como um todo. É esta estrutura desigual e dependente o ponto de partida para compreender as contradições do processo brasileiro de industrialização (FURTADO, 1961).

As raízes históricas desta estrutura remontam ao período colonial, que pode ser entendido como a criação da primeira grande empresa multinacional de alimentos do mundo. Furtado (2005) demonstra como a colonização implantou no país uma economia mercantilista e especializada, concebida não como uma nova sociedade, mas como um grande empreendimento de caráter exportador. O ciclo do açúcar, com seus engenhos, funcionava como uma complexa agroindústria cuja única finalidade era abastecer o mercado europeu. Ao consolidar uma estrutura baseada na grande propriedade monocultora e no trabalho escravo, indígena e posteriormente africano, esse modelo inibiu a formação de um mercado interno significativo e a diversificação da capacidade produtiva, estabelecendo, desde a origem, a tônica da dependência externa e da exploração da força de trabalho que permanece até os dias de hoje.

A matriz de dependência externa se manteve inalterada mesmo com a decadência da produção açucareira nordestina e o surgimento de um centro dinâmico com a mineração. A riqueza gerada pelo ouro, assim como a do açúcar, era majoritariamente drenada para a Europa, financiando o desenvolvimento português e, indiretamente, a Revolução Industrial inglesa, sem criar no Brasil um núcleo de acumulação autônomo.⁷ A herança que o período colonial entregou ao Império foi, portanto, a de uma economia

⁷ A conexão entre o ouro brasileiro e a Revolução Industrial inglesa é explicitada por Furtado (2005) a partir das consequências do Tratado de Methuen (1703). O acordo, ao abrir o mercado português aos manufaturados ingleses em troca de um privilégio considerado de "duvidoso valor" para os vinhos lusitanos, gerou um crescente déficit na balança comercial de Portugal. Esse desequilíbrio, segundo a análise, foi sistematicamente coberto com o ouro extraído do Brasil, cujo fluxo de capital beneficiou em última instância a Inglaterra, permitindo—lhe acumular os capitais que desempenhariam um papel importante no financiamento da sua Revolução Industrial.

de caráter exploratório voltada à exportação de produtos primários, com uma estrutura produtiva desarticulada e um mercado interno atrofiado (FURTADO, 2005).

Já no Império e, posteriormente, na Primeira República, um novo ciclo exportador consolidou a estrutura de dependência em um patamar mais elevado. O grande dinamismo da economia cafeeira foi possibilitado por uma profunda transformação social: o fim da escravidão e a transição para o trabalho assalariado. Contudo, este processo foi conduzido de forma a perpetuar as desigualdades. O Estado brasileiro, em vez de promover a integração da população negra recém-liberta, optou por um projeto de subsídio à imigração em massa de mão de obra europeia, atendendo aos interesses da elite cafeeira. O resultado foi a marginalização econômica e social dos ex-escravizados, lançando as bases de uma profunda fratura racial e social que se tornaria uma característica estrutural do capitalismo no Brasil. Apesar de ter impulsionado a formação de um mercado de trabalho assalariado, a expansão da infraestrutura e o surgimento de um mercado interno mais complexo, o próprio sucesso do café, paradoxalmente, reforçou a vulnerabilidade externa do país. Ao concentrar todos os recursos produtivos e políticos em uma única cultura, a economia brasileira tornou-se refém das oscilações de preço e da demanda de um único produto em poucos mercados consumidores, aprofundando sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho (FURTADO, 2005).

O modelo primário-exportador impunha um mecanismo crônico de vulnerabilidade (FURTADO, 1961). A dinâmica era clara: o país dependia das receitas da exportação de um ou poucos produtos primários para financiar a importação de toda a gama de bens manufaturados de que necessitava. Esta dependência é agravada por um fenômeno que seria diagnosticado como "doença holandesa"⁸. Combinados, esse estrangulamento externo e a doença holandesa limitavam severamente a autonomia da política econômica e a capacidade do país de sustentar um ciclo de crescimento de longo prazo.

Para compreender a profundidade dessa dependência estrutural, Furtado (2005) realiza um confronto direto com o processo de desenvolvimento dos Estados Unidos. A diferença fundamental reside na própria natureza da colonização. Enquanto o Brasil foi concebido como uma grande empresa comercial de exploração, cuja única finalidade era

⁸ A "doença holandesa" descreve a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio em países ricos em recursos naturais. O sucesso na exportação de commodities gera um influxo de moeda estrangeira que aprecia a moeda local, tornando os produtos da indústria nacional não competitivos. (BRESSER—PEREIRA, 2024).

gerar excedentes para a metrópole portuguesa, a colonização norte-americana foi um projeto de povoamento, levado a cabo por grupos que buscavam construir uma nova sociedade no novo continente. Essa distinção de propósito inicial é a chave para entender as trajetórias radicalmente distintas que se seguiram.

Esta diferença de origem resultou em duas estruturas econômicas opostas. Nos Estados Unidos, o modelo de pequenas e médias propriedades, voltado para a policultura e o abastecimento da comunidade local, deu origem a um mercado interno robusto e diversificado desde o princípio. Já no Brasil, o latifúndio monocultor, baseado no trabalho escravo ou explorado, criou uma economia rígida, especializada e sem dinamismo interno, funcionando como uma mera plataforma de exportação. Enquanto a economia norte-americana nasceu com um impulso para o crescimento e a diversificação, a brasileira foi estruturada para ser um apêndice da economia europeia, criando as condições de uma dependência que se provaria extremamente persistente (FURTADO, 2005).

Contudo, a própria dinâmica da economia cafeeira começou a gerar as sementes de sua superação. O capital acumulado no setor, a formação de um mercado de trabalho assalariado com a imigração e as próprias crises cíclicas do café estimularam um surto industrial incipiente no final do século XIX e início do XX (FURTADO, 2005). Embora esta industrialização fosse limitada e subordinada à lógica agroexportadora, concentrando-se em bens de consumo como a têxtil, ela deu origem a uma nova classe de empresários e a um "inconformismo" crescente com a vulnerabilidade do modelo. Este sentimento se manifestou em debates sobre a necessidade de diversificação e em tentativas, ainda que marginais, de exportar os produtos desta nova indústria, representando um sintoma claro da percepção de que o modelo primário-exportador se aproximava de seu esgotamento (FURTADO, 1990).

A vulnerabilidade estrutural da economia primário-exportadora se tornou clara com a Grande Depressão de 1929. O colapso da demanda mundial e a queda dos preços do café desestruturaram toda a economia brasileira, minando sua capacidade de importar. Como Furtado (2005) demonstra, a crise não foi apenas uma recessão severa, mas o evento que tornou o modelo cafeeiro inviável em seus próprios termos. A política governamental de defesa da renda do setor cafeeiro, ao comprar e queimar estoques, teve o efeito não intencional de sustentar um nível de demanda agregada no país, criando as condições para que o capital antes alocado no setor exportador buscasse refúgio na produção industrial voltada para o mercado interno.

Portanto, a crise de 1929 representou mais do que o fim de um ciclo econômico; foi a ruptura histórica que forçou a reorientação do eixo dinâmico da economia brasileira. A industrialização deixou de ser uma entre várias opções de política para se tornar a única via possível para a continuidade da acumulação de capital e para a própria manutenção do sistema. É neste contexto de colapso do modelo primário-exportador que a Industrialização por Substituição de Importações (ISI) emerge não como um projeto planejado, mas como uma necessidade imposta.

2.2. INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (ISI) COMO NECESSIDADE

Como já descrito, a crise de 1929 representou a quebra de paradigma econômico no Brasil que tornou inviável a continuidade do modelo primário-exportador. Diante deste colapso, a Industrialização por Substituição de Importações (ISI) surge não como um projeto de desenvolvimento, mas como uma consequência direta e necessária desta desorganização do sistema produtivo nacional (FURTADO, 2005). O esgotamento do modelo anterior obrigou a economia a mudar sua trajetória: de mero exportador para a produção de bens para o mercado interno. O colapso do comércio internacional foi o impulso inicial para o início da industrialização brasileira (TAVARES, 1974; FEIJÓ, 2024a).

Neste período, o país passava por uma severa crise no balanço de pagamentos, que é a conta que registra todas as transações econômicas com o exterior. O colapso das receitas da exportação de café reduziu drasticamente a entrada de moeda forte, como libras e dólares, tornando o Brasil incapaz de pagar pela quantidade de produtos que costumava importar à época (FURTADO, 2005). Simultaneamente, a política governamental de defesa da renda do setor cafeeiro evitou um colapso total do poder de compra interno. Como resultado, a demanda por bens de consumo, que continuava a existir no país, já não podia ser atendida por produtos estrangeiros. O capital e os recursos foram, então, compulsoriamente redirecionados para a produção local, preenchendo o vazio deixado pelas importações, especialmente em setores como têxteis e alimentos, que já possuíam uma base industrial incipiente (TAVARES, 1974; FEIJÓ, 2024a).

