

# **POLÍTICA INDUSTRIAL A SERVIÇO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL**

**INDUSTRIAL POLICY AT THE SERVICE  
OF A NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR BRAZIL**

**LA POLÍTICA INDUSTRIAL AL SERVICIO  
DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO PARA BRASIL**



**Central dos Trabalhadores  
e Trabalhadoras do Brasil**



# SINDICATO **FORTE**

## A SUA MELHOR PROTEÇÃO!



*Central dos Trabalhadores  
e Trabalhadoras do Brasil*

# **NOTA TÉCNICA**

# **POLÍTICA INDUSTRIAL A SERVIÇO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL**

**INDUSTRIAL POLICY AT THE SERVICE  
OF A NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR BRAZIL**

**LA POLÍTICA INDUSTRIAL AL SERVICIO  
DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO PARA BRASIL**

Presidente Nacional

**Adilson Araújo**

Jornalista Responsável

**Carlos Umberto Martins**

Designer Gráfico

**Danilo Ribeiro**

Texto

**Diogo Santos**

Tradução

**Raimundo Jesus Galvez Ruiz**

Fotos e ilustrações

**Freepik**

**Nota Técnica Indústria**  
**Janeiro 2024**

**Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB**

Rua Cardoso de Almeida, 1843, Sumaré - São Paulo – SP | CEP 01251-001

Fone: +55 11 38784.0040

[presidencia@portalctb.org.br](mailto:presidencia@portalctb.org.br)



[/Portalctb.org.br](http://Portalctb.org.br)



[@PortalCTB](#)



[@PortalCTB](#)

# A INDÚSTRIA É O CARRO CHEFE DO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES

Desde os seus primeiros passos, em meados do século 19, a industrialização brasileira tem sido objeto de polêmica e luta política e social, envolvendo não só atores internos mas também de potências capitalistas, como a Inglaterra e Estados Unidos, movidas pelo interesse de manter o Brasil como mercado consumidor de suas mercadorias industrializadas e fornecedor de commodities.

Consolidar e perpetuar uma divisão internacional do trabalho neste padrão é um objetivo estratégico secular que orienta a conduta dos países imperialistas. Isto pelo fato de que a indústria é o carro chefe do desenvolvimento das nações, em que pese o processo de terciarização da economia.

Esta não é uma verdade válida apenas para o passado, quando o peso relativo do setor na economia foi maior. O avanço das atividades comerciais e serviços em geral não reduziu a relevância da indústria, nem lhe roubou a condição de carro chefe do desenvolvimento.

Isto pode ser percebido tanto no de-

clinio do poderio econômico relativo dos Estados Unidos no mundo, provocado pela desindustrialização, quanto, do outro lado, na ascensão vertiginosa da China, alicerçada na produção industrial, que hoje agrupa ao PIB do país o dobro do valor agregado pela indústria nos EUA.

Segundo dados do FMI, o valor da produção industrial na China foi de US\$ 5,1 trilhões em 2022, representando 43,7% do PIB do país, ao passo que o valor da produção industrial nos EUA foi de US\$ 2,5 trilhões em 2022, representando 12,7% do PIB.

A reindustrialização do Brasil é uma bandeira das forças democráticas e progressistas que a CTB considera prioritária e fundamental para a causa da classe trabalhadora, a valorização do trabalho, a soberania, a democracia e o desenvolvimento nacional. A nova nota técnica que a Central publica sobre o tema é uma contribuição classista para este debate estratégico para os futuros da nação e também da nossa classe trabalhadora.

**Adilson Araújo**  
Presidente Nacional da CTB

# THE INDUSTRY IS THE EMBLEM OF THE DEVELOPMENT OF THE NATIONS

Since its first steps, in the mid-19th century, Brazilian industrialization has been the subject of controversies and political and social struggles, involving not only internal actors but also capitalist powers, such as England and the United States, driven by the interest of maintaining the Brazil as a consumer market of its industrialized goods and producer of commodities.

Consolidating and perpetuating an international division of labor with this pattern is a secular strategic objective that guides the behavior of imperialist countries. This is because the industry is the main locus of value production, the flagship of the development of nations, despite the historical process of progressive outsourcing of the economy.

This is not a truth valid only for the past, when the relative weight of the sector in the economy was greater. The advancement of commercial activities and services in general did not reduce the relevance of the industry or deprive it of its status as a flagship of development.

This can be seen both in the fall of the relative economic power of the United States in the world, caused by deindustrialization, and, on the other hand, in the dizzying rise of China, based on industrial production, which today adds twice as much value added to the country's GDP by industry in the US.

According to IMF data, the value of industrial production in China was \$5.1 trillion in 2022, representing 43.7% of the country's GDP, while the value of industrial production in the US. It was 2.5 trillion dollars in 2022, representing 12.7% of GDP.

The reindustrialization of Brazil is a banner of democratic and progressive forces that the CTB considers priority and fundamental for the cause of the working class, the valorization of work, sovereignty, democracy and national development. The new Technical Note published by the Center on the subject is a classist contribution to this strategic debate for the future of the nation and also of our working class.

**Adilson Araújo**  
National President of CTB

# LA INDUSTRIA ES EL BUQUE INSIGNIA DEL DESARROLLO DE LAS NACIONES

Desde sus primeros pasos, a mediados del siglo XIX, la industrialización brasileña ha sido objeto de controversias y luchas políticas y sociales, involucrando no sólo a actores internos sino también a potencias capitalistas, como Inglaterra y Estados Unidos, impulsadas por el interés de mantener el Brasil como mercado consumidor de sus bienes industrializados y productor de commodities.

Consolidar y perpetuar una división internacional del trabajo con este patrón es un objetivo estratégico secular que guía la conducta de los países imperialistas. Esto se debe a que la industria es el principal locus de producción de valor, el buque insignia del desarrollo de las naciones, a pesar del proceso histórico de progresiva tercerización de la economía.

Esta no es una verdad válida sólo para el pasado, cuando el peso relativo del sector en la economía era mayor. El avance de las actividades comerciales y de los servicios en general no redujo la relevancia de la industria ni le despojó de su condición de buque insignia del desarrollo.

Esto se puede comprobar tanto en la caída del poder económico relativo de Estados Unidos en el mundo, provocada por la desindustrialización, como, por otro lado, en el vertiginoso ascenso de China, basada en la producción industrial, que hoy añade el doble de valor añadido al PIB del país por la industria en EE.UU.

Según datos del FMI, el valor de la producción industrial en China fue de 5,1 billones de dólares en 2022, lo que representa el 43,7% del PIB del país, mientras que el valor de la producción industrial en EE.UU. fue de 2,5 billones de dólares en 2022, lo que representa el 12,7% del PIB.

La reindustrialización de Brasil es una bandera de fuerzas democráticas y progresistas que la CTB considera prioritaria y fundamental para la causa de la clase trabajadora, la valorización del trabajo, la soberanía, la democracia y el desarrollo nacional. La nueva Nota Técnica que publica el Centro sobre el tema es un aporte clasista a este debate estratégico para el futuro de la nación y también de nuestra clase trabajadora.

**Adilson Araújo**  
Presidente Nacional de la CTB

# INTRODUÇÃO

Já no seu Congresso de Fundação, em dezembro de 2007, a CTB apontou a defesa de um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento com soberania, democracia e valorização do trabalho como um objetivo estratégico da luta sindical classista por justiça social, contra a exploração capitalista e a favor dos direitos e interesses da classe trabalhadora e do povo brasileiro.

No dia 1º de junho de 2010, a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), realizado unitariamente pelas centrais sindicais, aprovou em sua resolução política uma "Agenda da Classe Trabalhadora para um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento", igualmente orientado por três valores fundamentais: a democracia, a soberania nacional e a valorização do trabalho.

Isso traduz uma elevação do nível de consciência do movimento sindical e da classe trabalhadora brasileira sobre a importância do desenvolvimento nacional para alcançar o bem estar social, assegurando e ampliando os direitos conquistados pelo povo brasileiro.

O desenvolvimento nacional deveria ser um objetivo comum de toda a nação brasileira, mas não é esta a realidade. Há forças poderosas, dentro e fora do país, hostis ao desenvolvimentismo.

Hoje, a classe trabalhadora enfrenta o desafio de liderar a luta pelo novo projeto nacional de desenvolvimento proposto pela Conclat.

O carro chefe deste novo projeto é a

reindustrialização da economia nacional. No período histórico que marcou a industrialização do Brasil, compreendido entre 1930 a 1980, nosso PIB cresceu 7% ao ano em média.

O ex-presidente Getúlio Vargas teve um papel fundamental neste processo, que não poderia ocorrer sem o decisivo comando do Estado Nacional.

A partir da crise da dívida externa nos anos 80 do século passado, quando o país ficou sob a tutela do FMI, a taxa de crescimento do PIB despenhou, situando-se em torno de 2% nas décadas seguintes.

O baixo crescimento foi acompanhado pela desindustrialização da economia. A indústria de transformação chegou a representar mais de 30% do PIB brasileiro. Caiu a 11% em 2020 e continua numa trajetória declinante. Entre 2014 e 2019, a indústria brasileira perdeu cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho.

As receitas neoliberais impostas na última década do século e, mais recentemente, nos governos Temer e Bolsonaro, agravaram os problemas. A ideologia do Estado mínimo, exacerbada com o Teto dos Gastos, conduziu a uma nefasta redução dos investimentos públicos, sacrificando o desenvolvimento e as políticas públicas.

Historicamente, a estratégia desenvolvimentista, inclusive durante a ditadura militar e o "milagre econômico", teve por fundamento o tripé formado pelo Estado (com investimentos focados princi-

palmente em infraestrutura, energia e indústria de base), capital privado nacional (investido principalmente em indústrias de bens de consumo não duráveis), e capital privado estrangeiro (bens de consumo duráveis, com destaque para a indústria automobilística).

As políticas neoliberais, orientadas pelo fiscalismo, juros altos e a entrega do patrimônio público aos grandes capitalistas, exauriram a capacidade de financiamento e intervenção do Estado em prol do desenvolvimento.

Isto explica a queda substancial das taxas de investimentos e crescimento do PIB ao longo das últimas décadas. A fragilização do papel do Estado no desenvolvimento inviabilizou o crescimento sustentado e transformou os ciclos econômicos no Brasil, antes vigorosos, em tímidos voos de galinha.

Este comportamento da macroeconomia teve também por contrapartida a acentuação das desigualdades sociais e regionais, a concentração da renda, crescimento do desemprego, da pobreza e da polarização social e política do país.

O governo Lula abriu um novo capítulo em nossa história e trouxe novas perspectivas à luta política em nosso país. Consciente da importância do desenvolvimento nacional, o presidente já proclamou a necessidade de reindustrializar a economia nacional e está disposto a colaborar neste sentido.

A reindustrialização e retomada do crescimento sustentado e vigoroso do

PIB requer a mudança do modelo econômico. Será preciso ampliar a ação do Estado, elevar substancialmente a taxa de investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo), fortalecer o mercado interno e proteger a indústria genuinamente brasileira.

O aumento dos investimentos públicos estimula também os investimentos privados e deve ser o motor do novo modelo de desenvolvimento, que deve ter também por pressupostos a redução das taxas de juros, uma reforma tributária progressiva, o fortalecimento das empresas públicas, o incremento da Ciência, Tecnologia e Inovação e a retomada das obras paralisadas, entre outras coisas.

