



## Lúcio Vinhas de Souza

Fellow no Weatherhead Center for International Affairs da Universidade Harvard. Professor visitante da Universidade Brandeis (EUA)



## Aldo Musacchio<sup>1</sup>

Professor de Negócios Internacionais. Diretor do Programa de MBA e do Instituto Perlmutter de Liderança Global da Universidade Brandeis (EUA)

# A noite dos mortos-vivos: o retorno de políticas industriais

Política industrial, ou seja, a utilização de instrumentos governamentais para apoiar, e no limite, controlar e/ou liderar processos de desenvolvimento econômico, tem uma certa tradição na América Latina, popularizada pelas chamadas políticas de “crescimento por substituição de importações”, formalizadas teoricamente nas chamadas políticas “cepalinas”, que saíram de moda na região (e globalmente) a partir das muitas crises experimentadas depois dos anos 70. Ações nacionais em resposta a mudanças profundas no contexto global, e seguindo as ações de nações economicamente mais importantes, tentam agora reviver este fenômeno. O Brasil é o exemplo mais recente disso entre países em desenvolvimento.

## O contexto internacional

Políticas industriais, relativamente populares no período após a Segunda Guerra Mundial, tornaram-se menos comuns a partir dos anos 70, devido à redução das taxas de crescimento daquelas economias de mercado que as haviam utilizado. E a conclusão de que as distorções por estas introduzidas eram ao menos

em parte responsáveis pela redução das taxas de crescimento. Este processo acelerou-se mais ainda depois da crise das economias centralizadas, que por definição seguem “políticas industriais” nas quais o Estado tem o papel central, e no limite, único, em termos de atividades econômicas, nomeadamente a crise da economia soviética, e sua eventual fragmentação como país, e de suas economias satélites socialistas, do final dos anos 80 ao início dos anos 90.

A progressiva e historicamente rápida expansão da economia chinesa tem levado a mudanças na percepção e utilização de políticas industriais globalmente. A China é uma ditadura marxista, o que, por definição, reserva um papel central para o governo/partido em todas as áreas, incluindo na economia, se bem que tal papel tem se agravado com um progressivo “endurecimento” ideológico na China desde a chegada ao poder do seu governo atual em 2012. Irônica e reveladoramente, o grande salto de desenvolvimento econômico da China e o aumento da qualidade de vida para seus cidadãos desde os anos 1980 deu-se pela sua integração nos mercados globais<sup>2</sup> e a liberalização — parcial — de setores de sua economia

para mecanismos de mercado. É importante salientar que a reintegração da China foi um projeto de dimensões globais, partilhado pelo governo chinês e pelos governos dos Estados Unidos e da União Europeia, entre muitos outros.<sup>3</sup>

Este “endurecimento” ideológico na China levou tanto a uma redução significativa da importância de mecanismos de mercado e do papel das empresas privadas naquele país, quanto ao aumento de uma postura geopoliticamente agressiva do mesmo (e, deve-se notar, em paralelo a uma redução do *crescimento econômico médio naquele país de 40% em relação ao período “liberal” que vai dos 1980 a 2012*).<sup>4</sup> Em termos de propostas formais de política industrial, o Made in China 2025, lançado em 2015, pode ser classificado como o grande marco que desencadeara reações globais claras *com um objetivo central de reduzir dependências de uma China que mais agressivamente persegue objetivos diferentes daqueles das democracias desenvolvidas*.<sup>5</sup>

Uma característica comum na política industrial cepalina e da maior parte das políticas industriais chinesas é que o governo normalmente subsidia o desenvolvimento de uma tecnologia ou indústria, coloca proteções contra a concorrência, e cria estruturas burocráticas de apoio a essas indústrias, sem estipular uma data final e em alguns casos mesmo substituindo completamente mecanismos de mercado de forma permanente. Ou seja, esses tipos de políticas industriais resultam numa dependência de longo prazo de re-

---

## A China é uma clara exceção global em termos do âmbito, duração, natureza e escala dos gastos do governo com política industrial

---

ursos públicos e da proteção contra a concorrência (interna e externa).

