

CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: DIVERSIDADE DE INSTRUMENTOS E INSTABILIDADE DA OFERTA DE RECURSOS

Pedro Luiz Cavalcante
Mauro Santos Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília – DF, Brasil

Este artigo analisa a configuração dos instrumentos de incentivos orientados ao financiamento da política industrial e de inovação (PII) no Brasil, com foco nas ferramentas existentes e nos desafios relacionados à afirmação de um padrão de maior regularidade dos fluxos desses recursos. O texto dialoga com a literatura de economia política que trata do ressurgimento da nova política industrial a partir de novas diretrizes e premissas. A estratégia metodológica se fundamenta na abordagem de instrumentos de políticas públicas (instrument-based approach) a partir de análises bibliográficas, documentais e de dados secundários. As evidências informam a existência de um rol abrangente e diversificado de iniciativas de financiamento da política industrial, tanto pelo lado da demanda quanto da oferta, formulado em alinhamento aos princípios da política industrial e de inovação do século 21. Apesar da atualização e sofisticação dessa combinação de políticas públicas, o desafio maior reside na implementação eficaz desses instrumentos, considerando o histórico de instabilidade na oferta dos recursos e medidas dessa política.

Palavras-chave: política industrial; política de inovação; financiamento do desenvolvimento; instrumentos de políticas públicas; desenvolvimento.

CONFIGURACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL: DIVERSIDAD DE INSTRUMENTOS Y INESTABILIDAD DEL SUMINISTRO DE RECURSOS

Este artículo analiza la configuración de instrumentos de incentivos destinados a financiar la política industrial y de innovación (PII) en Brasil, centrándose en las herramientas existentes y los desafíos relacionados con la afirmación de un patrón de mayor regularidad en los flujos de esos recursos. El texto dialoga con la literatura de economía política que aborda el resurgimiento de la nueva política industrial basada en nuevos lineamientos y premisas. La estrategia metodológica se basa en el enfoque de instrumentos de política pública (enfoque basado en instrumentos) a partir de análisis bibliográficos, documentales y de datos secundarios. La evidencia indica la existencia de una lista amplia y diversa de iniciativas de financiación de políticas industriales, tanto del lado de la demanda como de la oferta, formuladas en consonancia con los principios de la política industrial y de innovación para el siglo 21. A pesar de la actualización y sofisticación de esta combinación de políticas públicas, el mayor desafío radica en la implementación efectiva de estos instrumentos, considerando la historia de inestabilidad del suministro de recursos y medidas de esta política.

Palabras clave: política industrial; política de innovación; financiación del desarrollo; instrumentos de política pública; desarrollo.

CONFIGURING INDUSTRIAL POLICY FINANCING IN BRAZIL: DIVERSITY OF INSTRUMENTS AND INSTABILITY OF RESOURCE SUPPLY

This article analyzes the configuration of incentive instruments aimed at financing industrial and innovation policy (PII) in Brazil, focusing on existing tools and the challenges related to establishing a more regular pattern for the flow of these resources. The text engages with the literature on political economy that deals with the resurgence of the new industrial policy based on new guidelines and premises. The methodological strategy is based on the instrument-based approach based on bibliographic, documentary and secondary data analyses. The evidence indicates the existence of a comprehensive and diverse range of initiatives to finance industrial policy, both on the demand and supply sides, formulated in alignment with the principles of 21st century industrial and innovation policy. Despite the updating and sophistication of this combination of public policies, the greatest challenge lies in the effective implementation of these instruments, considering the history of instability of the resources supply and measures of this policy.

Keywords: industrial policy; innovation policy, development financing; policy instruments; development.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal do artigo é analisar a configuração dos instrumentos de financiamento da política industrial no Brasil, no âmbito do desenvolvimento da Nova Indústria Brasil (NIB) e, mais especificamente, do Plano de Ação para a Neointustrialização 2024–2026 (Brasil, 2024; Brasil, 2025). O modo como esses instrumentos são desenhados e implementados assume relevância central para o sucesso da política, pois constituem uma rede de incentivos com potencial para influenciar o comportamento empresarial quanto à adesão à agenda da política industrial. Atenção primordial será atribuída à análise da abrangência e diversificação dos instrumentos e aos desafios que precisam ser superados para que a estratégia de financiamento possa dispor de fontes capazes de mobilizar recursos em volume expressivo e dispor de regularidade de oferta.

Com efeito, este artigo assume a política industrial ou política de desenvolvimento produtivo como componente fundamental da estratégia de desenvolvimento das nações. A elevação da produtividade é crucial para o desenvolvimento econômico, na sua acepção mais ampla, envolvendo a expansão da renda média, a melhoria da qualidade das atividades laborais, a redução da pobreza, a sustentabilidade ambiental e outros objetivos públicos. Em países em desenvolvimento, isso exige não apenas a aceleração da produtividade, mas também mudanças na estrutura produtiva, com maior participação da indústria de transformação e serviços intensivos em conhecimento e tecnologia.

Estudos, como o de Szyrmay (2012), que analisou 67 economias entre 1950 e 2005, mostram que a expansão da indústria foi um motor do crescimento ao longo de todo o período analisado, enquanto o setor de serviços ganhou relevância mais recentemente, em especial, a partir da década de noventa. Portanto, a industrialização promoveu desenvolvimento e sustentou o aumento da renda média per capita em longo prazo ao viabilizar acumulação de capital, inovação tecnológica e ganhos de escala, que contribuíram para o aumento acelerado da produtividade.

De acordo com Juhsz, Lane e Rodrik (2023), as políticas industriais são medidas governamentais orientadas à mudança da estrutura produtiva e à obtenção de ganhos de produtividade com propósito relacionado, em última instância, à aceleração da trajetória de desenvolvimento econômico – isto é, expansão da renda média, melhoria da qualidade das atividades laborais, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e outros objetivos públicos. Assim, as políticas industriais estruturam incentivos para que empresas e outras organizações realizem escolhas e implementem ações alinhadas com as pretensões declaradas nas estratégias relacionadas à mudança estrutural.

Entre os instrumentos relevantes para o desenvolvimento de políticas industriais, vale destacar os relacionados ao financiamento, dado o potencial para mobilizar volumes

expressivos de recursos públicos e estruturar incentivos fortes sobre o comportamento do setor empresarial, conforme afirma Omarova (2024):

Finanças — que abrangem ferramentas, práticas, mercados e instituições financeiras — não são simplesmente uma das muitas alavancas de política industrial comumente usadas. É uma interface crítica entre o estado e a economia que o estado está tentando revigorar ou redirecionar (Omarova, 2024, p. 29).

O artigo faz uso de três instrumentos metodológicos complementares. Primeiro, análise bibliográfica para sistematizar o conhecimento acerca da configuração dos instrumentos de financiamento da política industrial no Brasil contemporâneo. Em seguida, utiliza dados secundários e evidências da literatura para abordar a diversidade dessas ferramentas de política e a instabilidade da oferta de recursos orçamentários subjacentes. Por fim, o trabalho desenvolve análise documental acerca do programa Nova Indústria Brasil para examinar suas relações com as diretrizes da política industrial e de inovação do século 21 e com a arquitetura desse *policy mix* vigente no país.