Outras questões centrais, associadas à soberania energética e ao desenvolvimento nacional, são:

- O fortalecimento da Petrobras e a retomada do controle público sobre a Eletrobras;
- Desenvolvimento sustentável, com atenção à preservação do meio ambiente, prioridade para a energia limpa e proteção aos povos do campo, da floresta, das águas, comunidades quilombolas e indígenas;
- A restauração e aprimoramento da política de conteúdo local;
- Política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial) condizente com as necessidades de desenvolvimento nacional;
- O revigoramento da indústria naval e o fortalecimento da Marinha

Mercante brasileira, que deve ser representada por uma poderosa frota nacional tripulada por marítimos brasileiros, bem como ter exclusividade na cabotagem; a exploração sustentável da Amazônia Azul e construção de navios, submarinos (convencionais e nucleares); mais investimentos no sistema aquaviário;

- O revigoramento da engenharia nacional e da construção civil, que quase foram destruídas pela Lava Jato; fortalecimento do PAC (Programa de Crescimento Econômico) desenvolvimento do setor aeroespacial, da Inteligência Artificial e das telecomunicações;

- Estruturação de cadeias produtivas em setores intensivos em emprego e conteúdo tecnológico; o fortalecimento do sistema ferroviário público.

- A educação, e especialmente a educação pública de qualidade, é a base do desenvolvimento contemporâneo e reclama alta prioridade. Atenção especial deve ser concedida ao ensino técnico.

- O governo deve tomar iniciativas e realizar programas destinados a aumentar o nível de escolaridade da classe trabalhadora brasileira, bem como a sua formação e requalificação profissional para enfrentar desafios das novas tecnologias e, em particular, a Inteligência Artificial.

- A saúde e a segurança dos trabalhadores e trabalhadoras (com redução das doenças ocupacionais e acidentes de trabalho), além de constituírem

direitos humanos inalienáveis, são também meios de elevar a produtividade e competitividade da economia nacional. Esta é também uma forte razão para fortalecer o SUS e viabilizar o Complexo Econômico e Industrial da Saúde, bem como incrementar e resgatar as Normas Reguladores de segurança e saúde no trabalho (NRs) que foram desregulamentadas (e revogada, como foi a NR 2) por Jair Bolsonaro a pretexto de combater a burocracia e aumentar a competitividade nacional.

## **VALORIZAÇÃO DO TRABALHO**

Em oposição à ideologia neoliberal, a CTB concebe a valorização da classe trabalhadora do campo e da cidade como uma fonte para o desenvolvimento nacional, além de um objetivo consagrado na Constituição Federal.

Nosso projeto de desenvolvimento tem por objetivos o crescimento vigoroso do PIB, o pleno emprego, a valorização dos salários, aposentadorias e pensões, a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas e o fortalecimento das negociações coletivas e do movimento sindical.

Queremos a revisão da reforma trabalhista, da terceirização sem limites (um alimento para a escravidão contemporânea) e de outros retrocessos impostos à sociedade brasileira desde o golpe de 2016; a efetivação da reforma agrária; o fortalecimento da agricultura familiar; a regulamentação do trabalho nas plataformas digitais.

Estudos e experiências recentes apontam a redução da jornada como um meio eficaz de ampliar a intensidade e a produtividade do trabalho humano, além de aumentar o bem estar de trabalhadores e trabalhadoras, reduzir os índices de acidentes e doenças ocupacionais como o burnout.

O Brasil, com uma jornada de trabalho de 44 horas semanais estabelecida na Constituição, é o 10º colocado no ranking mundial dos países com as jornadas mais longas. Fruto das jornadas extenuantes e pressão patronal por resultados, o Brasil é o segundo país mais afetado pela síndrome de burnout: 30% dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras (mais de 30 milhões de pessoas) sofrem a doença, de acordo com a ISMA (International Stress Management Association).

Este cenário patológico do mercado de trabalho brasileiro certamente compromete a produtividade do trabalho, além de sobrecarregar o sistema de saúde e o INSS.

Por isso faz todo sentido, apesar da oposição de setores poderosos do empresariado, defender a redução da jornada de trabalho (RJT), e também a instituição da Semana de 4 dias, como um caminho para elevar a produtividade do trabalho melhorando o bem estar e a saúde da nossa classe trabalhadora.

Finalmente, é necessário destacar o fato de que o novo projeto de desenvolvimento e reindustrialização do Brasil se desenvolve num momento histórico marcado pela crise da ordem capitalista hegemonizada pelos EUA e transição para uma nova ordem mundial cujo desenho vem sendo sugerido pelos países do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Nas novas condições, avulta o papel da política externa no desenvolvimento nacional. Uma política externa sintonizada com as tendências históricas em curso parece fundamental. Isto compreende a valorização das relações Sul-Sul, como vem sendo feito pelo governo Lula, fortalecimento e ampliação do Brics e do seu banco de desenvolvimento, focado em investimentos produtivos e sem as condicionalidades das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), e criação de uma moeda própria do bloco para substituir o dólar nas transações econômicas em seu interior.

Para viabilizar a realização de um plano de reindustrialização como alicerfe de um novo projeto nacional de desenvolvimento, é imprescindível a formação de uma ampla frente social e política para derrotar as forças, internas e externas, que se opõem ao desenvolvimento nacional.



# **POLÍTICA INDUSTRIAL A SERVIÇO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL**

1. É difícil exagerar a relevância da retomada da política industrial no país. O Brasil viveu nos últimos anos o mais grave ataque a sua Democracia desde o golpe de 1964. Amplos setores sociais populares foram atraídos para posições políticas liberais e conservadoras. Na raiz desse processo recente da história brasileira está, entre outros fatores, a erosão das bases materiais de uma sociedade marcadamente desigual. No núcleo da erosão dessas bases se encontra a regressão produtiva vivida pelo país há mais de três décadas. A política industrial, portanto, mais do que um fim em si mesma, deverá ser na atualidade um instrumento a serviço da recomposição das condições socioeconômicas necessárias para a consolidação da nação brasileira na direção da transformação da vida do povo.

2. Contudo, não é trivial se construir uma nova política industrial exitosa diante das mudanças ocorridas no funcionamento da economia brasileira nos últimos anos. Muitas perguntas surgem no caminho para a realização de uma efetiva política industrial na atualidade. Nos governos Lula I e II e no governo Dilma foram realizadas três rodadas de políticas industriais. Com êxitos variados, aquela experiência deixou aprendizados, mas não conseguiu reverter a tendência de regressão da estrutura produtiva do

país. Em que as condições atuais são melhores ou mais desafiadoras para o êxito de uma nova política industrial?

3. Os governos Temer e Bolsonaro, a serviço, sobretudo, da burguesia financeira, realizaram um conjunto de reformas institucionais que reconfiguraram as relações que enquadram o jogo econômico no país. A relação entre Estado e mercado, as relações entre capitalistas e trabalhadores e o poder relativo das frações financeira e industrial da burguesia foram alterados. Quais constrangimentos novos essas mudanças impõem à política industrial? É possível contorná-los parcialmente a curto prazo e apontar mudanças mais profundas a médio prazo? Em termos do regime macroeconômico vigente no país, amplamente indicado como um dos principais fatores que fragilizaram a experiência de política industrial anterior, como as alterações realizadas nos últimos anos impactam o desenvolvimento industrial?

4. Uma pergunta de elevada relevância para o sucesso da política industrial e pouco refletida é qual a base social de sustentação desta política? A articulação entre governo federal e representações empresariais e de trabalhadores por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) será suficiente para enfrentar a militante oposição de diversos setores

econômicos com forte influência política e ideológica no país? A própria regressão industrial do país e uma certa confluência de interesses entre setor industrial e financeiro não se configuram como um obstáculo à formação de uma base social em defesa da nova industrialização? Como desenhar a política industrial de modo a ampliar sua base de sustentação social para além de setores organizados da burguesia e dos trabalhadores em uma etapa histórica em que a ideologia nacional-desenvolvimentista é minoritária?

5. O presente trabalho é uma proposta de enfrentamento a essas questões. A ideia chave que o orienta é que a política industrial para ter êxito duradouro deve ser elaborada como núcleo de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Isso significa que a política industrial deve conter o tradicional objetivo de elevação da produtividade média da economia por meio do crescimento de setores de maior conteúdo tecnológico, mas que essa dimensão esteja articulada aos objetivos de transformação das condições de vida da população brasileira e de alteração do quadro econômico institucional vigente no país.

6. Na primeira seção após essa introdução serão discutidos os impactos efetivos e potenciais sobre a indústria de transformação das mudanças institucionais realizadas nos governos Temer e Bolsonaro. Serão analisados os impactos da reforma fiscal, das

reformas trabalhistas e do regime de política monetária. Na seção seguinte, serão discutidas as medidas efetivas desses governos que tiveram impactos sobre a indústria nacional e também os planos de desenvolvimento industrial que foram propostos. Na terceira seção será apresentada uma proposta de integração entre política industrial e estratégia nacional de desenvolvimento com foco na busca de sustentação social para esta estratégia e medidas para adequar o regime macroeconômico a ela. Por fim, na quarta seção serão discutidas medidas em áreas estratégicas para a implementação da política industrial da atualidade, envolvendo os temas do financiamento, desenvolvimento regional, integração com a América Latina, valorização da empresa nacional e infraestrutura.

## **ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS PÓS GOLPE DE 2016 E A INDÚSTRIA NACIONAL**

7. A partir do golpe de 2016 o Brasil passou a viver uma reconfiguração em peças chaves do funcionamento da economia do país realizada pelo novo arranjo de classes sociais à frente do governo federal. Reformas realizadas em diferentes áreas alteraram as relações entre capitalistas e trabalhadores, entre Estado e Mercado e entre os diferentes segmentos da burguesia. Esse conjunto de reformas impactaram direta e indiretamente a trajetória da indústria nacional e, portanto, devem ser compreen-

didas para se traçar os caminhos para a nova industrialização do país.

## **TETO DE GASTOS E O BLOQUEIO DA AÇÃO INDUTORA DO ESTADO SOBRE A ECONOMIA**

8. A mudança do regime fiscal aprovada pelo Congresso Nacional sob o governo Temer em dezembro de 2016, conhecido como Teto de Gastos, significou uma profunda alteração na capacidade de o Estado atuar a favor do crescimento econômico. Além da flagrante redução da soberania popular sobre a política de gasto e investimento estatais e do prejuízo para a prestação dos serviços públicos, o Teto de Gastos bloqueava uma alavanca fundamental do país para o crescimento econômico.

9. O pressuposto equivocado de que o aumento do gasto público provoca uma redução do investimento privado gerou um regime fiscal que, ao contrário de servir para retirar o país da crise econômica, aprofundava a própria crise. Uma vez que o Teto de Gastos não permitia uma elevação do gasto público em momentos de crise e espremia completamente o investimento público, o Estado brasileiro passou a ser mais um fator a agravar os momentos recessivos.

10. Ao longo dos anos 2000, o investimento público incluindo as empresas estatais foi o principal motor a puxar o crescimento do investimento total da economia, uma vez que gerou uma perspectiva de crescimento estável da

demandas e assim induziu o setor privado a produzir e investir mais. Desse modo, a resultante do Teto de Gastos foi turvar o horizonte econômico do país, inibindo assim as decisões de investimento privado em uma fase em que a economia brasileira ainda vivia os efeitos de uma severa crise. Não por menos, desde então a economia brasileira permanece praticamente estagnada, mesmo após o “mini boom” das commodities ocorridos nos anos mais recentes.

11. A rigidez dessa regra de gasto público, direcionada exclusivamente para a geração de caixa para pagamento de juros da dívida pública, em um país em que já existem três outras regras fiscais (Regra de ouro, Lei de responsabilidade fiscal e Regra de superávit primário), concedeu à burguesia financeira um nível de controle sobre o orçamento público sem paralelo no mundo. Consequentemente, na atualidade o poder da burguesia financeira para coagir os governos é também maior. Mesmo o Novo Arcabouço Fiscal que flexibilizou os parâmetros irrealistas do Teto de Gastos é marcado por essa nova correlação de forças. Os interesses da burguesia financeira expressos no Congresso Nacional colocaram mais obstáculos para que se devolvesse plenamente ao Governo Federal a decisão de indução do crescimento econômico por meio do gasto e, sobretudo, do investimento público. Esse se torna um fator muito relevante a ser considerado para a realização da coordenação

pública do desenvolvimento industrial do país na atualidade.