O que começou como uma resposta reativa à crise logo se transformou em uma ação coordenada de Estado. Sob a era Vargas, o Brasil passou a adotar uma postura intervencionista, abandonando o liberalismo e assumindo o papel de principal agente de mudança estrutural na economia. Essa mudança de paradigma se materializou na criação

de um conjunto de instituições e empresas estatais fundamentais para a consolidação de uma indústria de base. A fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, da Companhia Vale do Rio Doce em 1942 e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) em 1945 foram marcos decisivos, provendo os insumos essenciais — aço, minério de ferro e energia — sem os quais a diversificação do parque industrial seria impossível. Ainda nesta mudança de paradigma, Vargas editou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, que estabeleceu o marco legal para regular as relações de capital e trabalho no novo cenário urbano-industrial que se formava (FRITSCH, 1990; FEIJÓ, 2024a).

Com a indústria de base estabelecida, o Brasil pôde avançar para etapas mais complexas do processo de industrialização, focando na produção de bens intermediários — como cimento, celulose e petroquímicos — e iniciando a implantação do setor de bens de capital, máquinas e equipamentos. A viabilização desse aprofundamento produtivo se deu a partir da consolidação de uma estratégia de desenvolvimento que articulava a ação de diferentes agentes econômicos. Neste modelo, o Estado assumia a responsabilidade pelos investimentos de alto custo e retorno lento nos setores de infraestrutura e indústria de base; o capital estrangeiro era deliberadamente atraído para os setores de tecnologia mais avançada e de maior dinamismo, como a indústria automobilística e de bens de consumo duráveis; e ao capital nacional cabia a atuação nos setores já consolidados de bens de consumo não duráveis (TAVARES, 1974; LAFER, 1977). Essa divisão de tarefas entre o Estado e os demais agentes econômicos espelha a dinâmica defendida no capítulo anterior, na qual o setor público assume os riscos e a incerteza para pavimentar o caminho do capital privado. Esta lógica de "socialização dos riscos e privatização dos benefícios" (MAZZUCATO, 2014) representa, agora no plano industrial, a tônica defendida por Furtado (1961): a apropriação do excedente social por uma minoria, em detrimento de um projeto de desenvolvimento nacional mais equitativo.

O ponto alto do processo de Industrialização por Substituição de Importações ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a execução do Plano de Metas. O plano representou o esforço mais sistemático e ambicioso de superar os pontos de estrangulamento e acelerar a modernização do país. Com investimentos massivos concentrados em cinco setores estratégicos — energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, o período foi marcado por taxas de crescimento econômico excepcionalmente elevadas e pela rápida diversificação da estrutura produtiva. A implantação da indústria automobilística, a expansão da produção de aço e energia

elétrica e a construção de Brasília consolidaram a transição do Brasil para uma economia urbano-industrial (LAFER, 1977; CORRÊA DO LAGO, 1990; FEIJÓ, 2024a). Contudo, a estratégia de atração de capital estrangeiro que possibilitou essa modernização industrial era a semente de uma nova forma de dependência. A opção pelo capital externo, explicada por Lafer (1977) como uma solução pragmática para a "facilidade de seu enquadramento a curto prazo" e para superar a "zona de incerteza externa", ocorreu sem um compromisso correspondente com o desenvolvimento tecnológico autônomo. Diferentemente de experiências posteriores, como a chinesa, que utilizou seu mercado para impor severas condicionalidades como a transferência de tecnologia e a formação de joint ventures (WEBER, 2023; JABBOUR; GABRIELE, 2021), o modelo brasileiro perpetuou a lógica de exploração e aprofundou a dependência tecnológica do país.

A rápida modernização alcançada durante o Plano de Metas foi obtida à custa da criação de novas e profundas contradições estruturais. O próprio modelo de financiamento do plano recorreu à expansão do crédito e a um expressivo endividamento externo (LAFER, 1977). Para Tavares (1974), essa estratégia de crescimento acelerado era inseparável do acirramento de tensões, como as pressões inflacionárias, vistas não como um mero fenômeno monetário, mas como parte dos custos de uma transformação estrutural desequilibrada. Ao final do "ciclo de ouro" da ISI, a economia brasileira era mais complexa e industrializada, mas, como consequência direta de suas escolhas de desenvolvimento, também se tornara mais endividada, inflacionária e internacionalizada.

2.3. DESCONTINUIDADES E DESEQUILÍBRIOS ESTRUTURAIS DA ISI

A crise política e econômica do início dos anos 1960 marcou o esgotamento do padrão de crescimento acelerado da década anterior, cujas contradições já eram evidentes ao final do Plano de Metas (LAFER, 1977). Com o golpe militar de 1964, o novo regime implementou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que promoveu uma "mudança de rota" de caráter conservador, com o objetivo de corrigir a política econômica do governo Goulart, considerada "desajustada" pelos novos detentores do poder. O plano combinou uma política de estabilização econômica por meio do combate à inflação via contenção do crédito, da busca pelo equilíbrio fiscal com corte de gastos e de controle salarial, com um conjunto de reformas institucionais que modernizaram o sistema financeiro e de capitais do país (CARNEIRO, 1990; TAVARES, 1974).

A economia brasileira entrou em um período de crescimento acelerado entre 1968 e 1973, com taxas anuais de expansão do PIB superiores a 10%, fenômeno que ficou

conhecido como "milagre econômico". Para Tavares e Serra (2000) o crescimento não foi freado pela alta concentração de renda; ao contrário, ele foi impulsionado por ela. O modelo se baseava na expansão dos setores produtores de bens de consumo duráveis — como automóveis e eletrodomésticos, liderados por empresas multinacionais. Como o mercado para esses produtos de alto valor era restrito, a estratégia de crescimento dependia de concentrar ainda mais a renda nos estratos sociais mais ricos, garantindo assim a expansão da demanda por esses bens. A desigualdade, portanto, não era um subproduto indesejado do modelo, mas uma condição necessária para o seu funcionamento.

Ainda que as políticas do PAEG tenham criado as condições internas para o "milagre", ao concentrarem a renda e, com isso, expandirem a demanda da elite por bens de consumo duráveis, o combustível que viabilizou o crescimento acelerado veio de um massivo endividamento externo. Aproveitando um cenário de alta liquidez nos mercados financeiros internacionais, o Brasil financiou a expansão do modelo. Contudo, a fragilidade dessa estratégia ficou exposta com o primeiro choque do petróleo, em 1973, que elevou drasticamente os custos de importação e desequilibrou o balanço de pagamentos. A resposta do governo Geisel foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), um programa de investimentos que visava completar a matriz industrial brasileira. No entanto, ao ser financiado majoritariamente com recursos externos, o II PND aprofundou exponencialmente a dívida externa do país, tornando a economia brasileira extremamente vulnerável a oscilações internacionais (CARNEIRO, 1990; TAVARES, 1974; BELLUZZO, 2024).

O esgotamento definitivo do modelo de desenvolvimento por endividamento externo veio com a ocorrência de duas grandes oscilações externas. O segundo choque do petróleo, em 1979, elevou novamente os custos de importação, enquanto a abrupta elevação das taxas de juros internacionais pelo banco central norte-americano multiplicou o custo do serviço da dívida externa brasileira, tornando-a impagável. A economia, que se modernizara via endividamento, viu-se aprisionada. Toda a política econômica do país foi, então, reorientada para a geração de superávits comerciais, a fim de honrar os pagamentos com os credores internacionais. Esta restrição externa impôs um longo período de estagnação econômica, alta inflação e desinvestimento, que ficou conhecido como a "década perdida", marcando o fim do ciclo de desenvolvimento iniciado com a ISI (CARNEIRO, 1990; TAVARES, 1974; BELLUZZO, 2024).

2.4. O PAPEL DO ESTADO NA ISI E A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

Embora o Estado tenha sido protagonista durante o ciclo da ISI, o planejamento desenvolvimentista brasileiro, mesmo em seu auge, foi reativo e setorial. A ação estatal visava superar pontos específicos que impediam a expansão industrial, como a deficiência na produção de energia, aço ou na infraestrutura de transportes, conforme exemplificado pela própria lógica do Plano de Metas (LAFER, 1977). Faltava uma visão de planejamento integrado que orientasse o crescimento da capacidade produtiva com as dimensões social, regional e macroeconômica de longo prazo. O resultado foi um modelo focado na modernização da estrutura industrial, mas que não possuía os instrumentos necessários para promover um desenvolvimento socialmente equilibrado, perpetuando o que Furtado (1990) viria a analisar como um projeto que não superava o mero "inconformismo" com o subdesenvolvimento.