Além desta introdução, o artigo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção próxima analisa o movimento recente de reafirmação da agenda de política industrial e inovação em âmbito internacional. A seção três trata sobre a configuração do rol de instrumentos de financiamento da política industrial no Brasil. A quarta discute os instrumentos financeiros presentes na Nova Indústria Brasil e aborda o desafio da afirmação de regularidade e sustentabilidade dos instrumentos de financiamento da política industrial no Brasil. Por fim, a quinta e última seção apresenta conclusões sobre esta agenda de políticas públicas.

2. REVISÃO DA LITERATURA E METODOLOGIA

Esta seção apresenta uma breve sistematização das características gerais do que a literatura convencionou denominar de política industrial e de inovação (PII) do século 21, com ênfase nas suas premissas e na política orientada por missões e, em seguida, apresenta notas metodológicas referentes à abordagem de instrumentos de políticas públicas (*instrument-based approach*) a partir de análise bibliográfica, documental e de dados secundários.

2.1 A Política Industrial e de Inovação (PII) do século 21

A agenda de Política Industrial e de Inovação (PII) direcionada à construção da capacidade produtiva e tecnológica voltou à agenda das economias avançadas e em desenvolvimento (Criscuolo *et al.*, 2022). Além disso, a PII vem ganhando crescente apoio de organizações internacionais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) lançou o Novo Observatório de Política Industrial (NIPO), que fornece dados sobre tendências emergentes em políticas

industriais, mostrando que as economias avançadas lideram essas atividades, influenciadas por fatores econômicos e políticos internos (FMI, 2023). O World Development Report – WDR (2024) destacou os desafios do crescimento econômico nos países de renda média propondo recomendações baseadas na abordagem schumpeteriana, focada em concorrência empresarial, mobilidade social e transformações tecnológicas para transições energéticas sustentáveis (Banco Mundial, 2024). As Nações Unidas aderiram à defesa do PII como meio de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), promovendo políticas que visam corrigir falhas de mercado e alinhar a inovação com objetivos de desenvolvimento amplos (ONU, 2024).

De acordo com Mazzucato e Rodrik (2023), os governos estão empreendendo esforços substanciais no sentido de promover investimentos robustos e implementar medidas políticas destinadas a fortalecer suas respectivas bases industriais e fomentar o crescimento econômico. Contudo, há uma crescente percepção da necessidade de uma abordagem industrial reformulada, distinta das práticas tradicionais, que não apenas estimule o crescimento, mas também oriente a configuração de economias mais sustentáveis, inclusivas e resilientes.

Aiginger e Rodrik (2020) argumentam que o renascimento da política industrial do século 21 se fundamenta em novas premissas:

- foco em setores industriais e de serviços com grau elevado de sofisticação tecnológica;
- colaboração público-privada;
- abordagem integrada com outras políticas; e
- objetivos abrangentes, que incorporam o desenvolvimento sustentável e a qualidade dos postos de trabalho.

Nesse sentido, as mudanças na formulação e implementação da PII são significativas e englobam também o conceito de política “orientada para missões” (Mazzucatto, 2016; 2018). Os desafios contemporâneos demandam desenhos e implementações de soluções para problemas complexos, sistêmicos, interconectados e urgentes, como as mudanças climáticas, o uso intensivo de novas tecnologias digitais e as transformações na dinâmica demográfica. Esses desafios exigem diferentes intervenientes, públicos e privados, sob arranjos de governança capazes de desenvolver simultaneamente a experimentação e a aprendizagem, alimentando o processo de inovação através de ciclos de *feedback* dinâmicos.

Segundo Mazzucato (2018), a lógica orientada às missões tem características específicas: (i) **iniciativas de cima para baixo**: respondem a necessidades percebidas como urgentes pela sociedade (desafios sociais) e contam com forte apoio político; (ii) **abordagens multidisciplinares**: envolvem diversos temas, como a questão climática, energia, mobilidade, reciclagem, tecnologias etc.; (iii) inovação e **difusão**: as iniciativas promovem inovação e difusão

das novas tecnologias no âmbito da estrutura produtiva; (iv) **colaboração entre o governo e as partes interessadas**, em especial, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e o setor empresarial; e (v) agenda de **governança, com destaque para a coordenação das ações** desenvolvidas pelo governo e demais partes envolvidas nas missões.

Essa nova abordagem da PII também considera o estabelecimento de condicionalidades ou reciprocidades que devem ser atendidas por empresas beneficiadas. Por “condicionalidades” ou “reciprocidades”, entende-se, como expresso por Mazzucato e Rodrik (2023):

Exigências originadas em interações entre uma agência pública (“o governo”) e uma entidade do setor privado (“a empresa”) onde o governo fornece um benefício à empresa (uma doação, empréstimos ou investimentos de capital, contratos de aquisição, incentivos fiscais, treinamento, infraestrutura, suporte tecnológico, tolerância regulatória etc.) em troca da empresa empreender mudanças comportamentais para atender a certos objetivos públicos (Mazzucato; Rodrik, 2023, p. 4).

Os incentivos concedidos no âmbito de políticas industriais e de inovação visam promover condutas empresariais que resultem em objetivos capazes de articular interesses privados e benefícios públicos. Segundo Mazzucato (2016), políticas ativas de desenvolvimento industrial corrigem falhas de mercado e, mais que isto, moldam mercados. Para isto, os desenhos dos instrumentos de incentivo devem ser associados aos desenhos de condicionalidades ou reciprocidades requeridas das empresas.

Nos termos mencionados por Mazzucato (2022):

A chave para uma nova abordagem à política industrial é garantir que a direcionalidade do crescimento (menos desigualdade, mais sustentabilidade) esteja incorporada nas ferramentas que estão na interface das parcerias público-privadas – subsídios, empréstimos, doações, insumos públicos, direitos de propriedade intelectual (Mazzucato, 2022, p. 4).

2.2 Política pública observada por seus instrumentos (*instrument-based approach*)

As diretrizes e características da Nova Política Industrial e de Inovação e a orientação por missões têm pautado os esforços de formulação de grandes pacotes de medidas nas maiores nações do planeta. Não obstante, a realidade dos países emergentes é mais desafiadora, sobretudo devido ao paradoxo da inovação, ou seja, apesar dos vastos retornos potenciais da inovação, os países em desenvolvimento investem muito menos do que os países avançados (Cirera *et al.*, 2017). Esses países investem menos em inovação devido às falhas de mercado, falta de fatores complementares e limitações governamentais para formular e implementar políticas eficazes.

A importação de modelos institucionais e melhores práticas de países avançados, não parece ser um caminho promissor, dadas as especificidades da economia brasileira. O desafio passa pelo desenvolvimento de arranjos capazes de estruturar políticas e instituições, a ampliação da capacidade de implementação de políticas, a afirmação de visão sistêmica, a superação dos limites da ação governamental para coordenar efetivamente os ministérios e agências, bem como a afirmação da estabilidade das políticas em perspectiva de longo prazo, em termos compatíveis com as mudanças estruturais objetivadas pela política industrial.

Consequentemente, o processo de desenho de políticas públicas se apresenta como desafiador na medida em que envolve incertezas, dinamismo tecnológico, multicausalidade de problemas, abordagens *ad hoc*, imediatismo etc. (Tönurist; Hanson, 2020). Não obstante, para melhor compreender esse processo, é necessário focar os instrumentos desse conjunto de política (*policy mix*), no caso deste artigo, os instrumentos associados ao financiamento da política industrial.