## **REFORMAS TRABALHISTAS DIFICULTAM O CRESCIMENTO ECONÔMICO E AGRAVAM AS CRISES**

12. Em 2017, ainda no governo Temer, foram aprovadas duas leis que alteraram o padrão das relações entre capitalistas e trabalhadores no Brasil. A lei 13.429/2017 que ampliou a possibilidade de terceirização e a lei 13.467/2017 conhecida como reforma trabalhista. As mudanças trazidas por essas leis significaram uma ampliação do controle privado dos capitalistas sobre as relações entre estes e a classe trabalhadora e uma redução da regulação pública destas relações conquistada no Brasil ao longo do século XX.

13. Essas medidas foram realizadas ignorando-se os estudos das experiências de desregulamentação das relações trabalhistas em outros países que mostram que não há ganhos em termos de aumento de competitividade e há até mesmo redução da produtividade em decorrência da elevação da rotatividade e da perda do conhecimento acumulado nos trabalhadores mais experientes.

14. Mesmo no caso do Brasil, a argumentação principal do setor empresarial e de economistas liberais era de que o crescimento dos salários a partir de meados dos anos 2000 estava na raiz da queda da lucratividade das empresas e, portanto, era respon-

sável pela redução dos investimentos, pois menores lucros geravam menores investimentos. Esse argumento se demonstrava falho por vários motivos. Mas vale destacar o fato de que, segundo estudos, um conjunto de outros fatores são mais relevantes para explicar a queda da lucratividade das empresas e do investimento na primeira metade dos anos 2010. Entre eles estão o aumento da concorrência com produtos importados (Santos e colegas, 2023) após a crise de 2008 e a elevação do endividamento das empresas, em especial aquelas com maiores volumes de dívidas em moedas estrangeiras. De modo mais amplo, é o próprio processo de regressão industrial vivido pelo país desde os anos 1990 que está na raiz das dificuldades vividas pelas empresas brasileiras após a crise capitalista global de 2008.

15. Mas há um prejuízo adicional para a dinâmica econômica do país e, portanto, para a indústria nacional, advinda do aumento do controle privado dos empresários sobre as relações de trabalho. Acentua-se a queda do consumo agregado nas fases de desaceleração econômica e aumenta menos o consumo agregado nas fases de recuperação econômica. Ou seja, as reformas contribuem para aprofundar as crises e prejudicar as retomadas do crescimento.

16. Isso ocorre pelo seguinte motivo. As reformas trabalhistas facilitaram as demissões de trabalhadores e também as contratações em condições salariais

piores com o objetivo de reduzir custos de produção. Acontece que além de custos, os salários dos trabalhadores são a principal fonte de demanda para a produção de bens de consumo. Por conta disso, a sustentação dos níveis de emprego em momentos de desaceleração econômica é um fator que contribui para evitar que a economia caia ainda mais, uma vez que os trabalhadores empregados sustentam a demanda por consumo. Porém, ao facilitar as demissões, as reformas trabalhistas quebram essa proteção da economia contra as recessões. Quando as direções das empresas demitem trabalhadores em busca de reduzir custos de mão-de-obra diante de uma perspectiva de queda nas vendas, estão produzindo agregadamente uma queda ainda maior na demanda por consumo e, portanto, reforçando aquela perspectiva de queda nas próprias vendas.

17. Já nas fases de saída de crises, quando o desemprego ainda está elevado, as novas formas de contratação permitidas pelas reformas trabalhistas geram salários menores, especialmente nos postos de trabalho que exigem menor qualificação. Consequentemente, o crescimento do consumo agregado dos trabalhadores será menor e desse modo a indução do crescimento da produção por conta da redução do desemprego também será menor. Assim, chega-se à conclusão de que as reformas trabalhistas não só são ineficazes para aumentar a

competitividade da indústria nacional como também são prejudiciais para a dinâmica econômica do país. Portanto, revisar essas reformas é também importante para a retomada do crescimento econômico sustentado do país.

### **METAS DE INFLAÇÃO MAIS BAIAS E AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL PIORAM AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA**

18. O sistema de crédito é uma alavanca imprescindível para o crescimento industrial do país. Por isso, quanto mais equilibrada a distribuição de poder entre Estado, setor financeiro e setor industrial sobre a política monetária e o mercado de crédito, melhor para o desenvolvimento. Do mesmo modo, quanto maior o controle do setor financeiro sobre essa alavanca, mais dificuldades a indústria enfrentará. As mudanças ocorridas nos últimos anos reforçaram esse segundo caminho.

19. Em fevereiro de 2021, já no governo Bolsonaro, foi aprovada a autonomia do Banco Central do Brasil (BCB). Dentre as mudanças trazidas, a de maior impacto foi o fim da coincidência do período dos mandatos da Presidência da República e da presidência do BCB. Agora, o mandato da presidência do BCB se inicia 2 anos após o início do mandato da Presidência da República. Por exemplo, o atual mandato da presidência do BCB se encerrará dia 31 de dezembro de 2024, dois anos após a posse de Lula em primeiro de janeiro de 2023.

20. Essa mudança altera a posição relativa do BCB no interior do Estado brasileiro. Se enfraquece a primazia do poder eleito pelo voto da população sobre uma instituição chave para os rumos da economia do país e consequentemente amplia-se o poder de pressão do complexo econômico, político e midiático do setor financeiro privado. Além disso, para reforçar o perfil pró-mercado financeiro do Banco Central, ainda no governo Temer as metas de inflação foram abaixadas e o intervalo de cumprimento da meta foi reduzido. Ou seja, o regime de metas de inflação no Brasil tornou-se mais hostil ao crescimento econômico. Deve ser registrado que um estudo divulgado pelo FMI em janeiro de 2023 demonstrou que o regime de metas de inflação não tornou o desempenho econômico e o controle da inflação dos países que o adotam superiores aos países que não o adotam (BHALLA, BHASIN e LOUNGANI, 2023).

21. Em conjunto, essas mudanças institucionais provocaram uma importante diminuição do poder de influência do governo eleito e também da burguesia industrial sobre a política monetária e sobre o mercado de crédito. Como tem ocorrido no Brasil recentemente, a pressão exercida pelo mercado financeiro para que o governo federal se comprometa com uma política fiscal conservadora é assumida pelo BCB que passa a tomar suas decisões de política monetária fortemente baseado nas projeções

dos agentes financeiros. Cria-se assim uma armadilha em que o governo deve ceder na política fiscal para que a burguesia financeira aceite uma política monetária menos recessiva.

22. Essa situação tem um considerável impacto negativo sobre a indústria nacional. Em primeiro lugar, os juros são parte dos custos das empresas e sua forte elevação por um período longo como tem ocorrido no Brasil espreme a lucratividade das empresas. Em segundo lugar, a política de crédito dos bancos torna-se muito restritiva com elevação das taxas cobradas e exigências maiores de garantias. Isso é ainda mais grave para as empresas de micro, pequeno e médio portes que, por não possuírem acesso ao financiamento via mercado de capitais, tornam-se mais submetidas às imposições dos bancos de suas condições para a concessão de crédito.

23. Em terceiro lugar, como consequência dos outros dois efeitos citados, as decisões de realizar novos investimentos são adiadas indefinidamente, pois por um lado as empresas possuem menos lucros retidos para reverterem em investimentos, uma vez que uma parcela maior das receitas é destinada ao pagamento das despesas financeiras e, por outro lado, as fontes externas de financiamento tornam-se mais restritas. Diante deste cenário, amplia-se a relevância dos bancos públicos e dos instrumentos públicos de financiamento de modo geral para que a alavancagem do crédito

esteja a serviço da política industrial.

24. A conclusão desta breve análise das mudanças institucionais chaves realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro indicam que houve uma reconfiguração no modo de funcionamento da economia brasileira. O sentido desta reconfiguração é um aprofundamento do padrão construído ao longo da onda neoliberal dos anos 1990 em que o setor financeiro – e também agrário – são os seus principais beneficiários. O Estado perdeu controle de alavancas importantes para induzir o desenvolvimento econômico. Este é o legado mais nocivo deixado por esses governos para o desafio de realizar uma nova industrialização do país. E, além dessas mudanças institucionais de fundo, esses governos realizaram algumas medidas e tentaram outras que demonstram qual foi a política efetiva para o setor industrial que eles implementaram.

## **ENTRE O DITO E O FEITO: A POLÍTICA REAL DE TEMER E BOLSONARO PARA A INDÚSTRIA NACIONAL**

25. Os governos pós golpe de 2016 não construíram uma política industrial em sentido amplo, sendo esta entendida como a realização de medidas governamentais coordenadas com o objeto de promover o desenvolvimento da estrutura produtiva industrial do país na direção de setores com maior conteúdo tecnológico e capacidade de inovação. Entretanto, esses gover-

nos realizaram medidas que prejudicaram diretamente as possibilidades do desenvolvimento industrial do país. Ao mesmo tempo, esses governos lançaram vários documentos que formalmente advogavam o objetivo de fomentar a indústria nacional. Contudo, na prática esses planos não encontravam eco no conjunto da política econômica do governo ou mesmo tinham uma formulação precária e, portanto, meramente protocolar.

## **PLANOS OFICIAIS RELACIONADOS À INDÚSTRIA NACIONAL**

26. No governo Temer, em 2018, foram lançados os documentos “Estratégia para a transformação digital brasileira” (E-Digital), instituída por meio de decreto e a “Agenda brasileira para a indústria 4.0” elaborada sob coordenação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

27. O primeiro documento afirma que o objetivo da E-Digital era “aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para alcançar o aumento da produtividade, da competitividade e dos níveis de renda e emprego por todo o País” (MCTIC, 2018, p. 6). Já o segundo documento apresentava um conjunto de 10 medidas que visavam auxiliar as empresas brasileiras a adotarem tecnologias associadas à digitalização e automação dos processos produtivos.

28. Não houve por parte do governo à época a preocupação de realizar ou pelo menos de tornar pública uma avaliação dos resultados da implementação destes planos. Isso em si é uma lacuna relevante para o sucesso de qualquer política pública, pois a mensuração de resultados de cada medida proposta é condição necessária para se direcionar as ações governamentais. Entretanto, não surpreende que em decorrência das graves perdas orçamentárias e da redução do quadro de servidores tenha ocorrido uma redução das capacidades dos órgãos públicos de executar as políticas públicas sob sua responsabilidade e que, portanto, esses planos que demandam elevada coordenação pública não tenham passado de suas primeiras fases.

29. Essa baixa execução dos planos foi atestada pelos autores do trabalho “Agenda Brasileira para a Indústria 4.0: Avaliação do Estágio de Execução das Medidas Propostas” (Amorim e colegas, 2020). Em primeiro lugar, os autores constataram que não existiam documentos organizados pelos órgãos responsáveis pelo plano em que se informava o andamento de sua execução. Desse modo, os autores elaboraram questionários para coletar as informações requeridas. A conclusão a que chegaram é que das 10 medidas do plano, 7 ainda estavam em fase de elaboração, reestruturação ou execução incipiente. Somente 2 estavam em fase de execução e 1 em fase de con-

clusão. Mais do que a necessária crítica ao governo de então, essa falta de avaliação sistemática e baixa execução serve de exemplo e alerta para as iniciativas atuais de política industrial.