### Reações na União Europeia e nos EUA

Este progressivo fechamento da China, corporificado agora em *políticas formais do governo chinês*, inevitavelmente levou a reações por parte de outras regiões economicamente centrais no mundo, na medida em que o projeto anterior de se integrar a China como um “cidadão global responsável” tornara-se mais complexo. E isso ocorreu tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia (UE).<sup>6</sup>

Nos Estados Unidos, as robustas políticas introduzidas durante a administração republicana de 2017 a 2021 foram em larga medida não apenas continuadas pela administração democrata subsequente e atualmente no poder, mas na realidade reforçadas em várias áreas. Há várias iniciativas, como a lei CHIPS

e Ciência, mas o exemplo mais significativo é provavelmente a Lei de Redução da Inflação (IRA),<sup>7</sup> que alegadamente visa promover a produção e adoção de energias limpas, e que entrou em vigor no início de 2023, pela concessão de renúncias fiscais *temporárias e apenas após a realização do investimento* (um de seus componentes mais problemáticos *para todos os parceiros comerciais norte-americanos* são as condições de “comprar americano” consagradas em alguns dos subsídios do IRA).

Uma outra estratégia tecnológica frequentemente adotada nos Estados Unidos, exemplificada pelo modelo Darpa da Agência de Pesquisas Avançadas do Departamento de Defesa, destaca-se como um caso de sucesso em políticas industriais voltadas para o desenvolvimento de tecnologias de ponta. Essencialmente, o modelo se baseia na contratação de gestores de programa, provenientes do setor privado ou acadêmico, responsáveis por identificar oportunidades em tecnologias emergentes que dificilmente seriam viáveis sem a colaboração governamental. Esses gestores, então, formam parcerias de curto prazo e investimento limitado com empresas privadas para a criação de inovações, sob o acordo de que os produtos resultantes buscarão mercados dentro do Departamento de Defesa ou no setor privado. Tais iniciativas, com duração típica de três a cinco anos, evitam a formação de estruturas burocráticas permanentes e visam apenas oferecer um estímulo inicial, e não contínuo, para o lançamento de novos produtos ou serviços.

A UE, tradicionalmente um bastião de fluxos comerciais e de capital livres (algo inerente à natureza do processo de integração europeia, e, já agora, à natureza muito aberta e integrada das economias europeias), tem restringido o uso de políticas industriais que são específicas a cada país e tem se focado mais recentemente em usá-las de forma defensiva contra alguns concorrentes, mais especificamente a China. Como resultado, esta tem expandido muito significativamente (e continua a fazê-lo) seus instrumentos internos e externos para política industrial, desde o rastreio do investimento direto estrangeiro (IDE), a uma política de competição que incorpora componentes externos, um menu muito amplo de mecanismos legais de defesa comercial — desde controles de exportações aos chamados Instrumento Anticoerção e Instrumento de Emergência do Mercado Comum, a comunicação Matérias-primas Críticas, a lei (europeia) CHIPS etc.<sup>8</sup> Do ponto de vista financeiro, o mecanismo mais importante é o Plano de Recuperação e Resiliência (ou PRR), que é, com efeito, uma estratégia de política industrial centrada nas chamadas “transições digitais e energéticas”, se bem que inicialmente disfarçada como apoio orçamental relacionado com a recessão causada pelas políticas de combate à pandemia de Covid. Ao contrário do IRA, o PRR se baseia na concessão de subsídios governamentais diretos antes e durante a realização de investimentos, uma estratégia mais tipicamente euro-

---

A América Latina  
tradicionalmente adotou  
políticas industriais  
defensivas, enquanto os  
norte-americanos têm  
tipicamente políticas  
“ofensivas”

---

peia, que reflete a menor dimensão das empresas e mercados financeiros menos profundos e diversificados na UE do que nos EUA).

*A China é uma clara exceção global em termos do âmbito, duração, natureza e escala dos gastos do governo com política industrial.* A sua despesa total, contabilizando apenas instrumentos de política industrial quantificáveis, como subsídios industriais diretos, créditos e descontos fiscais, financiamento governamental de investigação e desenvolvimento comercial, créditos subsidiados, fundos governamentais e outros incentivos fiscais, seria em torno de US\$ 248 bilhões em 2019, ou 1,7% do PIB. Quando se utiliza uma definição mais flexível de gastos industriais — incluindo, por exemplo, compras governamentais de bens de empresas chinesas — os gastos chineses com política industrial podem chegar a 5% do PIB.<sup>9</sup> Não apenas o apoio é (muito) maior, mas tem uma natu-

reza quase permanente e muito mais direta e abrangente.