A abordagem baseada em instrumentos (*instrument-based approach*), entendido como método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Salamon, 2002), é comumente utilizada nas análises do *polycymaking*. A escolha dos instrumentos, que compõem o *mix* de políticas, tende a ser influenciada pela capacidade burocrática em elaborá-los e implementá-los, por ideias, objetivos estratégicos, falhas de mercado, instituições (regras do jogo) e atores envolvidos, bem como as especificidades de cada área, como C&T, indústria, educação, entre outras.

Como aprendizado, Omarova (2024) defende que a escolha do tipo de instrumento financeiro reflete um conjunto de circunstâncias econômicas, culturais e políticas, o que não impede a replicação de adoção generalizada de uma única forma institucional. Ao contrário, os dirigentes devem concentrar-se nas escolhas de concepção mais granulares no que diz respeito ao financiamento da nova instituição pública, definindo as suas prioridades e capacidades de investimento e garantindo *accountability* democrática.

A partir dessa abordagem, este trabalho desenvolve um estudo exploratório que utiliza dados secundários e evidências da literatura na análise da configuração das ferramentas de financiamento da PII no Brasil e a instabilidade de seus recursos orçamentários. Ademais, emprega-se análise documental no exame desses instrumentos no âmbito do programa Nova Indústria Brasil e suas associações com a política industrial e de inovação do século 21.

3. ARQUITETURA DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (2003–2022)

A arquitetura de financiamento da política industrial existente resulta de um longo e extenso esforço de estruturação, originado primordialmente ao longo do período de desenvolvimento das três grandes iniciativas de desenvolvimento da política industrial no Brasil no período entre o início do primeiro Governo Lula, em 2003, e o lançamento da Nova Indústria Brasil, em 2024, mais especificamente: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003), a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008) e o Plano Brasil Maior – PBM (2011).

De fato, houve uma única política industrial no período 2003–2016, desenvolvida mediante três grandes movimentos de estruturação e reestruturação institucional, referenciados em três documentos: PITCE, PDP e PBM. Houve continuidade, não obstante a verificação de ajustes incrementais sucessivos. Os movimentos de estruturação originalmente observados na PITCE e as reestruturações institucionais realizadas pela PDP e PBM foram orientados, essencialmente, por ações relacionadas à abrangência em termos de números de setores e produtos selecionados, à configuração dos objetivos e metas, à calibragem dos incentivos concedidos e ao desenho dos mecanismos de governança.

O objetivo recorrente nas iniciativas de política industrial implementadas em 2003 e 2016 foi o desenvolvimento de segmentos com vantagens competitivas e segmentos produtivos geradores de externalidades tecnológicas sobre a economia brasileira. Como consequência imediata, era esperada a ampliação acelerada da produtividade e da competitividade da economia brasileira (*catching up*). O alcance desses propósitos requer a superação de três desafios estratégicos que demandam esforço elevado de mobilização de serviços financeiros destinados a viabilizar investimentos de grande porte e elevado perfil de risco, são eles:

- a ampliação e modernização da pesquisa, do desenvolvimento e da inovação industrial, no âmbito da empresa ou arranjo empresarial (consórcios, redes e arranjos locais);
- a expansão de plantas produtivas, máquinas e equipamentos intensivos em conhecimento/densidade tecnológica; e
- a diversificação e sofisticação da pauta exportadora de bens e serviços intensivos em conhecimento.

Projetos industriais e de inovação, em geral, apresentam uma estrutura de capital que envolve múltiplas fontes de recursos privados e um conjunto de incentivos estruturados por políticas governamentais. No âmbito privado, a mobilização de recursos envolve o capital próprio da empresa investidora e a mobilização de recursos de terceiros captados no mercado privado de

crédito bancário e no mercado de capitais, mediante emissões de títulos de propriedade (ações) e títulos de dívida corporativa (debêntures).

As políticas industriais, tradicionalmente, estruturam um conjunto de instrumentos de políticas públicas orientados à formação de uma matriz de incentivos capazes de “alterar os sinais de preços” e afetar positivamente as decisões empresariais de investimento em projetos de inovação, formação de capital fixo e organização de canais de exportações de bens e serviços. Esses instrumentos costumam ser operacionalizados de modo a produzir efeitos pelo lado da oferta e da demanda¹ das empresas. Essas estratégias, em geral, configuram arranjos compostos por instrumentos de financiamento já existentes no âmbito do sistema fiscal e do sistema financeiro, e o desenvolvimento de novos instrumentos, concebidos para viabilizar propósitos específicos.

Esses arranjos, quando bem concebidos e implementados, são capazes de ampliar a eficácia e efetividade da estrutura de incentivos concebida pelos formuladores de política como necessária a alteração dos preços relativos e a indução de comportamentos empresariais a investimentos capazes de acelerar mudanças na estrutura produtiva por meio de projetos de inovação, produção intensiva em conhecimento e exportação de bens industriais e serviços sofisticados.

Os incentivos, focalizados no lado da oferta, visam o aumento e a modernização da capacidade produtiva e são desenhados para reduzir os custos de produção e de mobilização de capital necessários à estruturação financeira de projetos de construção ou modernização de plantas produtivas, inovação de produtos e processos, e facilitação de exportações de bens e serviços.

Enquanto os da demanda são orientados por propósitos associados à realização de economias de escala de produção e à garantia de preços mínimos; esses incentivos, em tese, devem viabilizar, respectivamente, a redução dos custos médios unitários de produção e a garantia de faturamento, e têm por objetivo assegurar margens de remuneração do capital investido em termos superiores ao custo de oportunidade do capital. Em síntese, ambos incentivos são usados para fazer alterar sinais de preço e, conseqüentemente, mobilizar o setor produtivo que, de outra forma (pela condução da “mão invisível do mercado”), não seriam realizados (Amsden, 2009, p. 41; Mazzucato, 2014, p. 28).

¹Pelo menos quatro outros eixos de atuação estatal são relevantes no processo de viabilização financeira da estratégia de política industrial: (i) a regulação setorial: inclusive a proteção concorrencial a indústria nascente; (ii) defesa comercial (direito antidumping); (iii) apoio comercial: promoção comercial, prospecção de mercados, apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior; e (iv) o apoio técnico (com assunção de custos operacionais pelo setor público) mediante, por exemplo: estruturação de ambientes promotores da inovação (incubadoras, parques e polos tecnológicos); compartilhamento de laboratórios, equipamentos e instrumentos por ICTs públicas e empresas; e realização de atividades conjuntas de pesquisa por ICTs e empresas, observado acordo prévio sobre titularidade de propriedade intelectual e participação nos resultados da exploração comercial das criações resultantes das parcerias, conforme especificado na Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004).

Os instrumentos do lado da oferta da produção industrial, primordialmente de natureza tributária e financeira, são desenhados com o objetivo de prover incentivos necessários à redução de custos de estruturação financeira dos projetos de investimento em modernização de equipamentos produtivos elegíveis no âmbito da política, o que envolve condições facilitadas para que empreendedores acessem serviços de crédito de longo prazo (capital paciente) e disponham de facilitação em processos de emissão de títulos (*debt* e *equity*) no mercado de capitais. O Quadro 1 descreve esse rol de instrumentos, suas modalidades de operacionalização e as fontes dos recursos disponíveis no Brasil.