O crescimento industrial acelerado, concentrado geograficamente, aprofundou as desigualdades regionais e sociais, enquanto a ausência de uma reforma agrária resultou em um êxodo rural desordenado e na marginalização de milhões de pessoas. O cenário de crise econômica e social que se instalou no início dos anos 1960 alimentou uma importante transição no pensamento desenvolvimentista que, na análise de Celso Furtado (1990), evoluiu de um mero "inconformismo" com a condição periférica para um "reformismo" ativo. Esta nova corrente de pensamento defendia que a simples expansão industrial era insuficiente, sendo necessárias reformas estruturais profundas para atacar as raízes da desigualdade e viabilizar um projeto de desenvolvimento nacional socialmente integrado (MACEDO, 1977).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), formulado pela equipe liderada por Celso Furtado, foi expressão deste projeto "reformista". O plano representou uma tentativa inovadora de superar a dicotomia entre crescimento e estabilidade que marcava o debate da época. Seu objetivo central era controlar a aceleração inflacionária por meio de um programa gradual, que reconhecia a existência de um forte componente de realimentação na alta dos preços, buscando reverter a espiral inflacionária sem a necessidade de promover uma recessão. Ao mesmo tempo, o plano previa a manutenção da capacidade de investimento do Estado, que seria reorientada para projetos de infraestrutura e para o fortalecimento do mercado interno,

em vez de focar apenas na expansão da capacidade industrial (MACEDO, 1977; FURTADO, 1990).

Mais do que um plano de estabilização econômica, o Plano Trienal foi concebido como o principal instrumento político para a implementação das reformas de base do governo João Goulart. Este conjunto de propostas, que incluía as reformas agrária, tributária, bancária, administrativa e educacional, representava o projeto "reformista". Na visão de Furtado e sua equipe do ministério do planejamento, o combate à inflação e a retomada do crescimento sustentável não seriam possíveis sem atacar as causas estruturais do subdesenvolvimento: a extrema concentração da propriedade da terra, um sistema tributário regressivo e um sistema financeiro que privilegiava a especulação em detrimento da produção. Desta maneira, as reformas de base eram a condição fundamental para transformar o crescimento econômico em desenvolvimento social, mudando o cenário de apropriação do excedente social, visando criar uma sociedade mais justa e um mercado interno de massas (MACEDO, 1977; FURTADO, 1990).

Ao propor uma transformação estrutural que tocava diretamente nos interesses estabelecidos da elite agrária e financeira, o Plano Trienal causou uma intensa reação das classes dominantes. A articulação política destas classes tornou a execução das reformas de base inviável e aprofundou a crise institucional que culminaria no golpe empresarial-militar de 1964. Portanto, a interrupção do Plano Trienal representou muito mais do que o fracasso de uma política econômica específica; simbolizou a derrota do projeto "reformista" e o fim do primeiro planejamento desenvolvimentista com ambições democráticas e de inclusão social. Assim, o regime golpista trilhou o caminho de uma "modernização conservadora" que retomaria o crescimento industrial a partir de um arranjo político e social radicalmente distinto (MACEDO, 1977; FURTADO, 1990; CARNEIRO, 1990).

2.5. CRISE E TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO

Mesmo antes dos choques externos do final da década de 1970, o modelo de crescimento do "milagre econômico" já demonstrava sinais de esgotamento. A sustentação do modelo de crescimento econômico dependia da contínua concentração de renda para expandir o mercado de bens de consumo duráveis, e encontrava seus próprios limites estruturais. Para Tavares e Serra (2000) uma vez que a demanda das camadas de alta renda começasse a se saturar, a continuidade do crescimento exigiria uma ampliação do mercado de massas, o que contradizia a premissa de concentração de renda do próprio

modelo. Ademais, persistia a dependência da importação de bens de capital e tecnologias, o que mantinha a pauta de importações rígida e a economia permanentemente vulnerável a desequilíbrios no balanço de pagamentos (CARNEIRO, 1990).

O primeiro grande choque veio com a crise do petróleo em 1973, que quadruplicou os preços internacionais do insumo e gerou um profundo desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro. A resposta do governo Geisel não foi a de promover um ajuste recessivo para conter as importações, mas sim uma aposta no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Aproveitando a alta liquidez de dólares no mercado financeiro internacional — em grande parte, os próprios lucros dos países exportadores de petróleo, o governo optou por endividar o país massivamente para financiar uma última e ambiciosa etapa da substituição de importações, com investimentos pesados em setores de bens de capital, petroquímica e energia. Esta estratégia aprofundou a aposta no endividamento externo como motor do crescimento, tornando a economia ainda mais vulnerável a futuras crises (CARNEIRO, 1990; TAVARES, 1974).

A vulnerabilidade criada pela estratégia do II PND foi exposta no final da década de 1970. Primeiramente, o segundo choque do petróleo em 1979 elevou novamente o custo das importações, pressionando ainda mais o balanço de pagamentos. Em seguida, a política monetária adotada pelos Estados Unidos no início dos anos 1980, com a abrupta elevação das taxas de juros para combater a inflação interna norte-americana, multiplicou exponencialmente o custo da dívida externa brasileira. Como grande parte da dívida havia sido contratada a juros flutuantes, cada ponto percentual de aumento nos juros internacionais representava um acréscimo de bilhões de dólares na conta a ser paga pelo Brasil. A combinação destes dois choques tornou a dívida, utilizada como motor do “milagre econômico”, em uma armadilha insolúvel (CARNEIRO, 1990).

Os desdobramentos desses choques levaram a economia brasileira para a "crise da dívida externa", que se tornou o problema central da década de 1980. Toda a política econômica do país foi reorientada para uma única finalidade: a geração de sucessivos superávits na balança comercial, não como estratégia de desenvolvimento, mas como forma de obter os dólares necessários para pagar os juros da dívida aos credores internacionais. Essa restrição externa impôs um longo ciclo de estagnação, desinvestimento produtivo e hiperinflação (CARNEIRO, 1990). Para Belluzzo (2024), essa crise não apenas paralisou a economia, mas também interrompeu o processo histórico de adensamento e diversificação da matriz industrial do país.

A crise da dívida externa e a hiperinflação dos anos 1980 representaram mais do que uma recessão prolongada; foram o catalisador de uma mudança fundamental no papel do Estado na economia brasileira. Diante da instabilidade, a prioridade da política estatal foi alterada. O Estado abandonou sua função de "Planejador" do desenvolvimento de longo prazo para assumir um papel reativo de "Controlador" da crise de curto prazo. Toda a sua capacidade administrativa e política foi consumida pela gestão da hiperinflação, pela renegociação da dívida com credores internacionais e pela administração diária do balanço de pagamentos. Esta mudança não gerou apenas uma reorientação política, mas uma transformação na própria natureza da intervenção estatal, que perdeu seu horizonte estratégico e sua capacidade de empreender e protagonizar desenvolvimento nacional (BELLUZZO, 2024; CARNEIRO, 1990).

As consequências imediatas dessa mudança no papel do Estado foram profundas. Ao concentrar todos os seus esforços e recursos na gestão da crise de curto prazo, o Estado brasileiro abdicou de sua capacidade de formular e implementar uma estratégia industrial de longo prazo. O colapso do investimento público em infraestrutura e em empresas estatais, somado à instabilidade macroeconômica que inibia o investimento privado, criou um vácuo no principal motor da transformação produtiva do país. Esta perda de horizonte estratégico e a subordinação de qualquer política de desenvolvimento à lógica do ajuste externo prepararam o terreno para a hegemonia de uma agenda neoliberal que se consolidaria na década seguinte, questionando a própria legitimidade do Estado como "planejador" do desenvolvimento (MARINGONI, 2022).

2.6 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

A profunda crise econômica e a hiperinflação que marcaram a "década perdida" não foram apenas o esgotamento de um modelo de desenvolvimento; elas promoveram uma profunda mudança no paradigma social, intelectual e político. A crise da dívida externa e o fracasso das tentativas de estabilização heterodoxa destruíram a credibilidade do Estado como agente do crescimento econômico (CARNEIRO, 1990). Nesta lacuna, a agenda neoliberal, sintetizada no "Consenso de Washington", ganhou força. Esta nova ortodoxia, promovida por organismos internacionais, defendia a liberalização, a privatização e a desregulamentação da economia. O Estado, antes enquadrado como o "Planejador" do desenvolvimento, passou a ser retratado como o principal obstáculo a ser superado (MARINGONI, 2022).

A implementação da nova agenda neoliberal no Brasil se deu no início da década de 1990. O primeiro passo foi a abrupta e acelerada abertura comercial promovida pelo governo Collor, que rompeu com qualquer gradualismo anterior. Essa política se materializou na drástica redução das alíquotas de importação e no início de um agressivo Programa Nacional de Desestatização, expondo a indústria nacional a uma concorrência externa para a qual não estava preparada (FONSECA; SALOMÃO, 2022). Em seguida, o Plano Real, iniciado no governo de Itamar Franco, embora, inegavelmente bem-sucedido em seu objetivo de debelar a hiperinflação, o plano foi o principal instrumento para a adesão do país ao Consenso de Washington. A estabilização de preços foi alcançada por meio de uma âncora cambial que sobrevalorizou a moeda nacional, barateando as importações e disciplinando os preços internos. Essa estratégia, combinada com a continuidade do programa de privatizações, solidificou a transformação do Estado de "Planejador" em "Controlador" da estabilidade de preços, alinhando o Brasil à nova ortodoxia econômica global (FEIJÓ, 2024b).