Eventualmente este renascer de políticas industriais também se alastraria a países em desenvolvimento, nomeadamente para aqueles com mais condições de implementar este tipo de políticas.<sup>10</sup> O exemplo mais recente disso é o Brasil.

### **(Re)Ações do Brasil**

Em fins de janeiro de 2024, o país formalmente apresentou a sua nova política industrial, chamada Nova Indústria Brasil, que estabelece, por ação governamental, seis áreas prioritárias de atuação, nomeadamente:

1. cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética;
2. complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do sistema público e ampliar o acesso à saúde;
3. infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;
4. transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;
5. bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras;
6. tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

Para cada uma dessas áreas são estabelecidos objetivos até 2033 (já agora, um horizonte temporal mais longo do que aquele presente nas políticas

da UE e dos EUA descritas acima). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fornecerá a maioria dos recursos deste programa: R\$ 250 bilhões dos R\$ 300 bilhões previstos (algo em torno de US\$ 60 bilhões). Desse total, R\$ 77,5 bilhões foram já aprovados em 2023, sendo R\$ 67 bilhões via o BNDES e R\$ 10,5 bilhões via Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Este apoio pode ter a natureza tanto de créditos subsidiados quanto de apoios financeiros diretos a empresas.

Compara-se essa iniciativa com as descritas anteriormente em termos de recursos na tabela ao lado. Deixando de lado uma avaliação de sua composição setorial ou eficácia potencial, o que se nota é a reduzida dimensão do plano brasileiro, tanto em termos de recursos brutos como em termos de porcentagem do PIB.

Complementemos a descrição dessa nova iniciativa com um pouco de história. A industrialização tem sido o grande princípio orientador do desenvolvimento econômico no Brasil durante os séculos XX e XXI, já agora, como foi o caso de toda a região latino-americana, um processo apoiado pelas análises produzidas pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal).<sup>11</sup> Como a Cepal foi criada apenas em 1948, suas análises na realidade dão um maior grau de consistência e formalização teórica a políticas preexistentes. Por exemplo: no caso do Brasil, políticas industriais eram aplicadas, de uma forma ou de outra, pelo menos desde o governo Getúlio Vargas na década de 1930. No caso brasileiro,

**Tabela 1: Gastos anuais de programas de políticas industriais**  
(em dólares norte-americanos)

Programas	Bilhões por ano (\$)	% do PIB de 2023
UE (Plano de Recuperação e Resiliência, InvestEU)	133	0,7
Estados Unidos (Lei de Redução da Inflação)	106	0,4
China	248*	1,7*
Brasil (Nova Indústria Brasil)	6	0,3

Fonte: Estimativas baseadas em dados do BNDES, CAC, CAEE e CEIC. \*Valores de 2019.

políticas industriais baseadas apenas numa proteção tarifária prolongada não resultaram nem em um maior crescimento industrial nem em uma substituição de importações efetiva. Por outro lado, há também alguns exemplos no Brasil de política industrial mais bem-sucedida, como o desenvolvimento do setor de papel<sup>12</sup> ou de bens de capital.<sup>13</sup> Estas tipicamente refletem uma proteção temporária com posterior exposição à concorrência estrangeira.<sup>14</sup>