Quadro 1 – Instrumentos de incentivos de política industrial: lado da oferta

Instrumentos	Modalidades de Operacionalização	Fonte de Recursos
Subvenção econômica.	Financiamento, não reembolsável, para inovação.	Tesouro/OGU e FINEP/FNDCT.
Bônus tecnológico ¹ .	Repasse para pagamentos de despesas com P&D.	Tesouro/OGU.
Bolsas de pesquisa em ambientes produtivos ² .	Concessão de bolsas.	Tesouro/OGU.
Gastos indiretos de natureza tributária (desoneração tributária incidente sobre folha de pagamento, inovação, produção e exportação).	Isenção.	Sistema Tributário.
	Redução de alíquota.	
	Redução de base de cálculo.	
	Regime aduaneiro especial (drawback).	
	Reintegração de valores tributários residuais para empresas exportadoras.	
	Depreciação acelerada (máquinas e equipamentos).	
Subsídios financeiros (explícitos) e creditícios (implícitos)*.	Amortização acelerada (bens intangíveis).	Tesouro, BNDES e FINEP/FNDCT.
	Taxa de juros extramercado (TJLP e TR).	
	Equalização de taxas de juros ³ .	
	Serviços de garantia de crédito disponibilizados por fundos garantidores.	
Aportes de capital mediante instrumentos do mercado de capitais.	Inclusão das garantias no valor do financiamento concedido ³ .	BNDES e FINEP/FNDCT.
	Alongamento de prazos de carência e reembolso.	
	Participação societária (<i>equity</i>) minoritária em empresas inovadoras.	
	Participação em cotas de Fundos de Investimentos em Participações (FIPs).	BNDES e FINEP/FNDCT.

Fonte: Elaboração própria.

* As principais leis constitutivas desses incentivos foram a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004 c/c Lei nº 13.243/2016) e pela Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005 c/c Lei nº 11.487/2007) e suas respectivas alterações subsequentes. No caso dos subsídios de natureza financeira (explícitos), trata-se da diferença entre a taxa de juros recebida pelo financiador nos empréstimos concedidos no âmbito do PSI, acrescida da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep, e a taxa de juros paga pelo mutuário, o que gera desembolsos periódicos de pagamento pelo Tesouro ao BNDES e à Finep. Já os subsídios de natureza creditícia (implícitos) são derivados da diferença entre o custo de captação do Tesouro (Custo TN) – definido metodologicamente como o Custo Médio de Emissão dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – e o custo contratual dos empréstimos concedidos ao BNDES (STN, 2023, p. 3).

¹ Subvenção concedida a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia (Lei nº 13.243/2016).

² Bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo, destinadas à formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas, em ICTs e em empresas, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (Lei nº 13.243/2016).

³ Lei nº 12.096/2009 (e alterações subsequentes), que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica ao BNDES e à Finep, inclusive para financiar a aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica (Programa de Sustentação do Investimento – PSI).

Os instrumentos implementados pelo lado da demanda da produção industrial constituem demanda “para a inovação”. São orientados à garantia de uma escala mínima de produção conjugada com instrumentos focados em garantia de padrões de faturamento capazes de viabilizar a atratividade financeira dos projetos de investimentos admitidos como elegíveis no âmbito da política. Esses propósitos envolvem, primordialmente, ações relacionadas à garantia de demanda de bens e serviços, mediante regras de exigência de conteúdo local, relacionadas a preços e às quantidades de insumos ou bens de capital, e são operacionalizados via compras públicas direcionadas por objetivos vinculados à política industrial

Ao analisar o papel das compras públicas como instrumento de fomento à inovação, Rauen (2022) observa:

Tratamos aqui das compras públicas para inovação, não apenas de compras de inovação. Isso porque a preocupação central é com o uso do poder de compra do Estado tanto para tentar desenvolver uma inovação quanto para introduzir e/ ou difundir inovações já desenvolvidas (Rauen, 2022, p. 13).

As políticas de compras públicas, realizadas com margens de preferência e o direcionamento de compras de estatais, implicam concessões indiretas de subsídios públicos. Portanto, é elemento constitutivo dos cálculos que orientam as estratégias de financiamento dos investimentos empresariais – de setores ou produtos elegíveis – realizados sob esses incentivos concedidos pela política industrial. O Quadro 2 discorre sobre esses instrumentos que, no caso nacional, são custeados pelo Orçamento Geral da União (OGU) e pela Petrobras, uma empresa estatal de economia mista.

Quadro 2 – Instrumentos de incentivos de política industrial: lado da demanda

Instrumentos	Modalidades de Operacionalização	Fontes de Recursos
Compras públicas	Diálogo competitivo ¹	OGU
	Margem de preferência ²	
	Compensação tecnológica (<i>offset</i>) ³	
	Concursos para inovação ¹	
	Contrato público de solução inovadora ¹	
	Encomendas tecnológicas ⁴	
Compras por sociedade de economia mista	Conteúdo local ^{5,6}	Petrobras

Fonte: Elaboração própria.

¹ Lei nº 14.133/2021, Lei de Compras Públicas.

² A Lei nº 12.349/2010 e Lei nº 14.133/2021, Lei de Compras Públicas.

³ Lei nº 14.133/2021, Lei de Compras Públicas; Portaria GM-MD nº 3.990/2023; e Portaria GM/MS nº 4.472/2024.

⁴ Lei nº 13.243/2016, Nova Lei da Inovação; e Lei nº 14.133/2021, Lei de Compras Públicas.

⁵ A política de conteúdo local do setor de petróleo e gás foi originada em rodadas de licitação por blocos, *onshore* e *offshore*, realizadas a partir de 1999 (Vitto, 2023). A lei nº 9.478/1997, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) com atribuições, inclusive, para determinar índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços no setor de óleo e gás. A Lei nº 12.349/2010, Lei do Pré-Sal, determina índices mínimos de conteúdo local em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção.

⁶ A exigência de conteúdo local alcançou a Petrobras e as empresas privadas vencedoras de processos licitatórios para exploração e produção de petróleo no Brasil. Mas, este texto trata apenas dos instrumentos operacionalizados pelo setor público, inclusive o segmento de empresas organizadas sob o modelo de sociedade de economia mista.

As evidências, em termos de abrangência e diversidade de fontes de financiamento, apresentadas nos Quadros 1 e 2, sugerem um protagonismo estatal no processo de desenvolvimento industrial. No caso brasileiro, ecoando as palavras de Mazzucato (2014, p. 29): “(...) o Estado não é nem um intruso, nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – e, em geral, mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem”.

Mas, permanece o desafio de blindar os recursos orçamentários e financeiros - mobilizados para financiamento da política industrial – dos movimentos da política fiscal. Escolhas de política fiscal restritiva tendem a produzir efeitos diretos e adversos sobre os fluxos de recursos orçamentários destinados ao financiamento da política industrial, contraindo despesas operacionalizadas mediante subvenções, bônus, bolsas, subsídios, aportes e compras governamentais.