A consolidação deste novo paradigma de política econômica se deu com a institucionalização do "Tripé Macroeconômico", a partir de 1999. Este arranjo não representou o fim do planejamento estatal, mas sim uma profunda redefinição de seus objetivos e instrumentos. O planejamento deixou de visar a transformação da estrutura produtiva — visão de longo prazo — para se concentrar exclusivamente na manutenção da estabilidade de preços — visão de curto prazo, em linha com a ortodoxia do Consenso de Washington. O Tripé se sustenta em três pilares fundamentais: um regime de metas de inflação, operado pelo Banco Central; uma política de câmbio flutuante; e a geração de robustos superávits primários nas contas públicas (MARINGONI, 2022; FEIJÓ, 2024b).

O primeiro e principal pilar do Tripé é o regime de metas de inflação, que torna o controle de preços o objetivo supremo e quase exclusivo da política econômica, subordinando todas as outras metas — como crescimento e emprego — a este fim. Operado pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central, o sistema funciona com base em uma meta de inflação pré-definida. A principal ferramenta utilizada para manter a inflação dentro da meta é a manipulação da taxa básica de juros (Selic). Quando as expectativas de inflação sobem, o Banco Central eleva a Selic para enfraquecer a demanda e forçar a queda dos preços. Essa lógica de gestão macroeconômica é intrinsecamente de curto prazo, focada em reações às flutuações mensais dos índices de preço, e não na promoção de investimentos ou na transformação estrutural da economia. Ademais, assume o pressuposto de que os preços de uma

economia complexa como a do Brasil são controlados por um único parâmetro (FEIJÓ, 2024).

A consequência direta da utilização da taxa de juros como principal instrumento anti-inflacionário foi a criação de um diferencial de juros extremamente atrativo em relação ao mercado internacional, atraindo um fluxo massivo de capital especulativo de curto prazo, cuja entrada excessiva de dólares no país provocou uma valorização artificial da taxa de câmbio. Essa política cambial funcionou, na prática, como um subsídio às importações e uma taxação sobre as exportações de produtos manufaturados, minando sistematicamente a competitividade da indústria nacional. O Brasil passou a sofrer de uma "doença holandesa" que não era causada pela abundância de recursos naturais, mas sim induzida pela própria lógica da sua política macroeconômica (BRESSER-PEREIRA, 2024).

Essa dependência do capital volátil torna-se uma armadilha poderosa de duas faces. A mesma liberalização financeira que facilita a entrada massiva de dólares, causando a sobrevalorização crônica, também deixa o país sem defesas contra a sua saída. A ausência de controles de capital eficazes expõe a economia a uma vulnerabilidade permanente a crises de confiança e a "fugas de capital", nas quais uma reversão súbita dos fluxos pode levar a um colapso cambial e instabilidade. Essa dinâmica, portanto, não apenas compromete a competitividade industrial na entrada do capital, mas também aprisiona a política econômica na saída, reforçando a perda de autonomia do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2024).

Os outros dois pilares do Tripé Macroeconômico reforçam essa lógica anti-industrial. O regime de câmbio flutuante, em teoria, deveria permitir que a taxa de câmbio se ajustasse livremente. Na prática, contudo, a política de juros altos mantinha o real cronicamente sobrevalorizado, fazendo com que o câmbio flutuasse em um patamar desfavorável à produção nacional (BRESSER-PEREIRA, 2024). O terceiro pilar, a busca por superávits primários, impunha uma camisa de força ao investimento estatal. A necessidade de gerir as contas públicas como se fosse o orçamento de uma família, para garantir o pagamento dos juros da dívida interna e manter o grau de confiança do mercado levou a cortes sistemáticos nos investimentos em infraestrutura e no fomento à indústria, minando a capacidade do Estado de agir como indutor do desenvolvimento (FEIJÓ, 2024b).

Os três pilares do Tripé Macroeconômico não atuam de forma isolada; eles se reforçam mutuamente, criando uma sinergia estruturalmente hostil ao desenvolvimento

industrial. A política de juros altos, utilizada para cumprir a meta de inflação, atrai capitais que valorizam o câmbio. Essa valorização, por sua vez, mina a competitividade da indústria, enquanto a política de superávit primário impede que o Estado compense essa desvantagem com investimentos. Este arranjo consolidou a dominância da lógica financeira sobre a produtiva (BELLUZZO, 2022), criou um ambiente de negócios que desestimula estruturalmente o investimento industrial de longo prazo (LACERDA, 2022) e representou a substituição do planejamento estatal por uma gestão macroeconômica focada nos interesses de curto prazo do mercado financeiro (MARINGONI, 2022). O resultado é um modelo que, embora eficaz em seu objetivo de controlar a inflação, caracteriza um verdadeiro “planejamento da desindustrialização”.

O resultado desse "planejamento da desindustrialização" foi um processo que precisa ser qualificado em relação ao estágio de maturidade de sua indústria e economia. Segundo a análise comparada de Morceiro e Tessarin (2024), a perda de participação da indústria no produto interno bruto não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Nos países desenvolvidos, trata-se de um processo considerado "natural", que ocorre quando a economia atinge um elevado nível de renda per capita e transita suavemente para um setor de serviços sofisticado e de alta produtividade. O caso brasileiro, no entanto, é totalmente distinto. A desindustrialização no Brasil ocorreu de forma "precoce", em um estágio de desenvolvimento e com um nível de renda per capita muito inferiores aos observados nos países centrais, e ainda com o persistente problema crônico da distribuição de renda. O país, portanto, não passou por uma transição para uma economia de serviços avançada, mas sim por uma regressão de sua estrutura produtiva, interrompendo prematuramente sua trajetória de desenvolvimento.

A consequência social dessa regressão produtiva é profunda. A mão de obra qualificada e formalizada, dispensada ou não absorvida pelo setor industrial, não encontra postos de trabalho equivalentes. Esse contingente, somado a novos entrantes no mercado, é forçado a se alocar no setor de serviços de baixa produtividade — como o comércio varejista, os serviços informais e o trabalho por aplicativo, gerando um excesso de oferta de força de trabalho. O resultado é a precarização generalizada das relações de trabalho, a compressão dos salários e a expansão da informalidade (BELLUZZO, 2022; LACERDA, 2022). Esse fenômeno pode ser entendido, na perspectiva marxista, como uma massiva ampliação do "exército industrial de reserva", que cumpre a função de disciplinar a força de trabalho e rebaixar o custo salarial em toda a economia (HARVEY, 2020), agravando a crônica desigualdade na distribuição de renda do país.

O contraste com a trajetória brasileira torna-se ainda mais nítido ao se analisar a experiência chinesa no mesmo período. Para Weber (2023), a China, ao enfrentar suas próprias pressões inflacionárias e os desafios da reforma econômica nos anos 1980, foi fortemente aconselhada a adotar a mesma "terapia de choque" do Consenso de Washington. Contudo, o governo chinês rejeitou deliberadamente este caminho. Em vez de uma abertura abrupta e da liberalização total dos preços, a China optou por um reformismo gradualista, mantendo um forte controle estatal sobre os setores estratégicos e utilizando o planejamento como instrumento para guiar sua transição para uma economia de mercado. Essa escolha se provaria decisiva, permitindo ao país evitar o colapso produtivo e embarcar em um dos mais rápidos processos de industrialização da história mundial.

A comparação com a trajetória chinesa evidencia que a desindustrialização brasileira não foi um destino inevitável, mas o resultado de uma escolha política deliberada (WEBER, 2023). Ao aderir à agenda do Consenso de Washington e institucionalizar o Tripé Macroeconômico, o Brasil optou por um modelo que, ao operar por mecanismos como a "doença holandesa" induzida pela política de juros e câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2024), resultou em uma regressão produtiva "precoce" (MORCEIRO; TESSARIN, 2024). O custo dessa escolha foi a consolidação do Estado "Controlador", que abdicou de sua capacidade de planejamento de longo prazo, estabelecendo um paradigma macroeconômico e institucional hostil à indústria. É sobre esta convenção hegemônica que as novas tentativas de política industrial do início do século XXI tentariam, em vão, se estabelecer.