30. Já no governo Bolsonaro, foi lançado em 2019 o documento do “Plano de ação da Câmara brasileira da Indústria 4.0 do Brasil”. A composição desta Câmara envolveu diversos órgãos públicos e entidades civis, coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Ministério da Economia (ME). Segundo o documento, o Plano tinha por objetivo “ser um instrumento indutor do uso de conceitos e práticas relacionados à indústria 4.0, visando o aumento da competitividade e produtividade das empresas brasileiras, contribuindo para inserção do Brasil nas cadeias globais de valores [...]” (MCTIC e ME, p. 4).

31. Também não houve preocupação em realizar e divulgar uma avaliação da execução deste plano. Apenas foi publicado em 2021 pela Câmara brasileira da indústria 4.0 um documento de revisão do plano lançado dois anos antes (Câmara da Indústria, 2021). Contudo, o documento não realiza essa revisão e nem uma avaliação dos resultados alcançados no período. Apenas apresenta algumas mudanças de redação das medidas originais e acrescenta outras.

32. Em 2021 foi lançado o documento “Estratégia Nacional de Inovação” sob coordenação do MCTIC e Casa Ci-

vil. A Câmara de Inovação responsável por elaborar o plano era composta por 10 ministérios, almejando, assim, construir um documento consistente e amplo para nortear as ações governamentais. Essa pretensão é percebida pelas dezenas de iniciativas e quase duzentas ações constantes no plano em diferentes áreas e também pelas metas quantitativas a serem alcançadas.

33. Contudo, essa ampla cobertura do plano não significava robustez e consistência. Pesquisadores do Ipead (De Negri e colegas, 2021) realizaram uma avaliação das metas e propostas do plano e concluíram que a Estratégia era “imprecisa, genérica e sem prioridades objetivas” sendo, portanto, um “retrocesso das políticas de inovação no Brasil”. Essa conclusão duramente crítica derivava dos problemas de diagnóstico, da falta de coordenação entre os órgãos envolvidos na elaboração do plano, metas irrealistas e até erros básicos quanto aos indicadores utilizados para orientar tais metas. Um exemplo de irrealismo das metas era o objetivo de elevar para 50% em dois anos a taxa de empresas inovadoras no país, enquanto a média histórica era de 30% e em seu auge havia chegado a 36%. Não seria forçoso concluir que a “Estratégia Nacional de Inovação” do governo Bolsonaro não era mais que um documento meramente formal destinado a ser engavetado e esquecido.

## **DESCONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PARA A INDÚSTRIA NACIONAL**

34. A política real do governo Bolsonaro para a indústria nacional não se encontra nos documentos publicados. A elevada influência do setor financeiro privado sobre a política econômica e a orientação ideológica ultraliberlal da equipe econômica moldaram na prática as ações do governo que impactaram negativamente a indústria nacional.

35. Já na montagem do governo, com a extinção do MDIC ficou evidente o deslocamento dos desafios do desenvolvimento industrial nacional para fora do governo. O fim deste ministério não foi meramente simbólico, mas representou uma perda concreta de capacidade de coordenação pública das ações governamentais na área.

36. Certamente, a ação mais evidente na direção oposta às necessidades da indústria nacional realizada pelo governo Bolsonaro foi o desmonte realizado no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Desde o período da campanha eleitoral de 2018, o BNDES havia se tornado um dos alvos prioritários de uma campanha criminosa de difamação. Durante o governo Bolsonaro, o BNDES foi conduzido no sentido de atender uma demanda antiga dos agentes financeiros privados, segundo os quais o BNDES seria um competidor no mercado de crédito.

37. O desmonte do BNDES começou no governo Temer, em 2017, com o fim da taxa de juros cobrada pelo banco abaixo das taxas de mercado (TJLP), que era um modo encontrado de con-

tomar as elevadas taxas de juros praticadas historicamente no Brasil. De fato, a existência da TJLP era um instrumento do Estado brasileiro para diminuir o enorme controle privado das condições de crédito no país, algo nocivo para qualquer estratégia de industrialização. Era natural, portanto, que o fim da TJLP estivesse no topo das exigências da burguesia financeira.

38. No governo Bolsonaro, a virada de rumo do BNDES foi drástica. A queda dos desembolsos totais do banco entre 2010 e 2020 foi de 61%, de R\$ 168,4 bilhões para R\$ 64,9 bilhões. Mesmo se desconsiderando o período de auge de desembolsos para enfrentamento dos efeitos da crise capitalista global sobre o Brasil, a redução também foi muito expressiva. Entre 2015 e 2020, a queda

dos desembolsos totais foi de 52%. A queda foi ainda mais grave quando se considera exclusivamente a Indústria de Transformação. Entre 2015 e 2020, a redução dos desembolsos do BNDES para este setor foi de 79%, despencando de R\$ 35,1 bilhões para R\$ 7,5 bilhões. Na direção contrária, no mesmo período, os desembolsos para o setor da Agropecuária cresceram 21%, subindo de R\$ 13,7 bilhões para R\$ 16,6 bilhões.

39. Essa mudança na política de desembolsos do banco gerou a situação mostrada no Gráfico 1 abaixo. Desde 2018, a participação do setor Agropecuário nos desembolsos do BNDES é maior que a participação da Indústria de Transformação. Em 2020, a participação da Agropecuária (25,6%) foi mais que o dobro da participação da

**Gráfico 1. Participação setorial no total de desembolsos do BNDES (%)**



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Indústria de Transformação (11,6%). Houve nitidamente uma erosão da missão fundamental do BNDES de ser o banco do financiamento do desenvolvimento industrial nacional.

40. Somente em 2021 e 2022, por conta das medidas emergências para evitar uma falência generalizada de micro, pequenas e médias empresas durante a pandemia, foi que a participação da Indústria de Transformação voltou a crescer. A principal medida foi a execução do Plano Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC). Isso não significa que houve uma queda dos desembolsos à Agropecuária, que ainda cresceram 28% entre 2021 e 2022, mas que o crescimento passou a ser menor que o observado para a Indústria de Transformação. Mesmo assim, a Agropecuária continuou recebendo uma fatia maior dos recursos do banco. A título de comparação das mudanças em curso, entre janeiro e junho de 2023, a participação da Agropecuária e da Indústria de Transformação nos desembolsos do banco foram respectivamente de 17% e 22%.

41. O governo Bolsonaro também se empenhou em realizar acordos internacionais que, apesar de não concretizados, demonstrava o projeto em curso em perda de espaço para o desenvolvimento industrial nacional. Este é o caso do pedido realizado pelo governo federal em maio de 2020 de adesão como membro pleno do Acordo sobre compras governamentais da Organiza-

ção Mundial do Comércio (OMC). Caso efetivado, o governo brasileiro perderia a possibilidade de direcionamento das compras governamentais para as empresas nacionais, o que é um instrumento essencial das estratégias nacionais de política industrial.

42. Nessa mesma direção estavam as negociações, iniciadas no governo Temer, para que o Brasil ingressasse na a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Neste caso, o conjunto de instrumentos a que o governo brasileiro deveria renunciar era mais amplo, em especial uma maior perda de controle dos fluxos de capitais, isto é, maior domínio dos agentes financeiros internacionais sobre este fluxo, e uma diminuição de espaço para políticas de defesa e promoção da indústria nacional no comércio internacional.

43. Por fim, o acordo Mercosul-União Europeia, assim como o acordo no âmbito da OMC, aprofundaria uma relação desigual e prejudicial à transformação industrial do Brasil, criando impactos negativos para a geração de empregos de maior remuneração. Neste acordo, o grau de redução tarifária a ser realizada pelo Brasil é consideravelmente superior à redução a ser realizada pela União Europeia, uma vez que as exportações brasileiras para o bloco europeu já possuem tarifas baixas ao contrário das tarifas de importação de produtos europeus pelo Brasil (Martinez, 2023). Desse modo, os

ganhos para o Brasil e o bloco sul-americano seriam menores e proporcionalmente mais concentrados em bens industrias mais básicos.

44. Os gráficos 2 e 3 a seguir mostram a elevada desigualdade em termos dos setores e produtos comercializados entre Brasil e Europa. Do total exportado pelo Brasil para a Europa em 2020, 75% concentrou-se em Produtos de origem Vegetal, Animal e Metais. Já as importações brasileiras vindas da Europa estão 75% concentradas em Produtos Quí-

Econômico e industrial da Saúde (CEIS) como um dos eixos de política industrial na atualidade pode ser comprometida por conta da elevada concorrência com produtos europeus nos setores associados ao tema da Saúde.

45. Não se pode deixar de mencionar no conjunto dessas medidas contrárias ao desenvolvimento industrial nacional a quase liquidação (atualmente em processo de reversão), da empresa pública CEITEC (Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada) do

Gráfico 2. Participação dos produtos nas exportações do Brasil para a Europa



Fonte: DataViva (CEDEPLAR-UFMG) com dados da SECEX

micos, Máquinas, Veículos e Plásticos e Borrachas. Do modo como está proposto, o acordo comprimirá o espaço para as políticas de transformação industrial reforçando este padrão colônia-metrópole de comércio. Em particular, a estratégia de se utilizar o Complexo

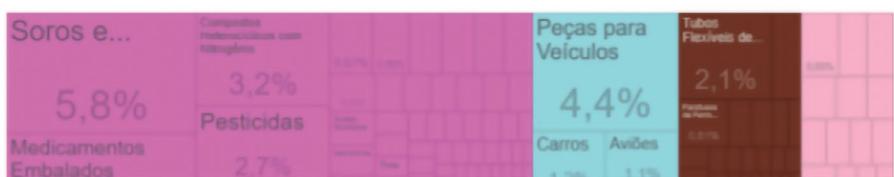
setor de semicondutores. E também a privatização da Eletrobrás que além do potencial aumento de custos para os setores industriais intensivos em energia, significa a perda de controle público de um forte instrumento de indução de investimentos e inovação.

46. Em conclusão, a política industrial realmente aplicada pelos governos Temer e, sobretudo, Bolsonaro representaram um aprofundamento da regressão industrial iniciada nos anos 1990. Consequentemente, a reversão dessas medidas e a recomposição das capacidades do Estado brasileiro para planejar e executar políticas estratégicas para o desenvolvimento nacional precisam estar entre os objetivos do atual governo.

retomada da política industrial, incluindo um papel ativo dos bancos e empresas públicas. Entretanto, mesmo tendo ocorrido sucessos parciais e temporários, a Indústria de Transformação não engendrou uma dinâmica virtuosa de crescimento e investimento. Pelo contrário, em geral esteve aquém do desempenho médio da economia.

48. Além disso, o impacto sobre o setor industrial da fase de instabilidades, posterior à eclosão da crise capitalista global

**Gráfico 3.** Participação dos produtos nas importações do Brasil a partir da Europa



**Fonte:** DataViva (CEDEPLAR-UFMG) com dados da SECEX.

**Gráfico 2.** Participação dos produtos nas exportações do Brasil para a Europa

**Gráfico 3.** Participação dos produtos nas importações do Brasil a partir da Europa

## POLÍTICA INDUSTRIAL COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

47. O retorno da política industrial para o interior dos objetivos do governo brasileiro após seis anos de governos ultra-liberais deve levar em conta os limites das políticas industriais realizadas pelos governos progressistas entre 2003 e 2016. Naquele período ocorreu uma

em 2008, foi profundo. Estagnação do crescimento da produção e da geração de emprego, queda da rentabilidade e crescimento dos níveis de endividamento foram características marcantes das dificuldades enfrentadas pela Indústria nacional a partir de 2011, revelando sua fragilidade decorrente da regressão vivida desde os anos 1990.