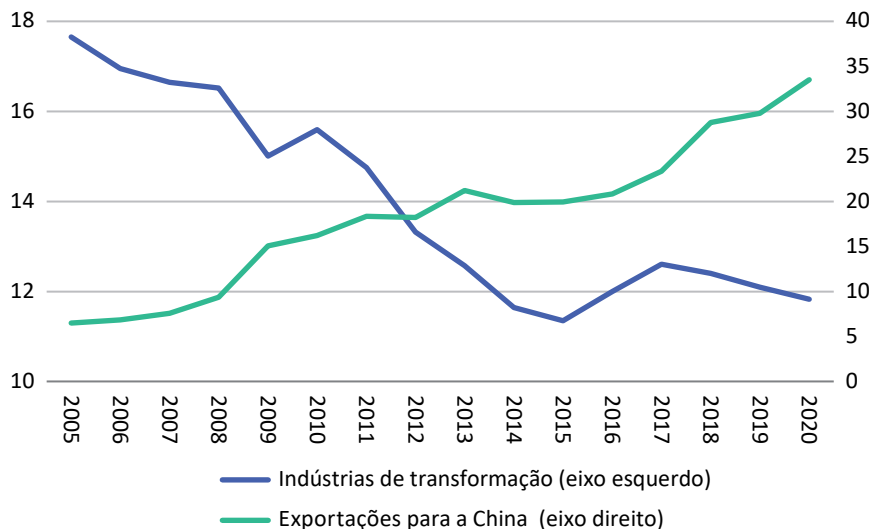
Ora, o processo de desenvolvimento e (re)integração econômica da China desde os anos 80 aumentou muito rápida e significativamente sua importância como parceiro comercial do Brasil (ela é, na realidade, agora o maior parceiro comercial externo do Brasil, consumindo quase um terço do total das exportações brasileiras). As exportações para a China, de menos de 5% das exportações totais brasileiras para a UE, os Estados Unidos e o Mercosul nos anos da década de 1990, passam a mais de 100% destas no início da década de 2020. Este crescimento verdadeiramente extraordinário aconteceu em paralelo a um processo *de redução contínua da*

*importância do setor manufatureiro no PIB brasileiro.*

Como frequentemente dizem economistas (ou ao menos devem dizer), correlação não é (necessariamente...) causalidade. Isso dito, é muito provável que uma das razões principais para essa queda seja *que as exportações brasileiras para a China se constituem em quase dois terços de matérias-primas*,<sup>15</sup> dado que isso ocorreu num momento no qual o modelo de crescimento chinês era particularmente intenso em importações de matérias-primas. Isso implica não apenas que o Brasil vai ter de procurar novos mercados para exportações de matérias-primas, mas também vai ter que concorrer com a China em termos de manufaturas, para o qual vai ter que inovar e concorrer com novos produtos. A “nova” política industrial já descrita acima simplesmente não está preparando o Brasil para esse futuro.

Enquanto o gráfico a seguir não deve ser de forma alguma interpretado como uma justificativa para políticas industriais, ele sugere que qualquer eventual política industrial (e, em termos mais gerais, de desenvolvimento econômico) deve tam-

**Gráfico 1: Valor adicionado bruto e exportações para a China\*, % do total**



Fontes: IBGE, BCB. \*"China" aqui é a China continental mais Hong Kong e Macau.

bém levar em conta a natureza e a trajetória dinâmica das relações brasileiras com seus parceiros econômicos externos mais relevantes (como, já agora, foi claramente o caso do desenvolvimento recente de políticas industriais nos Estados Unidos e na UE), e ainda mais fundamentalmente, o papel de mecanismos de mercado para um desenvolvimento econômico sustentável.<sup>16</sup>

Além disso, a América Latina tradicionalmente adotou políticas industriais defensivas enquanto os norte-americanos têm tipicamente políticas "ofensivas". Similarmente, a "nova" política industrial do Brasil é defensiva, concentra-se principalmente em setores tradicionais do mercado interno (saúde, infraestrutura etc.), dando pouca atenção a tecnologias de ponta e na ajuda a empresários para se modernizarem. Uma nova e efetiva política industrial para o Brasil teria de ser mais

ofensiva, focada em apoio ao setor privado e em novas tecnologias.

### Conclusões

O objetivo deste breve artigo foi colocar de forma sucinta a tendência corrente de "renascimento" de políticas industriais no contexto da notável expansão econômica de um país que agora utiliza extensivamente mecanismos estatais rígidos, abrangentes e de caráter permanente para apoiar o desenvolvimento econômico: a China. O aparente sucesso (até recentemente...) deste modelo — que, já agora, substituiu um modelo anterior no qual mecanismos de mercado eram muito mais prevalentes — eventualmente levou a políticas de natureza similar em vários países, e agora chegou ao Brasil.