2.7 A PERSISTÊNCIA NO TRIPÉ MACROECONÔMICO

Apesar da crise econômica e da mudança política no início dos anos 2000, a retomada do projeto de industrialização não foi acompanhada por uma ruptura no paradigma macroeconômico consolidado na década anterior. Ao invés disso, o período foi marcado por uma coexistência conflituosa de visões. O Brasil passou a operar sob duas convenções⁹ distintas e opostas: de um lado, a convenção hegemônica,

⁹ O conceito de "convenção" é central na análise de Fabio Erber (2008). Inspirado na economia institucional, uma convenção é definida como um sistema socialmente compartilhado de regras, normas e crenças que guia o comportamento dos atores públicos e privados. Elas funcionam como "regras do jogo" que definem o que é considerado normal, possível ou legítimo, refletindo a distribuição de poder na sociedade. No contexto desta análise, a "convenção" macroeconômica do Tripé era tão hegemônica que se tornou a única forma "natural" de pensar a política econômica, tornando qualquer alternativa (como a política industrial) "ilegítima" ou "irresponsável".

"institucionalista restrita", sediada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, cuja prioridade absoluta era a estabilidade de preços através da manutenção rígida do Tripé Macroeconômico. De outro, uma convenção subordinada, "neodesenvolvimentista", localizada no BNDES e nos ministérios da área produtiva, que buscava, sem sucesso, retomar um projeto de transformação estrutural (ERBER, 2008).

Esse descompasso institucional foi a principal causa do fracasso das políticas desenvolvimentistas que se seguiram. A manutenção do Tripé Macroeconômico tornou a agenda de desenvolvimento industrial ineficaz, pois a política macroeconômica "bombardeava" e neutralizava a política industrial. Enquanto a política industrial tentava estimular o investimento de longo prazo, a política macro, com juros altos e câmbio cronicamente valorizado, enviava sinais opostos, tornando a importação de componentes e a especulação financeira muito mais rentáveis do que a produção e a inovação local. Este paradoxo acabou por condenar as políticas industriais— PITS, PDP e PBM — a se tornarem meramente defensivas e "compensatórias", em vez de estratégicas (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

2.8 O FRACASSO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS PÓS-2000

A trajetória desse fracasso, impulsionado pelo descompasso institucional descrito anteriormente, pode ser vista na progressiva degeneração das sucessivas políticas industriais do período. A primeira tentativa, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITS), lançada em 2004, possuía o diagnóstico correto. Com inspiração neo-schumpeteriana, ela buscava focar a ação estatal na inovação e em setores estratégicos de alta tecnologia, como software, semicondutores e fármacos. Contudo, a PITS foi lançada com baixa relevância política e orçamentária e sem a devida coordenação institucional. Foi a primeira vítima do conflito de convenções: seus objetivos de adensamento produtivo foram neutralizados pelo câmbio valorizado, que barateava as importações e desencorajava o investimento produtivo de longo prazo (KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013; SUZIGAN; FURTADO, 2010).

A política seguinte, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, aprofundou essa distorção. Lançada em um contexto de crescimento econômico, a PDP já nasceu com uma ênfase mais keynesiana, foco no investimento agregado, do que schumpeteriana, foco na inovação. Com o advento da crise financeira global, essa tendência se consolidou e a PDP tornou-se um dos principais instrumentos de política anticíclica. O resultado foi uma política ampla e dispersa, com 25 setores prioritários, o

que, na prática, significava ausência de prioridade. A agenda de inovação e transformação estrutural foi definitivamente subordinada à necessidade reativa de sustentar o nível de investimento e a demanda agregada (KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013).

O Plano Brasil Maior (PBM), iniciado em 2011, representou a etapa final dessa degeneração. Diante da crise internacional e da manutenção do câmbio em patamares extremamente valorizados, o PBM abandonou qualquer pretensão estratégica remanescente. A política industrial manteve-se puramente defensiva e "compensatória": seu núcleo era um pacote de vastas desonerações fiscais, como a redução do IPI e a desoneração da folha de pagamento, e medidas de proteção comercial. Ela abdicou do papel de definir um caminho futuro e tornou-se refém da macroeconomia, atuando apenas para tentar, em vão, mitigar os danos que o Tripé Macroeconômico infligia à competitividade do setor produtivo (SUZIGAN; GARCIA; FEITOSA, 2020).

A trajetória da economia brasileira, do auge desenvolvimentista ao esgotamento das políticas pós-2000, revela assim um duplo fracasso. Primeiro, o colapso do modelo de desenvolvimento baseado em endividamento, que levou à "década perdida" e à aceitação de um novo paradigma macroeconômico (CARNEIRO, 1990). Segundo, o fracasso das próprias tentativas de retomada (PITS, PDP e PBM), que, como demonstrado, foram neutralizadas pelo Tripé Macroeconômico e pela incapacidade das instituições em promover uma transformação estrutural (ERBER, 2008; SUZIGAN; FURTADO, 2010). A herança deste longo período é, portanto, uma estrutura produtiva fragilizada pela desindustrialização precoce e um aparato estatal de planejamento desmantelado. É neste cenário de desmonte, e em declarada oposição à lógica que levou a esse fracasso, que a Nova Indústria Brasil (NIB) surge como a mais recente tentativa de resgatar o papel do Estado e retomar um projeto de desenvolvimento para o país, cujo arcabouço teórico e proposta serão analisados a seguir.

3. A NOVA INDÚSTRIA BRASIL

O presente capítulo dedica-se à análise da Nova Indústria Brasil (NIB). A política pública foi lançada oficialmente pelo governo federal em janeiro de 2024. Ela se apresenta como a resposta estatal estratégica ao processo de desindustrialização e à estagnação da produtividade diagnosticados no capítulo anterior. Com a retomada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), recriado pelo Decreto nº 11.593, de julho de 2023, a NIB busca romper com o hiato de planejamento que caracterizou a política econômica brasileira na última década.

Ao contrário das tentativas anteriores, que muitas vezes sucumbiram ao "conflito de convenções" e à subordinação macroeconômica (ERBER, 2008; FEIJÓ, 2024b), a NIB declara explicitamente o objetivo da neoindustrialização. Este conceito não implica um retorno nostálgico ao modelo de substituição de importações do século XX, mas sim o posicionamento do Brasil diante das transformações tecnológicas, climáticas e geopolíticas do século XXI. A política propõe-se a utilizar o poder de compra, o financiamento e a regulação estatal para induzir uma transformação estrutural, alinhando-se às práticas contemporâneas que reabilitaram a política industrial no cenário global (GOVERNO FEDERAL, 2024).

3.1. A NIB COMO ESTRATÉGIA ORIENTADA POR MISSÕES

A característica distintiva da Nova Indústria Brasil, que a diferencia tanto do paradigma neoliberal quanto das políticas setoriais tradicionais, como o Plano Brasil Maior, é a sua arquitetura fundamentada na "abordagem orientada por missões". Conforme detalhado por Hitner e Castro (2024), a formulação da NIB representou uma tentativa deliberada de internalizar o arcabouço teórico desenvolvido por Mariana Mazzucato, discutido no Capítulo 1, no qual o Estado não apenas corrige falhas de mercado, mas define direções estratégicas claras para a inovação e o investimento.

Essa mudança de paradigma reflete-se na estrutura de governança da política. O processo de construção da NIB deu-se a partir da reativação do CNDI, um órgão colegiado de caráter paritário que reúne ministros de Estado, lideranças empresariais e representantes dos trabalhadores e da sociedade civil. O Conselho abandonou a lógica de balcão de demandas setoriais para organizar-se em torno de desafios transversais à sociedade brasileira. Como resultado, o "Plano de Ação 2024-2026" (GOVERNO FEDERAL, 2024) não é estruturado por setores industriais, como "automotivo" ou

"têxtil", mas sim por seis grandes missões que visam responder a problemas concretos do desenvolvimento nacional:

1. **Missão 1:** Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética.
2. **Missão 2:** Complexo Econômico-Industrial da Saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde.
3. **Missão 3:** Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades.
4. **Missão 4:** Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade.
5. **Missão 5:** Bioeconomia, descarbonização e transição energética para garantir a soberania de recursos.
6. **Missão 6:** Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

Cada uma dessas missões possui metas aspiracionais para 2033 e metas de entrega para 2026, articulando um conjunto de instrumentos de política pública para atingi-las. A lógica subjacente é a da "direcionalidade" (*directionality*): ao definir, por exemplo, a descarbonização ou a resiliência sanitária como metas, o Estado sinaliza para o setor privado onde estão as oportunidades de crescimento e para onde o crédito e a inovação devem fluir (MAZZUCATO, 2018; HITNER; CASTRO, 2024).