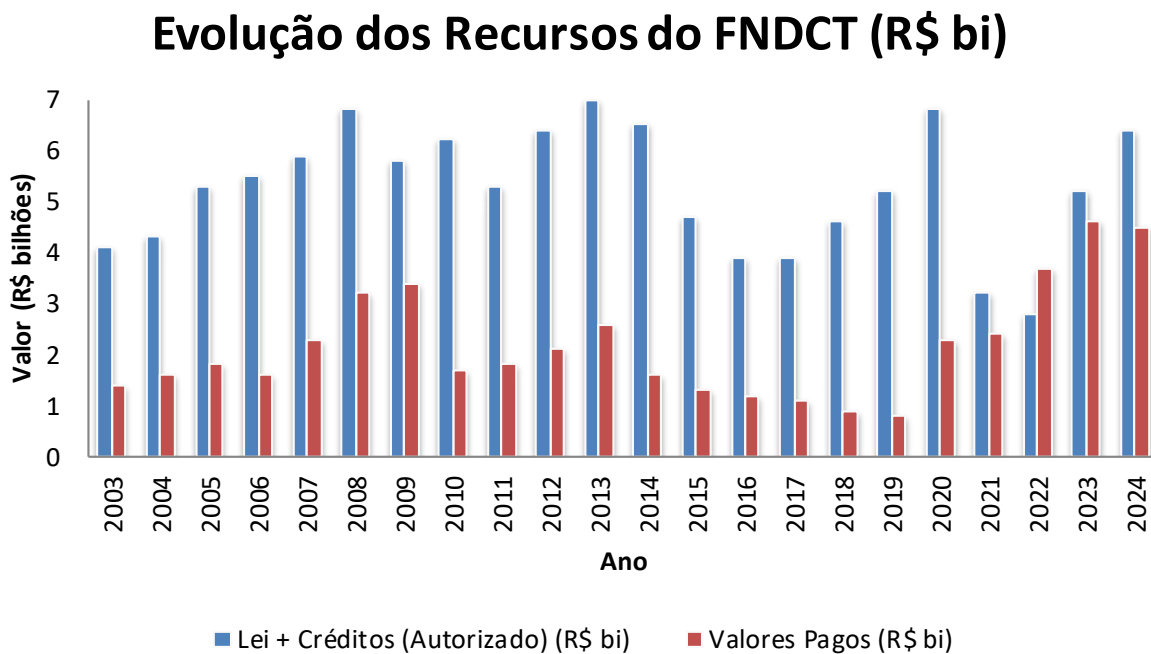
Os gastos indiretos de natureza tributária não são impactados por contingenciamentos orçamentários, mas, sob políticas fiscais restritivas, passam a enfrentar maior rigor em processos que envolvam novas concessões e ou ampliações de incentivos de subsídios tributários, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As escolhas de política fiscal restritivas também impactam negativamente a escala de operação de instrumentos financeiros operacionalizados por bancos públicos. Isto ocorre em razão das limitações em processos de capitalização de bancos e fundos públicos de natureza financeira, restrições à concessão de incentivos financeiros e creditícios, e mesmo, alterações de condições de crédito que alcançam prazos, custos e outros termos das operações de financiamento de projetos produtivos e inovações.

Aliado a esse cenário, após meados da década passada, a política industrial e de inovação passou por um intenso processo de retração ou desmonte, ou seja, cortes, reduções ou mesmo abolição de orçamento, regras, capacidades e instrumentos da política ou setor governamental (Bauer, 2014).

Enquanto os primeiros anos do século foram marcados pela expansão e diversificação dos instrumentos, os anos seguintes, foram marcados por mudanças que se manifestam em fortes reduções da densidade (número de instrumentos efetivamente implementados) e da intensidade (priorização e destinação orçamentária nos órgãos e subfunções) desse *policy mix* (Cavalcante, 2023). A estratégia de desmantelamento foi ampla, multissetorial e heterogênea entre os setores governamentais, sendo mais intensa na ciência e tecnologia e no setor industrial e comercial. Além disso, entre 2015 e 2022, inexistiu iniciativa deliberada de coordenação dessa política nos moldes da PDP e do PBM, que, apesar de falhas, buscavam articular atores e instrumentos-chave de governança. Nos últimos dois anos, esse processo vem se expandindo novamente, como é possível visualizar nos gráficos seguintes que retratam a instabilidade dos fluxos de recursos das duas principais fontes de financiamento direto da política industrial.

Gráfico 1 – Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2003 a 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados.

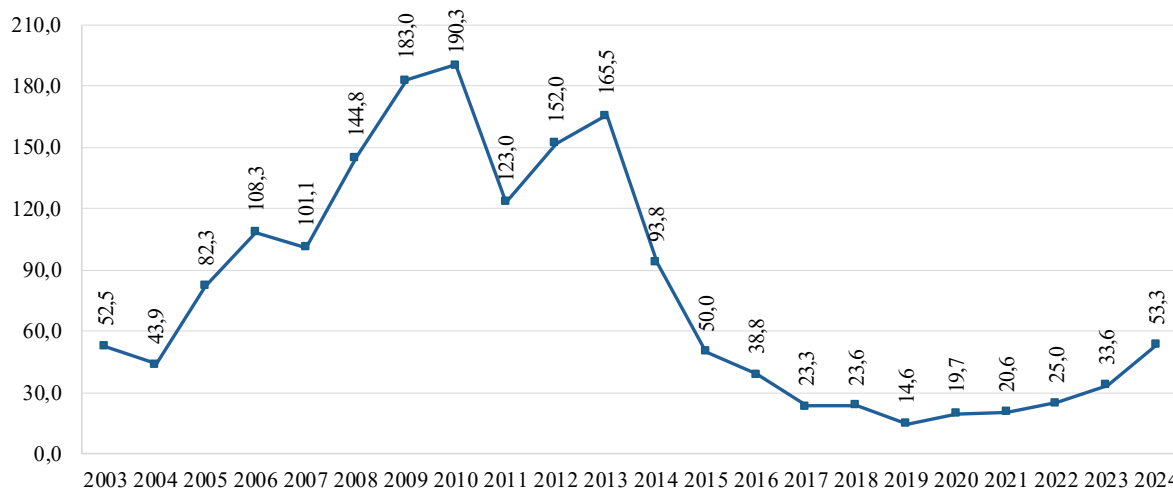
Nota: Os valores deflacionados com correção pelo IPCA (IBGE) até dezembro de 2024.

Os dados da dotação e da execução do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), principal fonte de financiamento desse setor e que tem a Finep como secretaria-executiva, responsável pelas atividades administrativas, orçamentárias, financeiras e contábeis, evidenciam um padrão de instabilidade no financiamento da ciência e tecnologia no Brasil. Ao longo dos anos, observa-se um aumento significativo nas dotações autorizadas (Lei + Créditos), especialmente entre 2007 e 2014, seguido por períodos de oscilações e quedas, como em 2016 e 2017. No entanto, o montante efetivamente pago (execução financeira) permaneceu historicamente abaixo do autorizado, indicando um constante contingenciamento de recursos. Embora se perceba uma recuperação recente nos valores pagos, sobretudo a partir de 2021, a discrepância entre o orçamento previsto e os valores efetivamente desembolsados revela a imprevisibilidade e a fragilidade da execução orçamentária do fundo, comprometendo a continuidade e a estabilidade de investimentos essenciais para o desenvolvimento científico e tecnológico do país.

O segundo gráfico evidencia o mesmo padrão de instabilidade na trajetória dos valores aprovados pelo BNDES, com um crescimento expressivo entre 2006 e 2010, atingindo o pico em 2010 (R\$ 190,3 bilhões), seguido por um período de forte retração a partir de 2014. A redução nos contratos foi abrupta, caindo para menos da metade do valor máximo em apenas quatro

anos, chegando a um dos menores patamares em 2019 (R\$ 14,6 bilhões). A partir de 2020, observa-se uma leve recuperação, embora ainda distante dos valores observados no período de maior expansão.

Gráfico 2 – Aprovações do BNDES para o setor industrial, 2003–2024, em valores a preços constantes de 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES. Séries Setoriais, dezembro 2024.

Nota: Os valores deflacionados com correção pelo IPCA (IBGE) até dezembro de 2024.