Mesmo reconhecendo tanto os benefícios e a necessidade de certos tipos de políticas industriais em deter-

minadas circunstâncias, mas também os efeitos negativos de outros tipos de políticas — o que é demonstrado pelas crescentes fragilidades na própria China, este breve artigo tenta ressaltar quais são as características mais frequentemente associadas a uma política industrial bem-sucedida: ela deve ser limitada no tempo e na escala do suporte a ser fornecido, o Estado deve ter um papel *temporário* fornecendo ofensivamente *apoio* ao setor privado em setores inovadores, enquanto utiliza mecanismos de mercado e de concorrência (interna e/ou externa) para tornar o desenvolvimento verdadeiramente sustentável. O Brasil não deve esquecer essas lições do seu próprio passado. ■

### Referências

BAER, W. *The Brazilian economy: Growth and development*. 6. ed. Lynne Rienner Publishers, 2007.

BANCO MUNDIAL. "China 2030: Building a modern, harmonious, and creative society". Washington, DC, 2013.

CENTRO PARA ANÁLISE DA CHINA; CENTRO PARA ECONOMIA E INSTITUIÇÕES DA CHINA DA UNIVERSIDADE DE STANFORD. "China's Industrial Policy: CCA-SCCEI Roundtable Summary Report". 2024.

COMISSÃO EUROPEIA E DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA. Comunicação Conjunta "EU-China – A strategic outlook", Bruxelas, 2019.