Esta arquitetura representa uma ruptura conceitual significativa em relação às iniciativas de política industrial do início do século XXI, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM). Enquanto tais políticas operavam majoritariamente sob uma lógica de oferta, focadas em desonerações tributárias horizontais e na escolha de 'campeões nacionais' setoriais para aumentar a competitividade de custos, a NIB adota uma lógica de demanda orientada por problemas. Ao invés de perguntar 'quais setores devemos ajudar?', a abordagem por missões inverte a lógica para 'quais problemas precisamos resolver?' (MAZZUCATO, 2018). Essa mudança desloca o foco do subsídio compensatório para o investimento transformador, onde o apoio estatal não é um direito adquirido de setores específicos, mas uma contrapartida condicionada à entrega de soluções para desafios públicos, como a transição energética ou a soberania sanitária, exigindo uma coordenação intersetorial inédita na governança pública brasileira.

A adoção deste desenho busca superar a fragmentação histórica das iniciativas brasileiras. Feijó (2024b) argumenta que a NIB, ao focar na transformação produtiva

guiada por missões, tenta restabelecer o planejamento de longo prazo como ferramenta central de governo, contrapondo-se à lógica de curto prazo do tripé macroeconômico. As missões funcionam, portanto, como o elemento de coordenação *ex-ante*, conceito defendido por Chang (2004) — permitindo que diferentes ministérios e agências (BNDES, Finep, Embrapii) alinhem seus orçamentos e esforços em prol de objetivos comuns, reduzindo a incerteza para o investimento privado e maximizando as sinergias entre os setores público e privado.

3.2. INSTRUMENTOS E ALAVANCAS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO

A implementação das missões da Nova Indústria Brasil exige uma reconfiguração profunda da "caixa de ferramentas" do Estado. Conforme argumenta o relatório Transformação do Estado no Brasil (MAZZUCATO, 2024), não basta definir metas ambiciosas se os instrumentos de execução, compras públicas, empresas estatais e bancos de desenvolvimento, continuarem operando sob a lógica ortodoxa de neutralidade de mercado e eficiência alocativa de curto prazo. A NIB propõe, portanto, transitar de uma postura de "correção de falhas", na qual o Estado intervém apenas pontualmente, para uma postura de "criação e modelagem de mercados", utilizando seu poder econômico, que representa cerca de 20% do PIB em compras governamentais, para garantir demanda inicial e reduzir o risco da inovação privada.

Nesse contexto, as compras públicas deixam de ser vistas sob a ótica estrita do menor preço administrativo para se tornarem instrumentos estratégicos de desenvolvimento tecnológico. O exemplo mais sofisticado dessa abordagem na NIB reside no Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), vinculado à Missão 2. Ao utilizar o poder de compra do Sistema Único de Saúde (SUS), o Estado não atua apenas como cliente passivo, mas estabelece parcerias estratégicas que condicionam a aquisição de medicamentos e equipamentos à transferência de tecnologia e à produção local. Essa estratégia cria um mercado previsível para as empresas, permitindo que elas invistam em capacidades produtivas complexas com a segurança de uma demanda garantida, ao mesmo tempo que reduz, no longo prazo, a vulnerabilidade externa e os custos do sistema público de saúde (MAZZUCATO, 2024; GOVERNO FEDERAL, 2024).

Paralelamente ao poder de compra, a NIB recupera o papel das Empresas Estatais (EEs) como agentes da política industrial, superando a visão de que estas deveriam apenas maximizar dividendos para o acionista. A Petrobras, por exemplo, é reposicionada como uma indutora de inovação para além do setor de óleo e gás, atuando como uma "âncora"

para a transição energética e tecnológica. A empresa tem utilizado a Lei das *Startups* e as compras pré-comerciais para acelerar avanços e fortalecer o ecossistema de fornecedores, impulsionando a absorção de novas tecnologias por meio de parcerias e P&D colaborativo (MAZZUCATO, 2024). Neste modelo, a estatal atua como um investidor de "capital paciente", assumindo riscos tecnológicos que o setor privado, sozinho, evitaria.

A indução estatal também é o motor central da Missão 4, focada na transformação digital. A meta estipulada de que 50% das empresas industriais brasileiras estejam digitalmente transformadas até 2033 (GOVERNO FEDERAL, 2024) exige uma difusão tecnológica que o mercado não tem promovido espontaneamente, dada a heterogeneidade estrutural do tecido produtivo brasileiro. A política atua aqui não apenas financiando a aquisição de *softwares*, mas fomentando o desenvolvimento de soluções nacionais e a capacitação de fornecedores, utilizando as encomendas tecnológicas para criar casos de uso que demonstrem a viabilidade da indústria 4.0 para pequenas e médias empresas.

Além disso, a efetividade da NIB depende da própria capacidade do Estado em gerir dados e coordenar ações, o que remete à necessidade de uma Infraestrutura Pública Digital (IPD) robusta. O relatório de Mazzucato (2024) alerta que, para orientar a economia por missões, o setor público precisa superar a fragmentação de seus dados e sistemas. A capacidade de monitorar o cumprimento das metas da NIB em tempo real e de garantir a interoperabilidade entre os diferentes ministérios e agências é, em si mesma, uma capacidade estatal que precisa ser construída, evitando que a política se perca em silos burocráticos desconectados.

Por fim, a grande inovação institucional proposta pela NIB reside no estabelecimento de um novo "contrato social" entre o Estado e o setor privado, pautado por condicionalidades. A ideia central é que o governo não deve apenas financiar ou subsidiar, mas também "direcionar" os investimentos, exigindo contrapartidas claras. Ao condicionar o acesso a crédito subsidiado ou a compras públicas ao cumprimento de metas de inovação, sustentabilidade ou conteúdo local, a política promove um "ecossistema simbiótico", no qual os lucros gerados com suporte público são reinvestidos em atividades produtivas, rompendo com a lógica de socialização dos riscos e privatização dos ganhos que marcou ciclos anteriores (MAZZUCATO, 2014; MAZZUCATO, 2024).

3.3. INVESTIMENTO E COLABORAÇÃO

A ambição das missões definidas pela Nova Indústria Brasil exige um volume de recursos compatível com o desafio da transformação estrutural. Para sustentar as metas de neointustrialização, o governo federal anunciou a mobilização de R\$ 300 bilhões em financiamentos até 2026, articulados por meio do "Plano Mais Produção" (P+P). Este montante não provém apenas do orçamento fiscal direto, mas é alavancado principalmente pelos balanços das instituições financeiras públicas, notadamente o BNDES e a Finep, e pela Embrapii (GOVERNO FEDERAL, 2024). A estratégia financeira da NIB busca, assim, reverter o quadro de "escassez de crédito de longo prazo" que historicamente limitou o investimento industrial no Brasil, operando através de linhas específicas voltadas para inovação, digitalização, economia verde e exportação.

Contudo, a análise deste pilar de investimento à luz do arcabouço teórico de Mazzucato (2014; 2021) revela uma mudança qualitativa importante: a transição do financiamento passivo para o "capital paciente". Ao invés de apenas oferecer crédito barato indiscriminadamente, o que poderia gerar *rent-seeking* sem contrapartidas, as novas linhas de financiamento, como o "BNDES Mais Inovação", são desenhadas para compartilhar os riscos inerentes às atividades de alta incerteza tecnológica. O Estado atua como o investidor de primeira instância, provendo os recursos de longo prazo que o sistema financeiro privado, focado no curto prazo e na liquidez, evita ofertar. O objetivo explícito é exercer um efeito de *crowding-in*, atração, no qual cada real público investido alavanque o investimento privado na direção das missões estipuladas.

Além do capital financeiro, a NIB estrutura-se sobre um novo modelo de colaboração e governança. O reconhecimento de que a inovação é um processo coletivo e cumulativo levou à reestruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como a arena central de coordenação. Conforme detalham Hitner e Castro (2024), o CNDI não funciona apenas como um órgão consultivo, mas como um espaço de "pactuação estratégica" entre governo, setor produtivo e trabalhadores. A existência de um fórum institucionalizado de diálogo serve para reduzir as assimetrias de informação e a incerteza política, permitindo que o setor privado alinhe suas expectativas de investimento com as prioridades de longo prazo do Estado.

Essa governança colaborativa é fundamental para mitigar o risco de captura e isolamento burocrático. A participação da sociedade civil e a transparência nas metas das missões buscam criar um sistema de "freios e contrapesos" que garanta que os recursos

públicos resultem em benefícios sociais concretos. Em suma, o pilar de investimento e colaboração da NIB tenta operacionalizar a visão de um Estado que não apenas gasta, mas investe estrategicamente, coordenando expectativas e recursos para moldar uma nova trajetória de desenvolvimento (MAZZUCATO, 2024; HITNER; CASTRO, 2024).

3.4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NIB

Apesar da consistência teórica do desenho orientado por missões e do volume de recursos anunciados, a efetividade da Nova Indústria Brasil enfrenta desafios estruturais e institucionais que não podem ser subestimados. O primeiro e mais crítico reside naquilo que Feijó (2024b) e Erber (2008) identificam como o "conflito de convenções". Embora a NIB sinalize uma retomada do planejamento, ela opera em um ambiente macroeconômico ainda dominado pela lógica da austeridade e da estabilidade de curto prazo. A tensão entre as metas expansionistas da política industrial e as restrições impostas pelo arcabouço fiscal pode gerar descontinuidades no fluxo de financiamento ou timidez na execução, repetindo o padrão de "voo de galinha" de ciclos anteriores.