Essa variação acentuada se reflete na estatística da série: a média anual das aprovações foi de R\$ 79,2 bilhões, mas com um desvio-padrão elevado de R\$ 56,8 bilhões, evidenciando uma grande dispersão nos valores aprovados ao longo dos anos. Esse comportamento sugere uma alocação irregular dos recursos destinados ao setor industrial, dificultando o planejamento de longo prazo para investimentos, especialmente em inovação e difusão tecnológica. A recente retomada, observada a partir de 2023, pode indicar uma nova tendência de recuperação, mas a oscilação histórica levanta questionamentos sobre a previsibilidade e a estabilidade dos fluxos de disponibilidades para financiamento.

4. NOVA INDÚSTRIA BRASIL: O DESAFIO DA REGULARIDADE E SUSTENTABILIDADE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A partir de 2003, a agenda de políticas ativas de desenvolvimento produtivo foi retomada com o objetivo de promover a inovação e ampliar a participação relativa da produção industrial de transformação e de serviços associados às atividades com maior grau de sofisticação tecnológica. Entre 2015 e 2022, um novo movimento de afirmação da agenda de políticas liberais determinou uma reversão das políticas ativas de desenvolvimento produtivo (Araújo *et al.*, 2023;

Cavalcante, 2023). Desde 2023, contudo, essa política retorna à prioridade governamental e se inicia o processo de formulação da estratégia de reindustrialização, concretizada em 2024 em um abrangente e ambicioso programa denominado Nova Indústria Brasil (NIB) (Brasil, 2024; Brasil, 2025). Nesta seção, serão abordadas as características gerais da fase de desenho desse *policy mix* e a configuração dos seus instrumentos de financiamento.

4.1 Nova Indústria Brasil: o desenho da política em traços estilizados

O Governo Federal retomou a agenda de Política Industrial e de Inovação com a reativação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), depois de sete anos parado. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), os trabalhos deste colegiado resultaram na resolução CNDI/MDIC nº 1, de julho de 2023², que propõe diretrizes às ações do Estado Brasileiro em prol do desenvolvimento industrial.

Em janeiro de 2024 o governo federal lançou o programa Nova Indústria Brasil, inserido nas megatendências de transição da economia global cada vez mais digital e verde, associado aos princípios da PII do século 21 (Aiginger; Rodrik, 2020). A opção por um modelo de política pública orientada por missões, nos termos definidos por Mazzucato (2018), resultou em um portfólio de projetos estruturantes orientados ao sistema nacional de inovação (SNI) e a aceleração do desenvolvimento industrial e de serviços sofisticados.

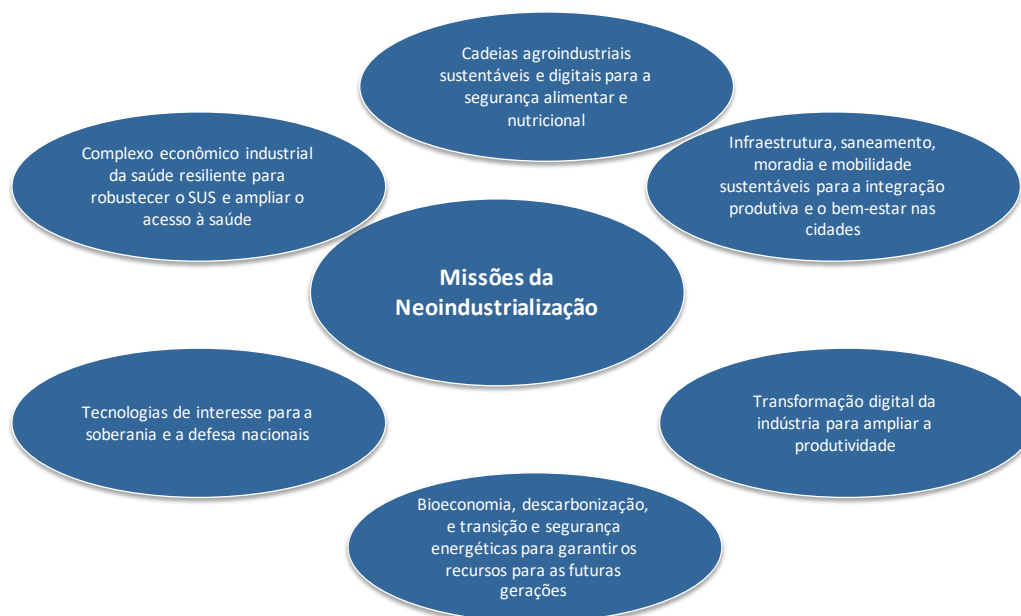
O programa converge com as diretrizes e racionalidade de boas práticas dessa política (Criscuolo *et al.*, 2022), ou seja, o reconhecimento do caráter multidimensional dos objetivos de desenvolvimento e a formulação de medidas holísticas e integradas não apenas planejadas e coordenadas com diversos setores governamentais como também em colaboração constante entre os setores público e privado. Ademais, o sucesso da iniciativa na promoção da mudança estrutural da economia brasileira requer alta dose de criatividade, aprendizado e adaptação de tendências internacionais com priorização e perenidade nos investimentos em diferentes frentes.

A NIB consiste em uma política sistêmica, de longo prazo e transversal que interage com outras políticas com um conjunto de instrumentos públicos de apoio ao setor produtivo. Seus objetivos abarcam: (a) o estímulo ao progresso técnico; (b) o aproveitamento das vantagens competitivas do país; e (c) o reposicionamento do Brasil no comércio internacional. Tais finalidades estão em alinhamento com a evolução recentes das configurações do PII em âmbito internacional (Criscuolo *et al.*, 2022), haja vista que além da preocupação com o crescimento da produtividade, expande-se para novos valores públicos, como a sustentabilidade, a inclusão e a autonomia estratégica e priorização da transição climática, inclusão e a economia digital.

²Link: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cndi/mdic-n-1-de-6-de-julho-de-2023-*497534395.

A NIB inova ao assumir uma orientação por missões. A Figura 2 a seguir descreve as seis missões da NIB:

Figura 2 – Missões da Nova Indústria Brasil



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução CNDI/MDIC nº 1, de 6 de julho de 2023.

Primeiro, a lógica orientada às missões selecionadas responde a desafios societais urgentes, como: a segurança alimentar, a infraestrutura produtiva, a transformação digital, a sustentabilidade ambiental, a indústria de defesa e o complexo industrial de saúde. Segundo, as abordagens multidisciplinares são evidentes na diversidade de temas abordados, como cadeias agroalimentares sustentáveis, tecnologias de defesa nacional e transformação digital, que exigem integração entre diferentes áreas de conhecimento e do setor público.

Nesse sentido, a colaboração estreita com partes envolvidas também é essencial, uma vez que a execução de tais missões depende do alinhamento entre governo, sociedade civil, setor privado e academia (Mazucatto, 2018).

Por fim, os desafios de governança pressupõem uma coordenação robusta nas dimensões governamental, de pesquisa e de cooperação internacional, assegurando que as metas das missões sejam alcançadas de forma integrada e sustentável.

Tão importante quanto a definição das missões é a seleção dos instrumentos componentes das políticas públicas. De acordo com o plano de ação do NIB (Brasil, 2024; Brasil, 2025), eles foram organizados em três grupos de estímulo do Estado brasileiro ao investimento produtivo à luz de experiências nacionais e internacionais de política industrial e dos debates com a sociedade civil e os especialistas do CNDI:

- melhoria do ambiente de negócios;
- instrumentos financeiros; e
- utilização do poder de compra do Estado para contratações públicas.