EVENETT, S.; JAKUBIK, A.; MARTÍN, F.; RUTA, M. "The return

- of industrial policy in data”. *Papel de Trabalho* n. 2024/001, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC, 2024.
- GRIMM, V.; MALMENDIER, U.; SCHNITZER, M.; TRUGER, A.; WERDING, M. “The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat to Europe?”. Conselho Alemão de Especialistas Econômicos (CAEE), Policy Brief 1/2023.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. *Reinventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond*. Harvard University Press, Cambridge, MA, London, England, 2014.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. “State-owned enterprises in Brazil: History and lessons”. *OECD Working Paper*, Paris, 2014.
- MIKESELL, R. “Explaining the resource curse, with special reference to mineral exporting countries”. *Resources Policy*, v. 23, n. 4, p. 191-199, 1977.
- PREBISCH, R. “The economic development of Latin America and its principal problems”. Nações Unidas, Nova Iorque, 1950.
- PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO EUROPEIA, CENTRO EUROPEU DE ESTRATÉGIA POLÍTICA. “EU industrial policy after Siemens-Alstom: Finding a new balance between openness and protection”, Bruxelas, 2019.
- TERZI, A.; SINGH, A.; SHERWOOD, M. “Industrial policy for the 21st century: Lessons from the past”. *Papel de Discussão* n. 157, Direção Geral para Economia e Finanças, Comissão Europeia, Bruxelas, 2022.
- VINHAS DE SOUZA, L. “O que pode a UE oferecer ao Brasil?”. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2023.
- ZENGLEIN, M.; HOLZMANN, A. “Evolving Made in China 2025: China’s industrial policy in the quest for global tech leadership”. Instituto Mercator para Estudos Chineses (Merics), 2019.
- <sup>1</sup>Contatos dos autores: lucio\_vinhasdesouza@fas.harvard.edu e lvinhasdesouza@brandeis.edu e aldor@brandeis.edu. Este artigo não reflete necessariamente a opinião de nenhuma organização à qual seus autores estão ou estiveram vinculados.
- <sup>2</sup>Demonstrado por sua entrada como observador na organização do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (AGTC, ou GATT em inglês) em 1986 e pela sua entrada na organização que sucedera ao AGTC, a Organização Mundial do Comércio (OMC, ou WTO em inglês) em 2001 (uma entrada, já agora, em termos muito generosos, dado que a China se beneficia até hoje de várias derrogações das disciplinas da OMC).
- <sup>3</sup>Um exemplo disso é o documento do Banco Mundial “China 2030: Building a modern, harmonious, and creative society”. Um dos autores deste artigo, então no Banco Mundial — cujo economista chefe naqueles dias era chinês, é um dos coautores de uma das seções deste clássico do velho Washington Consensus. Escrito conjuntamente com o Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China (ou seja, o Bureau de Planejamento do Partido Comunista Chinês, o que demonstra um grau inusitado de interação do Banco Mundial com os parceiros chineses durante a produção desse documento) e com a maior parte do trabalho nele tendo decorrido entre 2010 e 2012, acabou sendo publicado apenas em 2013, quando a maré ideológica na China já estava mudando.
- <sup>4</sup>O massacre da Praça Tiananmen aconteceu em 4 de junho de 1989.
- <sup>5</sup>Ver Zenglein, M.; Holzmann, A. “Evolving Made in China 2025: China’s industrial policy in the quest for global tech leadership”. Instituto Mercator para Estudos Chineses (Merics), 2019.
- <sup>6</sup>Ver Terzi, A.; Singh, A.; Sherwood, M. “Industrial policy for the 21st century: Lessons from the past”. Artigo de Discussão n. 157, Direção Geral para Economia e Finanças, Comissão Europeia, 2022.
- <sup>7</sup>Ver Grimm, V.; Malmendier, U.; Schnitzer, M.; Truger, A.; Werdning, M. “The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat to Europe?”. Conselho Alemão de Especialistas Econômicos (CAEE), Policy Brief 1/2023.
- <sup>8</sup>Um dos autores deste artigo teve parte ativa neste processo, das reuniões iniciais entre as diversas instâncias dos organismos europeus (uma estrutura, digamos assim, complexa...) para se discutir a evolução da situação na China e o que deveria constituir a resposta da UE, até o momento de propostas concretas. Como necessariamente acontece em democracias (e, no caso da UE, múltiplas democracias...) o processo foi prolongado: por exemplo, as primeiras discussões sobre o mecanismo de rastreio de IDE começaram em 2017 (algumas delas, já agora, no gabinete mesmo de um dos autores deste artigo), ou dois anos antes de sua introdução em 2019. Um exemplo da jornada intelectual da UE pode ser visto numa publicação também de 2019, “EU industrial policy after Siemens-Alstom: Finding a new balance between openness and protection”, onde a ligação com mudanças no contexto internacional é feita claramente (e, ainda no mesmo ano, a publicação da comunicação conjunta “EU-China – A strategic outlook”, onde o tríptico “partner, competitor and rival” — parceiro, competidor e rival, para descrever as relações entre a UE e a China, aparece pela primeira vez).
- <sup>9</sup>Ver “China’s industrial policy: CCA-SCCEI Roundtable Summary Report”. Centro para Análise da China (CAC) e Centro para Economia e Instituições da China da Universidade de Stanford (CEIC), 2024.
- <sup>10</sup>Ver Evenett, S.; Jakubik, A.; Martín, F.; Ruta, M. “The return of industrial policy in data”. *Papel de Trabalho* n. 2024/001, Fundo Monetário Internacional, 2024.
- <sup>11</sup>Ver Prebisch, R. “The economic development of Latin America and its principal problems”, Nações Unidas, Nova Iorque (por uma questão de transparência, um dos autores deste artigo começou sua carreira na Cepal), 1950.
- <sup>12</sup>Ver Musacchio, A.; Lazzarini, S. *Reinventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond*. Harvard University Press, Cambridge, MA, London, England, 2014.
- <sup>13</sup>Ver Baer, W. *The Brazilian economy: Growth and development*. 6. ed. Lynne Rienner Publishers, 2007.
- <sup>14</sup>Ver Musacchio, A.; Lazzarini, S. “State-owned enterprises in Brazil: History and lessons”. *OECD Working Paper*, Paris, 2014.
- <sup>15</sup>Há uma grande literatura a respeito dos efeitos negativos de um modelo de desenvolvimento baseado em recursos naturais, geralmente referidos pelos termos “maldição dos recursos naturais” ou “doença holandesa”: por exemplo. Ver Mikesell, R. Explaining the resource curse, with special reference to mineral exporting countries. *Resources Policy*, v. 23, n. 4, p. 191-199, 1977.
- <sup>16</sup>Ver Vinhas de Souza, L. “O que pode a UE oferecer ao Brasil?”. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2023.