49. Os desafios do Brasil no que se refere ao desenvolvimento industrial na atualidade são ampliados pelas transformações em curso no mundo. No terreno da disputa entre países e empresas transnacionais pela dianteira do comércio mundial de manufaturados e de controle da fronteira tecnológica em expansão, abrem-se possibilidades,

mas também exigem maior concentração de esforços. Por isso mesmo, a política industrial com objetivo de realizar a transformação da estrutura produtiva do Brasil e não somente gerar benefícios setoriais temporários, necessita ser progressivamente alicerçada em elementos que extrapolam seu domínio estreito, como a construção de hegemonia social e política para perseguí-la por um longo período de tempo e a criação de um regime macroeconômico pró-desenvolvimento.

## **POLÍTICA INDUSTRIAL ORIENTADA PELAS NECESSIDADES DO POVO BRASILEIRO**

50. Existe um ponto pouco considerado no debate sobre política de desenvolvimento econômico no Brasil que é a formação da base social de sustentação desta política na atualidade. Esse foi um elemento decisivo para o sucesso do período nacional-desenvolvimentista em que a hegemonia ideológica estava do lado do desenvolvimento. A hegemonia da ideologia econômica do país na atualidade foi paulatinamente sendo conquistada pela burguesia financeira. A retomada da política industrial pelo atual governo brasileiro já se tornou alvo de editoriais jornalísticos e artigos de opinião contrários à política industrial. Mesmo antes do golpe de 2016, a operação Lava Jato mobilizava-se em torno do ataque aos principais vetores da política industrial brasileira, em particular o papel da

Petrobras e do setor de engenharia e construção civil. Como já mencionado, a atuação do BNDES a serviço da indústria nacional durante os governos progressistas de Lula e Dilma tornou-se foco de uma campanha com o objetivo de conquistar a opinião pública para a versão de que a ação governamental a favor da indústria nacional era somente um subterfúgio para corrupção.

51. Esses episódios expressam a posição de setores com forte poder econômico e político na sociedade brasileira e também estrangeiros. Países diferentes tem objetivos diferentes para perseguir a modernização de suas estruturas industriais. Países ricos e historicamente dominantes no sistema econômico mundial perseguem políticas industriais para manterem essa posição. Países subdesenvolvidos e historicamente subordinados à dinâmica econômica dirigida pelos países ricos perseguem políticas industriais como caminho para se libertarem dessa condição. Contudo, nesses países a busca pela superação do subdesenvolvimento toma a forma de uma profunda luta política e ideológica interna.

52. Portanto, em cada etapa histórica, a política industrial deve assumir a forma mais adequada para reunir em torno de si o maior leque possível de apoio entre as classes sociais do país. Isso é necessário pois a transformação da estrutura produtiva do país pressupõe deslocar setores econômicos das posições de controle da máquina es-

tatal e dos fluxos de renda e riqueza gerados nos país. No caso do Brasil, isso se relaciona com a alteração da engrenagem econômica que beneficia enormemente a burguesia financeira, mas também a burguesia agrária.

53. A formação de um bloco social e político em defesa do desenvolvimento industrial do Brasil é ainda mais desafiador na atualidade por conta da regressão industrial vivida pelo país nas últimas décadas e da convergência de opiniões entre setor financeiro e industrial em aspectos chaves da política econômica. A regressão industrial no país se traduz atualmente em um baixo peso político e ideológico do setor industrial tanto no Parlamento quanto na imprensa. O setor empresarial da indústria nacional não possui estruturas institucionais comparáveis, por exemplo, à bancada ruralista no Congresso ou à influência do setor financeiro sobre a imprensa privada. Essa frágil posição política e ideológica do empresariado industrial no país não é algo natural, mas parte da vitória da estratégia neoliberal no país desde os anos 1990.

54. Entretanto, há também por parte da representação dos empresários industriais uma convergência de opinião com o setor financeiro em torno do papel da política fiscal. De modo geral, ambos defendem que a política de austeridade fiscal é condição necessária para a estabilidade econômica, redução das taxas de juros e para a atração do capital internacional. Ou seja, a burguesia

industrial reforça o coro que pressiona para manter os gastos e investimentos públicos sob permanente escrutínio dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira, estes sim, os reais beneficiados com a austeridade fiscal.

55. Essa convergência de opiniões expressa por sua vez o domínio da burguesia financeira sobre a dinâmica econômica do país. Como a burguesia financeira possui um regime macroeconômico que funciona a seu favor desde os anos 1990, cria-se a percepção de que é natural que somente por meio da aceitação de suas condições seja possível gerar o ambiente macroeconômico e de acesso a financiamento requeridos pelo setor industrial. Isto é, os interesses particulares da burguesia financeira aparecem como os interesses de todos.

56. Por conta da regressão industrial vivida pelo país e pelo menor poder político e ideológico da burguesia industrial, a construção da base social para o desenvolvimento nacional necessita ser ampliada para outros setores sociais, sobretudo para a classe trabalhadora. É neste ponto que a forma assumida pela política industrial se torna muito relevante. Essa forma deve expressar os anseios da grande maioria da população brasileira pela transformação estrutural da sua condição de vida, pois é preciso conquistar os trabalhadores e as classes populares de modo geral para a luta pelo desenvolvimento produtivo na atualidade. Vale dizer, a política indus-

trial deve explicitamente ter como objetivo a transformação social e redução da grave desigualdade socioeconômica existente no país.

57. Felizmente, ganhou terreno nos anos recentes entre pesquisadores ligados às entidades de representação de trabalhadores e de empresários a concepção de política industrial guida por "missões". Esse é um passo importante na direção de se superar a visão fragmentada de política industrial. Mesmo entidades empresariais do setor industrial passaram a defender essa formulação, apesar de usarem o termo "missão" mais como um rótulo novo do que como uma concepção nova de política industrial. O próprio Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), recentemente retomado pelo governo Lula, absorveu essa visão na formulação das diretrizes para a política industrial do governo. No que se refere às 7 "missões" elencadas pelo CNDI pode-se de dizer que pelo menos 5 delas refletem essa concepção de política industrial como instrumento de transformação social.

58. Contudo, este é somente o primeiro passo. É preciso consolidar esse caminho como um novo paradigma de política industrial orientada para enfrentar os grandes desafios nacionais (Gadelha, 2016), como erradicação da fome e alimentação saudável, sistema de saúde pública universal e de qualidade, mobilidade urbana moderna nas grandes cidades e acesso à

saneamento para todos. E isso requer a criação de novos canais que mobilizem a sociedade para a elaboração e acompanhamento da política industrial em diferentes níveis. A figura 1 abaixo esquematiza essa concepção de que na atualidade a estratégia de desenvolvimento nacional precisa engajar as classes populares em sua elaboração e acompanhamento como fator determinante para o êxito dessa estratégia.

59. A disputa entre setores e subsetores industriais pressionará permanentemente a política industrial na direção da fragmentação. E este é o pior dos caminhos, pois torna a política industrial crescentemente compensatória das fragilidades enfrentadas pela estrutura produtiva existente no país, enquanto o objetivo principal da política industrial deve ser induzir a transformação desta estrutura, ou seja, induzir o surgimento de setores novos e mais dinâmicos que por definição tem menor poder de barganha em comparação com os setores já estabelecidos.

60. Consolidar os grandes desafios nacionais como guia e objetivos centrais da política industrial é uma tarefa essencial da atualidade. Ao incluir esses desafios na própria razão de ser da política industrial se internaliza também os setores sociais mobilizados pelo enfrentamento a esses desafios e a classe trabalhadora de modo geral, logo tornando-os interessados no sucesso da política industrial e passando

assim a defendê-la. Ou seja, esse é um caminho para reconstruir a base social em defesa da estratégia de desenvolvimento nacional, enraizando-a nas históricas demandas do povo brasileiro.

## **POLÍTICA INDUSTRIAL E REGIME MACROECONÔMICO**

61. Nos primeiros governos Lula e no governo Dilma, desde o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, passando pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e chegando ao Plano Brasil Maior (PBM) lançado em 2011, a política industrial foi tornando-se cada vez mais fragmentada setorialmente e menos orientada estrategicamente. Essa diminuição da dimensão sistêmica estava associada à necessidade de medidas compensatórias para os mais diversos setores industriais negativamente impactados pelas consequências do regime macroeconômico vigente no país desde o final dos anos 1990.

62. Regime macroeconômico é o quadro institucional sob o qual se realiza a política macroeconômica. É este regime que dita as possibilidades e limites da ação de cada governo na gestão da política macroeconômica. Por exemplo, a política monetária deve ser realizada obrigatoriamente no interior dos limites do regime de metas de inflação. Ocorre que o regime macroeconômico por si só já contém implicitamente uma estratégia nacional, no caso do regime

atual no Brasil, anti-desenvolvimento. Portanto, ainda que este regime macroeconômico brasileiro permita alguma margem para uma política macroeconômica menos restritiva, seu modo de funcionamento é inherentemente liberal e pró-finança. Não resta dúvida de que o regime macroeconômico vigente no Brasil foi um dos maiores obstáculos para o sucesso da política industrial nos governos Lula I e II e governo Dilma. O antagonismo entre regime macro e política industrial acabou sobrecregendo esta última com um peso que ela jamais conseguiria contrabalancear.

63. De lá pra cá, o regime macroeconômico tomou-se mais restritivo ao desenvolvimento. Agora tem-se mais uma regra fiscal e a autonomia do banco central. E, deve-se acrescentar, as maiores restrições à atuação do BNDES que também conformam um quadro institucional de menor margem para a atuação estatal na estrutura de financiamento do país. Diante deste quadro, a política industrial necessita ser mais estrategicamente conduzida. Mas também o CNDI deveria assumir-se como instrumento de formulação de caminhos para alteração do regime macroeconômico no país, pois isto impacta diretamente a política industrial. Uma vez que essa alteração requer um acúmulo de forças políticas e sociais de longo prazo, é fundamental que se comece o quanto antes.

64. Por exemplo, no regime de metas de inflação, é absolutamente pertinente que se eleve o centro e os in-

tervalos da meta. O regime monetário no país entre 2005 a 2018 estabelecia uma meta de inflação de 4,5% ao ano e um intervalo de 2% para cima e para baixo (entre 2006 e 2018). E isso não significou descontrole inflacionário e ampliava o espaço para a ação estatal na indução do crescimento econômico. Na atualidade, elevar a meta de inflação permitirá ao próprio BCB suavizar os ciclos de taxas de juros, mesmo que os agentes financeiros privados resistam inicialmente.

65. Também é preciso ir além do paradigma liberal imposto ao regime macroeconômico nos anos 1990. Por exemplo, o Conselho Monetário Nacional (CMN) responsável pela aprovação do regime de política monetária do país e a política de crédito, é composto atualmente por três integrantes: ministro da Fazenda, do Planejamento e presidente do BCB. Contudo, até 1994, o CMN era composto por mais representantes como presidentes do BNDES, BB e CEF, Ministros da Indústria e Comércio, do Trabalho e também representantes das classes trabalhadoras. Essa última representação havia sido instituída pelo decreto 94.303, de 1º de maio 1987 no governo José Sarney.

66. Um destes “representantes das classes trabalhadoras”, como dizia o decreto, foi Lourenço Ferreira do Prado, então presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (CONTEC). Mas com a medida provisória (MP) 542 de 1994, que

se tornou a lei 9.069 de 1995 no governo FHC, todas essas representações foram extintas. Uma nova composição mais plural do CMN faria muito bem ao debate nacional sobre os rumos da institucionalidade que governa alavancas chaves da política econômica do país. Existem diversos aspectos da realidade econômica que mesmo em um governo progressista é fundamental que os diferentes pontos de observação sejam considerados. Por exemplo, dada a experiência do BNDES no financiamento de longo prazo para a Indústria de Transformação seria benéfico para o CMN se contasse com esse conhecimento para formular diretrizes que induzissem o setor financeiro privado a também se mover na direção do financiamento do investimento.