A NIB também surge compromissada com um processo de planejamento e implementação aberto, colaborativo, baseado em arranjos que envolvem colaboração e interação contínua entre os setores público e privado. Por exemplo, na missão 6 (tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais), a Estratégia Nacional de Contratações Públicas (ENCP) promove parcerias público-privadas ao priorizar contratações de bens e serviços baseados em inovações fomentadas pelo Estado, especialmente no setor de defesa, impulsionando o desenvolvimento tecnológico e fortalecendo a produção nacional (Brasil, 2024; Brasil, 2025). Essa modalidade de parceria é caracterizada pelo compartilhamento de riscos entre o poder concedente (setor estatal) e os concessionários ou contratados (setor privado) com uso intensivo de regulação e do poder de compra estatal. Essa dimensão da configuração da NIB junto aos instrumentos financeiros é justamente o foco da próxima subseção.

4.2 Nova Indústria Brasil: instrumentos de financiamento

A Nova Indústria Brasil reafirma a tradição recente, em parte, estruturada no período 2003-2016, de articular múltiplos instrumentos de natureza fiscal e financeira, pelo lado da demanda, e de uso de compras públicas como elemento de formação de demanda, pelo lado da oferta, conforme evidenciado nos Quadros 1 e 2 (Seção 3).

Os instrumentos orientados à redução de custos de mobilização de capital e investimentos são primordialmente organizados pelo lado da oferta e articulam fontes de recursos que envolvem diretamente recursos fiscais do Orçamento Geral da União e recursos financeiros gerenciados por bancos públicos. Instituições públicas de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco de Desenvolvimento do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) cumprem função relevante como agentes financeiros com alcance sobre projetos elegíveis no âmbito da política industrial.

O financiamento para inovação se apresenta como uma prioridade com vistas a fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias e processos de produção que possam elevar a competitividade da indústria brasileira. O apoio à infraestrutura é igualmente essencial, pois um sistema de transporte eficiente, energia confiável e comunicações avançadas são fundamentais para o crescimento econômico. O apoio às exportações busca fortalecer a presença do Brasil nos mercados internacionais, oferecendo suporte financeiro às empresas para que possam competir de maneira mais eficaz no cenário internacional.

Do lado da demanda, os incentivos ao setor empresarial podem ser explorados de forma estratégica com base no amplo poder de compra do Estado para contratações públicas, incluindo aquisições, obras públicas, compras da administração direta e de empresas estatais (Brasil, 2024). As iniciativas de política de financiamento industrial operacionalizadas pelo lado da demanda contribuem para a viabilidade de projetos industriais e de inovação por duas vias. Por um lado, ao garantir demanda mínima, favorece a gestão estruturada de riscos dos projetos, em particular, risco de demanda. Por outro lado, contribuem para a estruturação de um fluxo de receitas ao longo do ciclo dos projetos que viabiliza um fluxo de caixa capaz de acomodar as despesas operacionais e remunerar o capital investido em termos compatíveis com os termos estabelecidos pelos custos de oportunidades que pautam as decisões empresariais de investimento e desenvolvimento industrial e de inovação.

No que tange às aquisições públicas, seis instrumentos com potencial de contribuição ao desenvolvimento da política industrial se destacam: diálogos competitivos, margens de preferência, compensações tecnológicas (offsets), concurso para inovação, contrato público de solução inovadora e encomendas tecnológicas. Todos eles permitem ao governo direcionar sua demanda para setores industriais específicos, incentivando a inovação e a produção nacional.

As compras da administração direta e de empresas estatais podem atender às necessidades operacionais do setor público e de suas entidades, como também tem capacidade para impulsionar indústrias específicas e fomentar a inovação e a competitividade em áreas como: infraestrutura, energia renovável, saúde e sistema de defesa. Na saúde, as aquisições realizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) são essenciais para garantir o fornecimento contínuo de medicamentos, equipamentos e serviços de saúde aos cidadãos. Ao priorizar fornecedores nacionais, o SUS contribui para o fortalecimento da indústria farmacêutica e de dispositivos médicos no Brasil, incentivando a pesquisa e desenvolvimento, além da produção local. Do mesmo modo, as aquisições militares, desde veículos e aeronaves até tecnologias de ponta, são essenciais para a segurança nacional e fomento à inovação tecnológica e à autossuficiência do país nesse setor estratégico.

No entanto, permanece o desafio de manter a regularidade dos fluxos de recursos mobilizados por incentivos fiscais, financeiros e compras públicas, em um contexto de política fiscal orientada para ajuste nas contas públicas pelo lado da despesa. Quanto maior a abrangência da política industrial, maior o desafio de sustentação dos requisitos fiscais necessários à sua implementação. Pois, os instrumentos fiscais relacionados ao gasto público, inclusive compras públicas, permanecem sob gerenciamento subordinado à racionalidade da política fiscal, portanto, diretamente expostos aos contingenciamentos orçamentários.

Por outro lado, os instrumentos referentes à política financeira, operacionalizada primordialmente por bancos públicos, continuam passíveis de afetação por decisões de política fiscal, que podem restringir aportes governamentais em fundos e instituições públicas de financiamento, bem como alterar a regras de distribuição de dividendos distribuídos por instituições financeiras públicas, que contribuem para a formação de resultado fiscal do governo central, mas limitam a disponibilidade de *funding* para financiamento de novos projetos.

Não obstante, o histórico do financiamento dessa política é marcado pela alta instabilidade e, mais recentemente, pela estratégia de desmonte ativo que se manifestou tanto na redução do quantitativo de instrumentos quanto na destinação de recursos às funções orçamentárias subjacentes ao *policy mix*. Parte da justificativa se deu em função da austeridade fiscal e pelas implicações da crise da COVID-19; porém, a mudança ideológica na condução da política econômica dos dois governos anteriores também influenciou esse processo (Cavalcante, 2024).

Portanto, a sustentação dos instrumentos de incentivos – focados na facilitação da sustentabilidade financeira de projetos empresariais de desenvolvimento industrial e inovação – demanda um olhar mais atento por parte dos *policy makers* que respondem pelas políticas industrial e econômica. Há necessidade de abertura de uma agenda pública sobre a consideração de uma institucionalidade de política fiscal dotada de regras de governança que recepcionam as necessidades de financiamento requeridas pela política industrial e garanta sua perenidade institucional no longo prazo, horizonte considerado no cálculo empresarial relacionado aos investimentos em desenvolvimento industrial e inovação. A incerteza quanto à efetiva continuidade e regularidade da oferta de incentivos pode afetar negativamente a expectativa dos empresários, restringir a escala de novos investimentos, e limitar os efeitos esperados dos instrumentos de incentivo anunciados nos documentos de política industrial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nova Indústria Brasil (NIB) foi estruturada pelo Governo Federal como elemento central da estratégia política pública orientada ao incentivo do desenvolvimento tecnológico, exploração das vantagens competitivas, e a diversificação, sofisticação e expansão da pauta exportadora, requisitos essenciais para a aceleração da produtividade e da competitividade da economia brasileira.