Para que a absorção da inovação pela indústria seja efetiva no âmbito da NIB, é imperativo superar esses desafios e fortalecer capacidades estatais e privadas. O baixo investimento do setor privado em P&D no Brasil, que corresponde a apenas 0,5% do PIB, é uma limitação severa à capacidade do país de impulsionar a inovação (MAZZUCATO, 2024). O Estado tenta mitigar isso via BNDES, fornecendo o "capital paciente" para inovações de alto risco (MACFARLANE; MAZZUCATO, 2018), mas a alavancagem privada depende de uma confiança no longo prazo que a volatilidade macroeconômica muitas vezes corrói.

Outro gargalo reside na cultura administrativa. Embora o arcabouço jurídico brasileiro para compras públicas já inclua instrumentos para incentivar a inovação, como as Encomendas Tecnológicas e a Nova Lei de Licitações, a prática burocrática ainda é dominada pela lógica da minimização de custos e aversão ao risco jurídico. Essa cultura precisa ser profundamente alterada para que as compras públicas atuem, de fato, como vetor estratégico de absorção tecnológica e não apenas como aquisição de bens de prateleira (MAZZUCATO, 2024). O mesmo se aplica às empresas estatais: a transformação dessas companhias de entidades autônomas focadas no retorno financeiro de curto prazo para atores estratégicos alinhados às missões é essencial, mas enfrenta resistências corporativas e pressões de acionistas minoritários (MAZZUCATO, 2024).

Por fim, há o desafio do contexto global. A NIB é lançada em um cenário de acirrada disputa geoeconômica, no qual potências como EUA e China investem trilhões em suas próprias políticas industriais. A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor (*GVCs*) exige não apenas proteger a indústria nascente, mas garantir que ela atinja padrões de competitividade e sustentabilidade internacionais. O risco, apontado pela literatura crítica, é que, sem um sistema rigoroso de monitoramento e cobrança de metas, disciplina, os incentivos da NIB resultem apenas em proteção de lucros sem a contrapartida da modernização, perpetuando o atraso relativo da estrutura produtiva nacional.

Em suma, a análise empreendida neste capítulo permite concluir que a Nova Indústria Brasil (NIB) constitui, ao menos em seu desenho institucional, uma tentativa robusta de ruptura com o paradigma de políticas industriais fragmentadas e reativas que marcou as últimas décadas. Ao internalizar a abordagem orientada por missões, a NIB busca transcender a lógica de subsídios defensivos para adotar a "direcionalidade" estratégica, mobilizando instrumentos críticos como o poder de compra estatal e as empresas públicas (MAZZUCATO, 2024), articulados a mecanismos de financiamento de "capital paciente" e a uma governança colaborativa inédita no CNDI (HITNER; CASTRO, 2024).

Entretanto, a sofisticação teórica do desenho não garante, por si só, a materialidade dos resultados. A política opera imersa na tensão estrutural definida por Erber (2008) como "conflito de convenções", no qual a lógica desenvolvimentista da transformação produtiva colide frontalmente com as restrições impostas pela rigidez do regime macroeconômico de curto prazo e pela financeirização (FEIJÓ, 2024b).

A superação desse impasse exige que o Estado brasileiro atue de forma "ambidestra", operando uma divisão de tarefas clara e coordenada: enquanto o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) recupera a capacidade de design estratégico e pactuação política das missões — a "mão" que desenha o futuro, instituições como o BNDES, a Finep e a Embrapii devem garantir a execução tática, financeira e técnica dos projetos — a "mão" que constrói o presente.

Desta forma, conclui-se que a NIB é uma condição necessária, mas não suficiente, para a neoindustrialização; seu êxito dependerá, em última instância, da capacidade política dessa articulação estatal em sustentar o longo prazo contra as pressões fiscalistas, transformando o "mapa" das missões na "territorialidade" de uma nova economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação dedicou-se a investigar a retomada do papel do Estado brasileiro como motor da inovação e da transformação produtiva, materializada na formulação da Nova Indústria Brasil (NIB). O percurso analítico partiu da desconstrução teórica da ortodoxia econômica, que reduz a ação estatal à correção de falhas de mercado, para abraçar o paradigma do Estado Empreendedor e Moldador de Mercados, fundamentado nas contribuições de Mazzucato (2014), Polanyi (2000) e Chang (2004). A pesquisa demonstrou que a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico não são fenômenos espontâneos decorrentes da liberalização das forças de mercado, mas sim resultados de escolhas políticas deliberadas, de arranjos institucionais complexos e da construção paciente de capacidades estatais (EVANS, 1995; MAZZUCATO, 2014).

O diagnóstico histórico realizado evidenciou que o Brasil viveu, nas últimas décadas, um processo de regressão estrutural caracterizado pela desindustrialização precoce e pela perda de complexidade econômica (MORCEIRO; TESSARIN, 2024). Esse fenômeno não foi acidental, mas produto da subordinação da política industrial e tecnológica à lógica de curto prazo do regime macroeconômico vigente, o "tripé macroeconômico". A análise confirmou a tese do "conflito de convenções" (ERBER, 2008; FEIJÓ, 2024b), no qual a predominância da convenção da estabilidade monetária e da austeridade fiscal neutralizou sistematicamente as tentativas anteriores de planejamento, transformando a política industrial em um mecanismo de compensação pontual, incapaz de reverter a especialização regressiva do país nas cadeias globais de valor.

Nesse contexto, a Nova Indústria Brasil (NIB) emerge como um marco de ruptura conceitual e estratégica. Ao adotar a abordagem orientada por missões, a política transcende a antiga dicotomia entre "escolher vencedores" e a neutralidade horizontal. A análise do desenho institucional da NIB revelou que o estabelecimento de missões claras, como a descarbonização e a transformação digital, permite ao Estado exercer a "direcionalidade" dos investimentos, coordenando expectativas públicas e privadas *ex-ante* (MAZZUCATO, 2018; HITNER; CASTRO, 2024). A retomada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a reorientação dos instrumentos de compras públicas, crédito e empresas estatais sinalizam uma tentativa robusta de reconstruir as capacidades de planejamento desmanteladas pelo neoliberalismo (GOVERNO FEDERAL, 2024).

Contudo, a conclusão central deste trabalho é que a NIB, embora represente um avanço necessário e sofisticado em seu desenho, não é, por si só, condição suficiente para garantir a neointustrialização. A política opera sob uma tensão estrutural permanente: a ambição de transformar a base produtiva, que exige "capital paciente" e expansão do investimento, colide frontalmente com as restrições impostas pela atual arquitetura fiscal e pela pressão dos mercados financeiros (FEIJÓ, 2024b; MAZZUCATO, 2024). Sem um realinhamento macroeconômico que coloque o câmbio, os juros e o gasto público a serviço da produção, a NIB corre o risco de repetir o voo curto das iniciativas passadas.

Diante desse cenário, e visando superar o impressionismo na avaliação da política nos próximos anos, esta dissertação propõe, como contribuição metodológica para trabalhos futuros, a consolidação de uma Matriz de Análise da Qualidade da Intervenção Estatal. Com base na revisão bibliográfica realizada, identificaram-se quatro critérios teóricos fundamentais para aferir se a política industrial está desenhada para promover a transformação estrutural efetiva ou se tende a recair em falhas de governo:

1. Coordenação Estratégica *Ex-Ante*: Fundamentado em Chang (1993) e Polanyi (2000), este critério avalia se o Estado supera a visão reativa de correção de falhas de mercado para assumir o papel de moldador de mercados. A análise busca verificar se há mecanismos explícitos para concentrar investimentos complementares e gerir a competição, mitigando os riscos de *lock-in* tecnológico e de coordenação, sem desconsiderar os desafios informacionais e de captura apontados por Rodrik (2008) e Evans (1995).
2. Foco no Processo de Descoberta (*Self-Discovery*): Baseado na obra de Dani Rodrik (2008), este critério mensura a capacidade da política em lidar com as externalidades de informação. Analisa-se se há instrumentos que socializam os riscos da experimentação em novas atividades, em oposição ao apoio restrito a setores já estabelecidos. A ênfase recai na existência de mecanismos de aprendizado e monitoramento que permitam ao Estado identificar o que funciona e descartar o que falha.
3. Dinâmica Schumpeteriana: Apoiado em Dosi (1988), Schumpeter (1961) e Mazzucato (2014), este critério distingue a eficiência alocativa estática da eficiência dinâmica. Busca-se aferir se o objetivo central da política é a promoção ativa da inovação radical, do aprendizado tecnológico e da mudança de paradigmas tecno-econômicos, aceitando os riscos e incertezas inerentes a esse processo, em detrimento da mera otimização de recursos dados.