67. Essa formulação de alternativas ao regime macroeconômico vigente no país deve também abarcar a nova regra fiscal, chamada Novo Arcabouço Fiscal. Mesmo porque a grande conquista da aprovação dessa nova regra foi retirar a antiga regra, o Teto de Gastos, da Constituição, podendo agora ser revista democraticamente. Pelo menos um ponto de influência mais direta sobre a estrutura produtiva do país e, portanto, de interesse da política industrial, deve entrar na discussão de aperfeiçoamentos da nova regra. Trata-se do espaço para o crescimento do investimento público. A nova regra fiscal estabelece que o montante de recursos que ultrapassar o teto da

meta anual de superávit primário poderá ser no ano seguinte destinado ao investimento público.

68. Ou seja, se o governo alcançar a meta de superávit primário, o que por si só é desafiador neste momento, mas não atingir seu teto, não haverá deslocamento de recursos para o investimento público. Essa regra necessita ser revista de modo a que os recursos a serem destinados ao investimento público sejam todos aqueles que ultrapassem o centro da meta de superávit primário e não somente seu teto. Desse modo, a nova regra fiscal estará em maior sintonia com as necessidades de desenvolvimento produtivo do país.

69. Em síntese, a formulação e implementação da política industrial no presente não deve ser indiferente ao regime macroeconômico do país e à necessidade de construção da base social de defesa desta política. Isso significa perseguir o horizonte da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento em que a política industrial é um de seus pilares de sustentação, pois esse é o caminho necessário para efetivar a transformação estrutural da economia brasileira.

## **PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO DA NOVA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA - FINANCIAMENTO PÚBLICO**

70. A retomada do papel do Estado no financiamento da mudança produtiva estrutural do país está no nú-

cleo das necessidades da atualidade. A drástica redução do papel do BNDES e os objetivos privatizantes dos governos anteriores em relação aos bancos públicos quebraram uma das alavancas principais da atuação do Estado na economia brasileira. Um conjunto de fatores faz com que a participação dos bancos privados no financiamento de longo prazo no país seja muito inferior à participação dos bancos públicos.

**71. O Gráfico 4** mostra a participação das operações de crédito bancários no PIB em cada faixa de prazo de vencimento das operações: curto (até 1 ano), médio (entre 1 e 5 anos) e longo (acima de 5 anos). O gráfico também separa as operações de bancos privados e públicos. Também foi excluído da amostra o BNDES e os bancos regionais de desenvolvimento para captar, ainda que imprecisamente, o papel dos demais bancos no financiamento. O que se vê é que, em primeiro lugar, ocorreu um encolhimento da participação das operações dos bancos públicos no PIB a partir de 2016 em todas as faixas de prazo.

72. Em segundo lugar, a participação no PIB dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos até 2016 era cerca de três vezes maior que a participação dos bancos privados. Essa diferença se reduz no período seguinte que coincide com a fase de queda drástica dos desembolsos do BNDES - e, portanto, queda dos empréstimos dos bancos comerciais realizados com recursos repassados por aquele banco

- mas ainda é de pelo menos duas vezes maior a participação dos bancos públicos. Por fim, nota-se a maior especialização dos bancos privados nos empréstimos de curto prazo, com participação no PIB sempre muito superior aos bancos públicos.

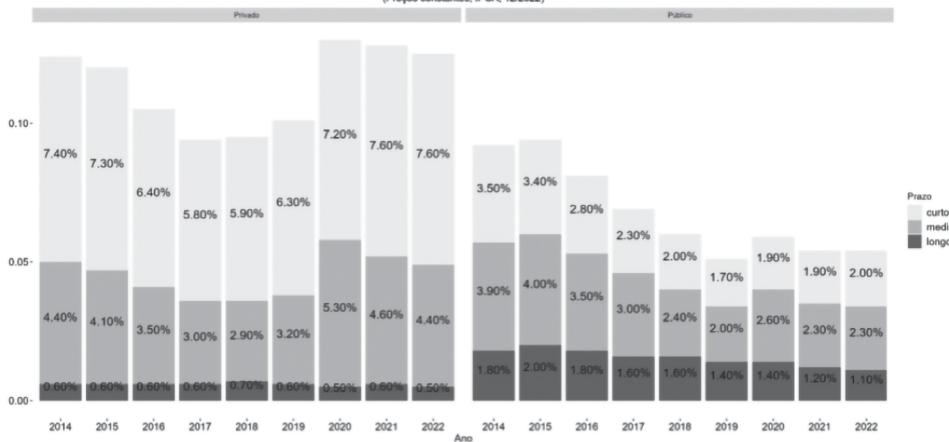
73. Não há, portanto, substituição dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos pelos bancos privados. O sistema precisa ser compreendido como complementar em que a função dos bancos públicos é crucial no financiamento do investimento que requer prazos maiores.

74. O BNDES em particular deve assumir como missão fundamental o financiamento de longo prazo em subsetores e produtos definidos estrategicamente pela política industrial. Mas há outras medidas importantes a serem tomadas para impulsionar o papel do BNDES na busca da nova industrialização. Em primeiro lugar, voltar a se praticar taxas

de juros abaixo do mercado, à semelhança da TJLP, de modo direcionado, sobretudo aos elos chaves necessários para adensar a estrutura produtiva nacional. Em segundo lugar, deve ser revista a obrigatoriedade de repasse de dividendos de mínimo de 25% do lucro líquido do banco para a União. Reduzir esse percentual reforçará a capacidade de ampliação de desembolsos no banco. Bancos de desenvolvimento de outros países, como o KfW alemão e outros, sequer possuem valores mínimos obrigatórios de repasse.

75. Em terceiro lugar, o BNDES deve ser autorizado a emitir títulos destinados ao financiamento do desenvolvimento para atrair a riqueza acumulada no país para este fim. Assim como os bancos comerciais emitem as Letras de Crédito Agrícolas (LCA) que criam uma fonte mais estável de financiamento do setor agropecuário, mesmo nessa fase de alta taxa SELIC, o BNDES

**Gráfico 4 - Participação do crédito no PIB por maturidade - Bancos públicos e privados - Exceto bancos de desenvolvimento**  
(Preços constantes, IPCA, 12/2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Ifdata (Banco Central)

poderia captar recursos privados por meio de uma letra de crédito destinada ao setor industrial. Também devem ser criadas debêntures incentivadas para o setor industrial como mecanismo de captação de recursos privados no mercado de capitais.

76. Por fim, é preciso regulamentar devidamente os empréstimos do Tesouro ao BNDES via emissão de títulos públicos. Essa fonte de recursos foi fundamental para o banco elevar sua atuação nos governos Lula e Dilma. Mas, desde 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera essa operação irregular. Um ambiente regulatório específico para o BNDES por conta de sua missão estratégica precisa ser reconstruído. A regulação a que os outros tipos de bancos estão sujeitos para assegurar estabilidade ao sistema financeiro, a partir dos acordos de Basileia, não deve se estender automática e acriticamente ao BNDES, pois limita desnecessariamente sua margem de atuação (Martins e Torres Filho, 2023).

## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

77. A dimensão regional do desenvolvimento industrial emerge naturalmente no Brasil por conta de suas enormes disparidades regionais, mas também se manifesta no interior de cada estado. Portanto, uma política industrial vinculada aos desafios nacionais precisar responder ao enfrentamento da redução da desigualdade socioeconômica regional do país. Sem

considerar explicitamente essa dimensão corre-se o risco de amplificar as desigualdades uma vez que, entre outras razões, a concentração industrial em algumas localidades exerce atração sobre novos empreendimentos.

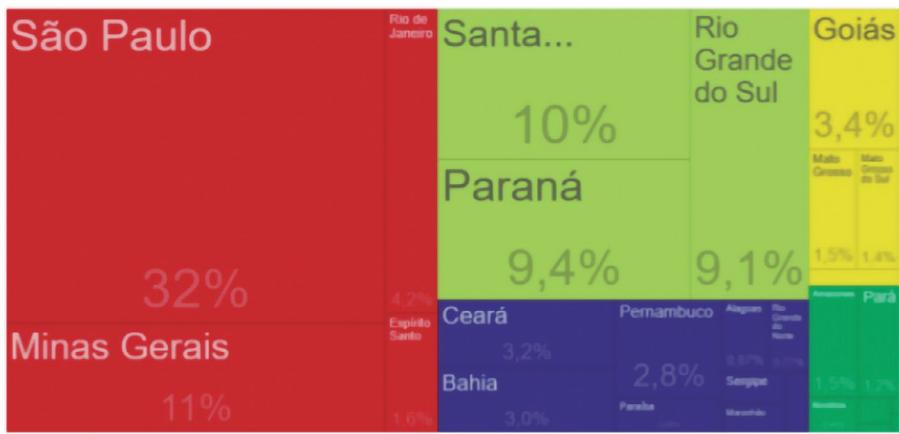
**78. O gráfico 5** mostra uma das dimensões da histórica concentração industrial do país. Em 2021, 76% dos empregos na Indústria de Transformação estavam nas regiões Sudeste e Sul. Nordeste (13%), Centro-Oeste (6,6%) e Norte (3,5%) somados concentram os outros 24%. Merece ressalva o fato de que em proximamente 20 anos (2003 a 2021), a região Nordeste cresceu em cerca de 300 milhões a quantidade de empregos neste setor, mais que a região Centro-oeste, líder da produção agrícola do país, que cresceu em cerca de 250 mil empregos.

79. Ainda que atualmente setores de Serviços modernos também possuam empregos com remunerações acima da média, um dos principais vetores para o surgimento desses serviços é a presença da própria Indústria de Transformação, que demanda esses serviços. Logo, o desenvolvimento industrial das regiões contribuirá para a elevação dos empregos de maiores remunerações também nos Serviços, difundindo assim o ganho salarial pela economia.

80. Em cada frente de atuação da política industrial é preciso analisar seu potencial de contribuir para o desenvolvimento das regiões menos industrializadas do país. Deve-se con-

countries, such as the German KfW and others, do not even have mandatory minimum

**Gráfico 5. Distribuição entre os estados brasileiros do emprego na Indústria de Transformação (2021)**



Fonte: DataViva (CEDEPLAR/UFMG) com dados da RAIS

siderar, por exemplo, quais produtos industriais demandados pelo Complexo Econômico e Industrial da Saúde podem ser produzidos atualmente ou no futuro próximo (dado as capacidades atuais de cada local) pelos estados fora das regiões Sul e Sudeste.

81. Identificados os gargalos e as potencialidades de cada estado é necessário mobilizar os instrumentos. Nessa dimensão é preciso reforçar e direcionar a atuação dos bancos regionais de desenvolvimento no rumo da diversificação produtiva dos estados, gerando um sentido estratégico no interior da política industrial para o sistema nacional de fomento (SNF). A capacidade técnica desses bancos deve ser reforçada para que atuem ativamente na elaboração de projetos para a industrialização regional. Nessa mesma direção, deve

ser considerada a mobilização das universidades públicas e Instituto Federais de Ensino Técnico (IFETs) para o apoio técnico ao setor produtivo dos estados, sempre direcionados pela política industrial, construindo-se um programa de extensionismo produtivo regional (Antunes e colegas, 2022). Essa medida possibilitará maior interação entre instituições de ensino e setor produtivo com potencial de retroalimentação, ampliando-se o potencial de nossas interações.

82. A realização da integração da política industrial nacional com o desenvolvimento regional requererá o desenvolvimento de capacidades novas de planejamento e coordenação do Estado brasileiro e dos governos estaduais. De início, seria pertinente induzir por meio de incentivos concretos por parte do governo federal a construção de

políticas industriais estaduais em sintonia com a política industrial nacional. A experiência de política industrial realizada no Rio Grande do Sul (Antunes Jr. e colegas, 2017) entre 2011 e 2014 pode servir de referência. Os planos estaduais também devem se utilizar da estratégia de envolvimento social em sua elaboração e acompanhamento. Assim, se estimulará a interação institucional e técnica nos dois níveis da federação, gerando uma trajetória de aprendizado de coordenação da política industrial como uma rede distribuída pelo país.