Apesar da atualização e sofisticação do desenho desse *policy mix*, permanece na ordem do dia o desafio de implementação desses instrumentos. Se coordenados e bem implementados – observados os requisitos de estabilidade e o horizonte de longo prazo – esses instrumentos poderão estruturar incentivo e exercer influência nas decisões empresariais relacionadas à realização

de investimento em projetos industriais e de inovação capazes de alterar componentes relevantes da estrutura produtiva e ampliar a produtividade e a competitividade da economia brasileira.

A atuação estatal, em especial no período 2003–2016, foi pródiga em desenvolver instrumentos de financiamento capazes de promover a política industrial. Esta multiplicidade de instrumentos, diversidade de bases originadoras de recursos e um amplo rol de instituições públicas e bancos de desenvolvimento, impõem desafios expressivos em termos de desenvolvimento de capacidades estatais para gerenciar e coordenar estas atividades.

Não obstante, um aspecto crucial é a afirmação de um padrão de regularidade e estabilidade em termos de oferta/disponibilidade de recursos destinados ao financiamento da política industrial. Esse é um requisito necessário à credibilidade e à confiança capaz de orientar, induzir o comportamento dos parceiros empresariais, tomadores de decisão de investimentos que envolvem volumes expressivos de recursos e exposição elevada a riscos, portanto, demandam políticas de incentivos que combinem um desenho consistente e uma implementação eficiente e sustentável.

Nesse sentido, o compromisso com a perenidade dos instrumentos e dos inerentes recursos orçamentários e financeiros, tanto do lado da oferta quanto da demanda, fornece condições para dar robustez a essa combinação de políticas públicas, de modo a propiciar capacidade de resiliência a choques econômicos exógenos e impedir as constantes interrupções no processo de implementação da política que geram um terreno fértil ao desmantelamento, como ocorrido nos anos anteriores.

Ademais, a política de financiamento também deve, necessariamente, ser associada a outros componentes. O monitoramento e avaliação constituem requisito essencial para o gerenciamento eficiente da alocação de recursos públicos. Para tanto, são imperativos a produção e a divulgação de informações relevantes (*disclosure*); o monitoramento dos processos de implementação dos instrumentos; e a realização de avaliação de impacto que auxiliem os ajustes incrementais e sucessivos na implementação da política industrial e de inovação.

Essas constatações evidenciam a dependência da política industrial à estratégia de política fiscal, cujos momentos de orientação restritiva, motivada por ajustes pelo lado da despesa, podem produzir restrições e comprometer a regularidade da oferta de incentivos em uma perspectiva de longo prazo, horizonte temporal próprio da natureza da política industrial. Portanto, é essencial que as bases da estratégia de financiamento da política industrial sejam inseridas no desenho da política de governança fiscal, de modo que possa expressar consistência com um horizonte de longo prazo, tempo natural das decisões empresariais de investimento relacionado a projetos de inovação e desenvolvimento industrial.

REFERÊNCIAS

- AIGINGER, Karl; RODRIK, Dani. Rebirth of industrial policy and an agenda for the 21st century. **Journal of Industry, Competition and Trade**, january 2020, p. 1-19.
- AIGINGER, K. Industrial policy for a sustainable growth path. In. BAILEY, D.; COWLING, K.; TOMLINSON, P. (Eds). **New perspectives on industrial policy for a modern Britain**. Oxford, 2015.
- AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”**: os desafios do ocidente de economias em industrialização tardia. São Paulo: Unesp, 2009.
- ARAÚJO, E. Financiamento público como política para o desenvolvimento industrial no Brasil: auge e declínio no limiar do século XXI. In. ARAÚJO, E.; FEIJÓ, C. **Industrialização e desindustrialização no Brasil**: teorias, evidências e implicações de política. Curitiba: Appris, 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil**: plano de ação para a neointustrialização 2024-2026. Brasília: CNDI, MDIC, 2024.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil**: Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026; 1ª edição, revisada e atualizada. Brasília: CNDI, MDIC, 2025. 110p
- CAVALCANTE, P. L. C. Dirigindo na contramão: expansão e desmonte da política de inovação no Brasil. In: GOMIDE, A.; MORAIS, M.; LEOPOLDI, M. (orgs.) **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016–2022)**. Brasília: Ipea, 2023.
- CAVALCANTE, P. L. C. Desmonte da política de inovação: estratégias e causas no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, 58(1), e2022–0358, 2024. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220358> .
- CRISCUOLO, C.; GONNE, N.; KITAZAWA, K.; LALANNE, G. An industrial policy framework for OECD countries: old debates, new perspectives. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, 127, OECD Publishing, 2022.
- JUHÁSZ, R.; LANE, N. J.; RODRIK, D. The new economics of industrial policy. **National Bureau of Economic Research**, 2023.
- 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**, 27(5), 803-815, 2018.
- MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. (2023). Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. **Working Paper Series (IIPP WP 2023-07)**. Disponível em: <<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>>.
- OMAROVA, S. T. Finance as a tool of industrial policy: a taxonomy of institutional options. In: **Industrial Policy 2025**: bringing the State back in (again). Roosevelt Institute, 2024.

RAUEN, A. T. **Compras públicas para inovação no Brasil: o poder da demanda pública**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf>.

RODRIK, D. **Premature deindustrialization**. IAS Working paper #107, 2015.

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES**. 6º Bimestre, 2023 (última alteração em 29 de janeiro de 2024). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48781>.

SILVA, M. S. Teoria e política pública de governança das empresas estatais no Brasil. In: SILVA, M.; SCHMIDT, F.; KLIASS, P. **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho** (Orgs.) Brasília: Ipea, 2019.

STIGLITZ, J. E. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Editora Bertran, 2013.

SZIRMAI, A. Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950–2005. **Structural Change and Economic Dynamics**, volume 23, issue 4, p. 406-42, december 2012. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X1100018X>>.

THIRWALL, A. P. **The nature of economic growth: an alternative framework for understanding the performance of nations**. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar, 2002.

TÔNURIST, P.; HANSON, A. Anticipatory innovation governance: shaping the future through proactive policy making. **OECD Working Papers on Public Governance**, 44. Paris: OECD Publishing, 2020.

TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. **Políticas de apoio à inovação tecnológica no brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: IPEA, 2017.

VITTO, W. **A política de conteúdo local na indústria brasileira de O&G: lições da experiência**. Artigo publicado no site “Ensaio Energéticos”, em 25 de julho de 2023. Disponível em: <<https://ensaioenergetico.com.br/a-politica-de-conteudo-local-na-industria-brasileira-de-og-licoes-da-experiencia/>>.

WORLD BANK. **World Development Report 2024 – Economic growth in middle-income countries**, 2024.

WORLD BANK. **World Bank Group country classifications by income level for FY24**, 2024. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/en/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>>.

WORLD BANK. **Innovation policy: a guide for developing countries**. Washington: The World Bank, 2010.

WINICKOFF, D.; PFOTENHAUER S.M. Technology governance and the innovation process. In: **OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018: adapting to technological and societal disruption**. Paris: OECD Publishing, 2018.

Pedro Luiz Cavalcante

<https://orcid.org/0000-0001-7635-695X>

Doutor em Ciência Política pela UnB, com pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Columbia University. Professor nos programas de Mestrado e Doutorado em Administração Pública da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Servidor do Ministério da Gestão e Inovação.

cavalcante.pedro@gmail.com

Mauro Santos Silva

<https://orcid.org/0009-0002-2833-5155>

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IR/UFRJ. Professor do programa de mestrado em Governança e Desenvolvimento e do programa de Doutorado em Políticas Públicas, ambos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Servidor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

mauro.santos@ipea.gov.br