4. Seletividade Estratégica: Em contraposição às políticas horizontais difusas, este critério, derivado de Chang (1993) e Suzigan e Furtado (2010), avalia o grau de foco da intervenção. Considera-se ideal quando a política concentra recursos escassos em áreas portadoras de futuro, com critérios de escolha transparentes e justificativa estratégica, evitando a dispersão de esforços ou a neutralidade ineficaz.

Reconhece-se que esta proposta de matriz não é exaustiva. A continuidade desta agenda de pesquisa exige o desenvolvimento de critérios adicionais que abordem os desafios contemporâneos, nomeadamente: a inserção qualificada nas Cadeias Globais de Valor (CGVs), a capacidade de impulsionar a Digitalização da base produtiva e a adequação aos imperativos de sustentabilidade (*ESG*).

Adicionalmente, é imperativo observar a disciplina. A literatura de economia política ensina que o sucesso da política industrial asiática não residiu apenas em dar incentivos, mas na capacidade do Estado de cobrar resultados e punir a busca de renda (*rent-seeking*) improdutiva (CHANG, 1993; RODRIK, 2008). A perspectiva futura da NIB depende da implementação efetiva de mecanismos de monitoramento e avaliação que condicionem a continuidade do apoio ao desempenho exportador e inovativo das empresas beneficiadas. Sem essa reciprocidade, o Estado corre o risco de socializar os custos da inovação sem socializar seus benefícios (MAZZUCATO, 2014).

É necessário reconhecer as limitações inerentes ao escopo desta pesquisa. Como uma análise realizada no estágio inicial de implementação da NIB, este trabalho focou-se predominantemente no desenho institucional e na consistência teórica da política. Não foi possível, portanto, realizar uma avaliação de impacto quantitativa ou medir resultados materiais definitivos, *ex-post*. Além disso, a análise documental, embora robusta, não incorporou entrevistas em profundidade com os formuladores da política (*policymakers*) ou com o setor empresarial, o que poderia revelar gargalos operacionais não descritos nos documentos oficiais.

Diante dessas fronteiras, sugere-se uma agenda de pesquisa futura estruturada nos seguintes eixos: (i) desenvolvimento de métricas quantitativas específicas para cada missão, permitindo futuramente uma avaliação de impacto baseada em evidências; (ii) investigação empírica sobre a viabilidade de novos instrumentos de risco e retorno (como equity estatal); (iii) estudos sobre as capacidades estatais das agências executoras; e (iv) análises comparadas da governança da NIB com experiências internacionais contemporâneas.

Por fim, esta dissertação reitera que a construção de um Estado Motor da Inovação no Brasil é, antes de tudo, um desafio político. A Nova Indústria Brasil oferece o mapa, as missões, e as ferramentas, os instrumentos, mas a travessia exige a construção de uma coalizão política capaz de sustentar o longo prazo contra as urgências do curto prazo. A neointustrialização brasileira não será uma dádiva das forças de mercado, mas uma conquista da vontade política organizada, visando não apenas o crescimento do PIB, mas a soberania nacional e a solução dos problemas concretos da sociedade brasileira (FURTADO, 1992).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. de P. (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BELLUZZO, L. G. Hegemonia financeira e a desordem sistêmica do capitalismo contemporâneo. In: MARINGONI, G. (org.). **A Volta do Estado Planejador: Neoliberalismo em Xeque**. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- BELLUZZO, L. G. Divagações sobre a indústria e a reindustrialização. In: VELHO, S. R. K. (org.). **Neoindustrialização brasileira: os desafios para o desenvolvimento**. São Paulo: Blucher, 2024.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Administrar a taxa de câmbio para voltar a crescer. In: VELHO, S. R. K. (org.). **Neoindustrialização brasileira: os desafios para o desenvolvimento**. São Paulo: Blucher, 2024.
- CARDOSO, F. H. Aspectos Políticos do Planejamento. In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- CARNEIRO, D. D. Crise e Esperança: 1974-1990. In: ABREU, M. de P. (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CHANG, H-J. **The political economy of industrial policy**. New York: St. Martin's Press, 1993.
- CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CHANG, H-J. **Maus Samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CHANG, H-J. **Economia: modo de usar**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- CHRISTENSEN, C. M. **O dilema da inovação: quando as novas tecnologias levam empresas ao fracasso**. São Paulo: DVS Editora, 2012.
- CORRÊA DO LAGO, L. A. O Pós-Guerra (1945-1964): A Gênese do 'Milagre' e suas Contradições. In: ABREU, M. de P. (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- DOSI, G.; MAZZUCATO, M. (eds.). **Knowledge accumulation and industry evolution: the case of the pharmaceutical industry**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

- ERBER, F. S. A evolução das convenções sobre o desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 29-50, jan./abr. 2008.
- EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FEIJÓ, C. A. F. A Industrialização por Substituição de Importações: (1930-1979). In: FEIJÓ, C. A. F. **Industrialização e Desindustrialização no Brasil: Teorias, Evidências e Implicações de Política**. Curitiba: Appris, 2024a.
- FEIJÓ, C. Transformação produtiva e Nova Indústria Brasil (NIB). **Tempo do Mundo**, Brasília, n. 36, p. 57-78, 2024b.
- FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. De Vargas a Sarney: Apogeu e Crepúsculo do Desenvolvimentismo Brasileiro. In: MARINGONI, G. (org.). **A Volta do Estado Planejador: Neoliberalismo em Xeque**. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- FRITSCH, W. A Política Econômica no Período 1930-1945. In: ABREU, M. de P. (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 166-187, 1990.
- FURTADO, C. **Brasil, a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, C. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GALEANO, E. **As Veias Abertas da América Latina**. 44. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- GOVERNO FEDERAL. **Nova Indústria Brasil: Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026**. Brasília, 2024.
- HARVEY, D. **Para Entender O Capital: Livro I**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- HITNER, V.; CASTRO, A. C. O processo de formulação da Nova Indústria Brasil (NIB): política orientada por missões e participação social no desenho do plano de ação da NIB. **Tempo do Mundo**, Brasília, n. 36, p. 19-56, 2024.

- JABBOUR, E. et al. A (Nova) Economia do Projeto: o conceito e suas novas determinações na China de hoje. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 17-48, 2020.
- JABBOUR, E.; DANTAS, A. Ignacio Rangel na China e a “Nova Economia do Projeto”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 2, p. 287-310, 2021.
- JABBOUR, E.; GABRIELE, A. **China: o Socialismo do Século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021.
- KEYNES, J. M. **The Essential Keynes**. London: Penguin Classics, 2016.
- KUPFER, D.; FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. O retorno da política industrial no Brasil. In: DE TONI, J. (org.). **Dez anos de política industrial: balanço e perspectivas (2003-2013)**. Brasília: ABDI, 2013.
- LACERDA, A. C. de. É Possível Reindustrializar o Brasil?. In: MARINGONI, G. (org.). **A Volta do Estado Planejador: Neoliberalismo em Xeque**. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- LAFER, C. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- MACFARLANE, L.; MAZZUCATO, M. State investment banks and patient finance: An international comparison. **IIPP Policy Report**, London, 2018.
- MANKIW, N. G. **Introdução à economia**. Tradução da 6ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- MARINGONI, G. Apresentação. In: MARINGONI, G. (org.). **A Volta do Estado Planejador: Neoliberalismo em Xeque**. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Nélío Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 803-815, 2018.
- MAZZUCATO, M. **Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism**. London: Penguin Books, 2021.

- MAZZUCATO, M. Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 27, n. 1, p. 1-24, 2023.
- MAZZUCATO, M. (ed.). **Transformação do Estado no Brasil**: Desenhando compras públicas, empresas estatais e infraestrutura pública digital orientadas por missões. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. IIPP Policy Report, 2024.
- MORCEIRO, P. C.; TESSARIN, M. S. Desindustrialização internacional comparada e o caso crítico do Brasil. In: VELHO, S. R. K. (org.). **Neoindustrialização brasileira**: os desafios para o desenvolvimento. São Paulo: Blucher, 2024.
- PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. **Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics**, n. 20, The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology, p. 1-25, 2009.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIKETTY, T. **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RODRIK, D. Normal science of structural change. Washington, DC: Commission on Growth and Development, 2008. (Working Paper, n. 31).
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- STIGLITZ, J. E.; GREENWALD, B. C. **Creating a Learning Society**: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress. New York: Columbia University Press, 2014.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.
- SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FEITOSA, P. H. A. Institutions and industrial policy in Brazil after two decades: have we built the needed institutions?. **Economics of Innovation and New Technology**, v. 29, n. 1, p. 1-19, 2020.
- TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

TAVARES, M. da C.; SERRA, J. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2, p. 589-608.

WEBER, I. M. **Como a China escapou da terapia de choque**. São Paulo: Boitempo, 2023.