## INTEGRAÇÃO COM A AMÉRICA LATINA

83. Das exportações do Brasil para a América do Sul ainda 46% se concentram em Transportes, Máquinas e Produtos químicos. Acontece que as exportações industriais brasileiras para a região apresentaram uma tendência de diminuição na última década. Entre

2011 e 2020, os três principais grupos de produtos exportados pelo Brasil para a região, Transporte, Máquinas e Produtos Químicos, apresentaram, respectivamente, quedas de 31%, 49% e 33%. Naturalmente, parte das quedas se explica pelo menor crescimento econômico da região neste período, mas também está associada à maior penetração na região de produtos de outros países, em especial da China.

84. Portanto, medidas que estimulem a integração produtiva e comercial da região precisam avançar. Por exemplo, o Sistema de Pagamento em Moeda Local (SML) existente desde 2008 entre os países do Mercosul dedicado às transações comerciais internacionais entre empresas de pequeno e médio porte, ainda é pouco utilizado. Entretanto, a maior necessidade dos países em reduzir a dependência de dólares para transações comerciais internacionais, faz do SML uma experiênc-

**Gráfico 6. Distribuição setorial das exportações do Brasil para a América do Sul (2020)**



cia institucional importante que dota os países de um caminho já iniciado para aprofundar a integração. Partindo dessa experiência de interação institucional entre os bancos centrais dos países do bloco, é preciso avançar na direção de um sistema regional de apoio mútuo durante momentos temporários de insuficiência de reservas internacionais enfrentados pelos países. É também pertinente a criação de uma “moeda” regional a ser utilizada exclusivamente entre as empresas no comércio internacional, deslocando a necessidade de obtenção de dólares, o que reduz custos e incertezas.

85. Outro instrumento de desenvolvimento regional a ser potencializado é o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Este banco é composto por 19 países membros e desempenha um papel relevante na região. O CAF teve um papel relevante de mobilização de recursos durante a crise global de 2008, quando os capitais privados se afastaram da região, possui uma política de empréstimo mais ágil e mais acessível que o Banco Mundial, consegue captar recursos no mercado internacional a taxas de juros mais baixas que os países membros isoladamente e tem um percentual considerável de recursos levantados nas moedas dos países membros (Grabel, 2017, p. 264). Nessa nova rodada de revitalização dos bancos multilaterais de desenvolvimento em que se inclui o banco dos BRICS (NBD) e

outros, sobretudo na Eurásia, a América Latina também pode aproveitar o momento e reforçar o CAF para a realização de obras de infraestrutura que integrem a região e gere demanda para a produção industrial local.

86. Deve-se mencionar adicionamente que o Brasil deve persistir na participação ativa da reconfiguração geopolítica do mundo, com o fortalecimento e ampliação dos BRICS, como ocorrido no último encontro do grupo em agosto de 2023 na África do Sul. A abertura de mais espaço para o desenvolvimento do Brasil e demais países subdesenvolvidos passa pela construção de novos arranjos financeiros e monetários que superem o domínio do dólar e o sistema Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

## **VALORIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS NACIONAIS**

87. Um importante gargalo da estrutura industrial brasileira é a elevada dependência em relação às empresas estrangeiras que atuam no país. Essa é uma marca da nossa industrialização que ocorreu em grande medida subordinada à presença de grandes empresas estrangeiras líderes em cada setor. Essa característica se aprofundou desde os anos 1990, com rodadas de desnacionalização. A paisagem industrial brasileira é formada por poucas grandes empresas - quase um quarto do valor da transformação industrial (VTI) em 2019

era gerado pelas oito maiores empresas, segundo o IBGE, e muitas empresas de micro e pequeno portes produziam com condições financeiras e tecnológicas muito mais adversas, portanto, com menor capacidade competitiva e de inovação.

88. Evidentemente, o fortalecimento das empresas nacionais é um dos objetivos da política industrial. Portanto, é preciso realizar medidas que incentivem e também exijam desempenho das empresas, visto que a justificava para o apoio público às empresas privadas está associado a um ganho para o país e, portanto, precisa ser claramente definido e mensurado.

89. A exemplo de outros países com maior desenvolvimento industrial, o Brasil deve perseguir a ampliação da participação das empresas de médio porte na sua estrutura industrial (que atualmente representam 1% do total) (FDC, 2022). Em particular, deve-se buscar o crescimento das empresas industriais e de Serviços prestados a outras empresas, pois são os que apresentam maior produtividade. Outra vantagem das empresas de médio porte em relação às de grande porte é seu menor envolvimento com a esfera financeira de acumulação, sendo menos negativamente impactada pela pressão de distribuição de lucros e dividendos no curto prazo e assim podendo direcionar maior parcela de lucros para o investimento. Estudo da Fundação Dom Cabral (Marconatto e colegas, 2022)

mostrou que as empresas de médio porte no Brasil com maior crescimento nos últimos anos reinvestiram entre 40% e 50% de seus lucros.

90. Entre os instrumentos de política industrial de apoio às empresas para ampliarem as atividades de inovação deve-se priorizar as compras públicas e as subvenções em detrimento das isenções fiscais. As duas primeiras medidas têm a característica de dotar o Estado do poder de induzir o esforço de inovação tecnológica das empresas privadas na direção estrategicamente definida pela política industrial. Isto é, o Estado orienta as atividades de inovação garantindo demanda futura para os produtos específicos e também destinando recursos para as atividades de interesse específico; e não somente a partir de uma medida genérica de gasto em inovação a partir da qual as empresas teriam direito à isenção fiscal. Associada a essa medida está a necessidade de garantir que no acordo Mercosul-União Europeia o Brasil não perca soberania para a utilização das compras públicas como instrumento de indução da nova industrialização.

91. Para se fortalecer a empresa nacional, deve-se também rever a revoação do artigo 171 da Constituição que definia o conceito de empresa brasileira de capital nacional. Este artigo garantia ao Estado brasileiro poder realizar políticas de fomento exclusivamente para empresas de controle totalmente nacional. Essa possibilidade

é importante diante da evidência histórica de que os países que obtiveram sucesso em sua modernização industrial se apoiaram majoritariamente em suas empresas nacionais. Esse artigo foi revogado pela emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, portanto durante o período da fracassada tentativa de realizar uma modernização produtiva baseada no desmonte dos instrumentos estatais de indução do desenvolvimento nacional.

92. Por fim, é preciso criar indicadores de desempenho das empresas apoiadas pelas medidas de política industrial e um processo de acompanhamento para o êxito dos apoios concedidos. O caráter destes indicadores não é punitivo, mas de permitir avaliações e correções de rotas de modo a atingir o objetivo esperado. Contudo, mecanismos de revisão dos apoios recebidos em casos em que o andamento dos projetos estejam claramente em discordância com os interesses da política industrial também devem ser previstos.

## **INFRAESTRUTURA**

93. Recuperar o crescimento do investimento em infraestrutura no Brasil se tornou urgente. O investimento total em infraestrutura, público e privado, em 2020 foi 32% menor que o pico de 2014. O investimento anual atual é cerca de 2,5 vezes abaixo do investimento necessário estimado para superar os gargalos de infraestrutura do país. O valor anual estimado necessá-

rio é de R\$ 284 bilhões por dez anos, mas o investimento atual está em R\$ 123 bilhões. No Brasil em 2015, o investimento em infraestrutura como participação do PIB era de 2%, menor que Colômbia (6%), Chile (6%), África do Sul (6%), Índia (5%) e Argentina (3%) (Rocha e Ribeiro, 2022).

94. Em 2020, o governo Bolsonaro chegou a anunciar a intenção de ampliação de investimento em infraestrutura no país. O esboço de plano foi chamado de Pró-Brasil. Contudo, além de ser um plano modesto desde o início, com previsão de apenas R\$ 30 bilhões de investimento público, não se alcançou unidade nem mesmo dentro do governo para sua implementação. Diante da oposição interna, o plano foi reconfigurado e focalizado na realização de medidas regulatórias para atrair investimentos privados e também privatizações. Ou seja, o que nasceu como um tímido plano de investimento em infraestrutura se tornou um plano de venda do patrimônio público.

95. Ressalta-se que a crise do investimento em infraestrutura no país está também associada aos graves efeitos econômicos da operação Lava Jato que desestruturou grandes empresas do setor da construção civil e infraestrutura, além do setor de petróleo e gás. Empreiteiras sofreram quedas abruptas de receitas, cancelamento de obras, gerando demissões em massa e venda de ativos importantes para grupos estrangeiros (De Paula e Moura, 2019).

96. Para enfrentar esse cenário é preciso um conjunto de medidas, mas destacam-se duas. A primeira é reverter a retirada do BNDES do financiamento da infraestrutura realizada pelos governos anteriores. O aumento do investimento privado neste setor nos últimos anos, passando de 60,6% para 73,7% entre 2014 e 2020, não foi capaz de compensar a drástica redução da participação pública, mesmo com os incentivos tributários nas debentures incentivadas e recorde de baixa na taxa SELIC. No caso do BNDES, os valores caíram de R\$ 123,7 bilhões para R\$ 20,9 bilhões em investimentos entre 2010 e 2019 (Frischtak e colegas, 2022, p. 121 e 146).

97. O Brasil já se encontra atualmente com uma proporção de investimento privado em infraestrutura razoavelmente acima da média dos países ricos e subdesenvolvidos, ou seja, há claramente um déficit de investimento público em infraestrutura no país. Além disso, o capital privado se direciona para o financiamento de projetos já maduros com fluxos de caixas estáveis (Rocha, 2020), em especial no setor de energia elétrica. Para realizar investimentos novos, é crucial recuperar o investimento público. O Novo PAC (Projeto de Aceleração do Crescimento) prevê investimentos de 1,7 trilhão de reais, sendo projetado cerca de 36% em recursos privados (R\$ 612 bilhões). É um programa abrangente que requer elevada capacidade de planejamento e

execução, mas também que o investimento público assuma a dianteira para atrair o investimento privado.

98. É preciso corrigir o erro dos governos anteriores em conceber o investimento público e privado como concorrentes. O investimento privado via mercado de capitais é um instrumento voltado principalmente para o alongamento dos passivos das empresas e para a realização de fusões e aquisições. Não é da lógica de funcionamento do mercado de capitais, sobretudo na etapa atual do capitalismo de dominância da esfera financeira sobre as estratégias das grandes empresas, o investimento novo e arriscado. Sobretudo em infraestrutura há um conjunto amplo de riscos e incertezas em um novo projeto.

99. A segunda medida estratégica para a retomada do crescimento do investimento em infraestrutura é ampliar a capacidade de planejamento e elaboração de projetos do setor público. Diferentemente do projeto de lei nº 2646, de 2020, em tramitação no Senado Federal, que propõe uma nova rodada de incentivos fiscais para ampliar o investimento privado em infraestrutura, a ampliação da maior segurança quanto ao retorno dos recursos investidos é um gargalo muito mais estratégico a ser enfrentado para este fim.

100. Neste aspecto, deve-se persistir na construção do sistema de planejamento integrado (Silva Filho e Pommery, 2022) como forma de a mé-

dio prazo o Estado brasileiro alcançar um novo patamar em termos de eficiência na elaboração e execução de projetos de infraestrutura que demandam elevada capacidade técnica. Deve-se também amadurecer o modelo de financiamento de infraestrutura via Project finance em que o próprio fluxo de caixa futuro e ativos dos projetos são utilizados como garantias para o pagamento aos compradores das de-

bentures, e não outras formas de colateral, de modo a reduzir os riscos de retorno aos investidores e incentivar a destinação de recursos para o financiamento de novos projetos. Por fim deve-se reforçar mecanismos e instituições para escolha de contratação de projetos de infraestrutura que considerem, além do preço, critérios de qualidade e capacidade técnica.

# REINDUSTRIALIZAÇÃO, UMA TAREFA INADIÁVEL

A reindustrialização é uma bandeira histórica da Fitmetal (Federação Interestadual de Metalúrgicos e Metalúrgicas do Brasil). Desde o nosso Congresso de Fundação, em 1º de junho de 2010 – logo após a 2ª Conclat (Conferência Nacional da Classe Trabalhadora) –, tratamos a revalorização da indústria nacional como um de nossas prioridades. Nestes 13 anos, entre seminários, debates, lives e outras ações, a Fitmetal já acumulou dezenas de atividades voltadas a esse tema.

Um ditado antigo diz que ninguém, em sã consciência, serra o galho sobre o qual está sentado. Mas o Brasil cometeu esse disparate com si próprio. Graças à industrialização, o País – uma ex-colônia com mais de 350 anos sob um regime escravocrata baseado na plantation – virou a nação que mais cresceu no Ocidente entre 1930 e 1980. Ao fim desse período, somente Brasil e Estados Unidos podiam se orgulhar de estar na lista das dez maiores nações do Planeta em termos de tamanho, população e economia.

Mas o “galho” da indústria, vetor do boom brasileiro, foi serrado sem dó. Embora o Brasil tenha um dos maiores e mais diversificados parques industriais do mundo, a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) vem caindo há quase quatro décadas. Em 1985, a indústria respondia por

quase 36% da economia brasileira. Em 2022, representava 23,9%.

Em meio à prolongada desindustrialização, nossa economia não conseguiu ter ciclos duradouros e sustentáveis de crescimento. Sem esses ciclos, qualquer projeto de desenvolvimento se torna inviável. Uma indústria em crise significa menos dinamismo econômico, mais dependência, entraves para o crescimento e menos empregos de qualidade.

Do ponto de vista externo, o peso do Brasil como ator global encolhe – e alguns dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido) já evidenciam essa tendência. Somos apenas o 15º país no ranking mundial de produção de bens da indústria de transformação e, pior, o 31º no ranking das exportações. Em termos econômicos, a indústria de transformação corresponde a mais da metade do setor industrial brasileiro.

Além das motivações políticas e econômicas, a reindustrialização também tem uma causa essencialmente trabalhista. Conforme a Fitmetal expressou nas resoluções de seu 3º Congresso, em 2022, “a indústria é referência internacional no chamado ‘trabalho decente’, ao pagar melhores salários, proporcionar mais benefícios e garantir maior proteção aos trabalhadores”.

Esse elemento se torna ainda mais

relevante no Brasil devido às inúmeras regressões que o mundo do trabalho vive desde meados da década passada. Os trabalhadores pagaram o preço da infundável crise econômica (que inclui duas recessões desde 2015), do golpe contra a presidente Dilma Rousseff (PT), das reformas ultraliberais dos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), além da pandemia de Covid-19. É um período de duro avanço do capital sobre o trabalho, caracterizado por perdas salariais, redução de direitos e precarização.

Os trabalhadores da indústria, por meio de seus sindicatos, simbolizaram uma importante resistência – e a resolução do Congresso da Fitmetal reforçava esse feito: “No Brasil, como o regime CLT – a carteira assinada – predomina nas grandes fábricas, direitos como férias, INSS, FGTS e seguro-desemprego continuam assegurados aos trabalhadores operários formais”, lembrava o texto. “Além disso, por estimular outros setores, a indústria gera mais postos de trabalho em cadeia. No segmento metalúrgico, por exemplo, cada emprego direto pode gerar mais dois ou três empregos indiretos.”

Daí a importância da política industrial que o governo Lula tenta construir – e que tem sido chamada de “neoindustrialização”. Não nos iludamos com o valor absoluto do PIB industrial brasileiro – da ordem de R\$ 2,1 trilhões. A capacidade instalada do País, somada a investimentos que o Estado pode li-

derar, estimulando a iniciativa privada, é capaz de multiplicar essa cifra em curto espaço de tempo.

Em janeiro, ao tomar posse à frente do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o vice-presidente Geraldo Alckmin demonstrou quão urgente era a reindustrialização. “Entre 1980 e 2020, a indústria dos Estados Unidos mais do que dobrou de tamanho. A do mundo ficou três vezes maior. A da China, 47 vezes maior. A do Brasil cresceu apenas 20%”, comparou Alckmin.

Sucessivos governos brasileiros se negaram a reconhecer a gravidade da crise e a necessidade de pôr o Estado a serviço da reindustrialização. Ao que tudo indica, a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tentará enfrentar o problema. Ao lançar, em agosto, o Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – um “pacote” com investimentos públicos e privados que podem chegar a R\$ 1,7 trilhão –, Lula reforçou o papel do Estado como indutor do crescimento e do desenvolvimento.

É fundamental que as políticas de Estado voltadas à indústria não negligenciem nem relativizem as demandas da classe trabalhadora. Historicamente, a União tem abusado de incentivos fiscais que atendem apenas a lobbies empresariais. É o caso das sucessivas desonerações a empresas do setor automotivo, que não preveem contrapartidas para os trabalhadores, como a ampliação ou a manuten-

ção dos empregos.

A Fitmetal defende – e já propôs ao governo Lula – a formação de uma Mesa Nacional para a Reindustrialização, específica e tripartite, com a participação de confederações e federações da classe trabalhadora, além das centrais sindicais. Esta Nota Técnica da CTB mostra, de forma contundente, por que a reindustrialização é uma

tarefa inadiável. Os trabalhadores da indústria – especialmente os metalúrgicos – têm muito a contribuir!

**Assis Melo** é presidente da Fitmetal (Federação Interestadual de Metalúrgicos e Metalúrgicas do Brasil) e do Sindicato dos Metalúrgicos de Caxias do Sul e Região (RS), e de membro da direção nacional da CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil).

# O FUTURO DO SETOR AUTOMOTIVO E DE SEUS TRABALHADORES

Enquanto este texto é escrito, Detroit, a cidade-símbolo da indústria automotiva nos Estados Unidos, vive uma paralisação histórica. Trabalhadores das três maiores montadoras da região – General Motors (GM), Ford e Stellantis – cruzam os braços, desde setembro, para exigir não apenas aumentos reais de salários e melhores condições de trabalho.

No centro da greve está a transição tecnológica no setor – dos veículos com motor a combustão interna para veículos elétricos, movidos por meio de baterias. Os metalúrgicos norte-americanos, sob a liderança do maior sindicato da categoria – o United Auto Workers of America (UAW) –, querem debater o futuro do trabalho.

É inevitável que em poucos anos – e a começar pelos países ricos –, o modelo a eletricidade se torne o padrão para carros de passeio e comerciais leves. Existe, antes de tudo, o apelo da sustentabilidade: automóveis a bateria provocam menos impactos ambientais.

Mas existe o fator econômico: como o modelo elétrico demanda menos peças, as fábricas já planejam fechar centenas (talvez milhares) de postos de trabalho. Segundo Jim Farley, presidente-executivo da Ford, a produção de veículos elétricos é possível com apenas 60% dos operários que fabricam hoje carros a combustão.

Em Detroit, a legislação atribui poderes importantes aos sindicatos nas negociações coletivas. Esta é uma das razões pelas quais as montadoras de veículos elétricos estão fugindo da região e se instalando no sul dos Estados Unidos, onde as leis são mais hostis ao movimento sindical. Não faltam razões, como se vê, para nossa solidariedade aos trabalhadores em greve.

Uma das lições que a paralisação em Detroit deixa para sindicatos de todo o Planeta – em especial aqueles que representam trabalhadores da indústria – é que nossa luta não se resume às reivindicações trabalhistas cotidianas, tradicionais. Dominar temas políticos, econômicos, sociais e culturais, tomando ciência de suas implicações no dia a dia dos trabalhadores, é uma tarefa fundamental das entidades sindicais.

A Nota Técnica que a CTB apresenta sobre a indústria nacional, fruto de pesquisa desenvolvida pelo economista Diogo Santos, tem muito a nos ajudar nesse sentido. Fenômenos como a transição para veículos elétricos ou mesmo a chamada 4<sup>a</sup> Revolução Industrial (Indústria 4.0) terão desdobramentos em todo o mundo, ainda que em ritmos diferentes. Mas a crise do setor no Brasil, que vive uma dramática desindustrialização desde a década de 1980, exige análises mais específicas e profundas.

No caso do setor automotivo – um dos segmentos industriais em que a CTB tem mais representatividade entre os trabalhadores –, o cenário nacional é adverso. Trata-se de um parque industrial com 26 fabricantes de veículos e máquinas agrícolas e rodoviárias, além de quase 500 autopeças.

A capacidade brasileira de produção é de 4,5 milhões de automóveis por ano, mas os emplacamentos anuais são da ordem de apenas 2,3 milhões. Nossa pico, alcançado em 2013, foi de 3,7 milhões de veículos. Enquanto isso, em 2022, a China fabricou mais de 27 milhões de automóveis, o equivalente a 32% do total de 85 milhões de veículos produzidos no mundo.

Sem uma única montadora brasileira, nossa indústria automobilística – que responde por cerca de 2,5% do PIB nacional – está vulnerável frente às grandes multinacionais estrangeiras. Essas empresas mantêm o centro de decisão e desenvolvimento tecnológico em suas matrizes, deixando o setor no Brasil subaproveitado em termos de investimento em pesquisa tecnológica, inovação e geração de empregos altamente qualificados.

Embora sejam relativamente poucas, as montadoras levaram o setor a ser um dos que mais recebem incentivos fiscais no País, conforme mostrou um levantamento da Folha de S.Paulo, com base em dados da Receita Federal. Segundo o jornal, “a indústria automotiva foi beneficiada com R\$ 69,1

bilhões em incentivos fiscais da União entre 2000 e 2021, em valores corrigidos pela inflação”.

A contrapartida nem sempre é clara – e muitas vezes os trabalhadores são prejudicados. O surpreendente fechamento das três fábricas da Ford no País, em 2021, é um exemplo dos riscos a que estamos submetidos. Mais de 5 mil metalúrgicos foram demitidos de uma só vez. Desde 1999, a montadora norte-americana havia recebido nada menos que R\$ 20 bilhões em incentivos fiscais.

Não que o apoio do Estado seja desnecessário. Sem a Zona Franca, por exemplo, Manaus não teria alcançado seus atuais patamares de industrialização e desenvolvimento. Mesmo com concorrentes de peso, a capital do Amazonas é umas três maiores bases metalúrgicas do Brasil, ao lado da cidade de São Paulo e do ABC Paulista.

Em Betim (MG), se não fossem robustos incentivos fiscais e financeiros, a Fiat jamais teria instalado uma fábrica em plena década de 1970. Na época, o estado de São Paulo abrigava 11 das 12 montadoras de carros e 90% da indústria de autopeças no País. Mas, no longo prazo, a aposta se revelou bem-sucedida: a planta em Betim é a que mais produz veículos da Fiat no mundo, o que ajuda a montadora a ser também a líder do mercado brasileiro desde 2021.

Num momento em que montadoras asiáticas – com destaque para as chi-

nesas – avançam no mundo, o governo Lula acertou ao editar, em maio, a Medida Provisória 1.175/2023, que reduziu impostos de automóveis e tentou impulsionar a cadeia produtiva. O impacto imediato nas vendas comprovou que há margem para crescimento do setor. Por sinal, o Brasil tem, em média, um veículo emplacado para cada 4,7 habitantes. A taxa nos países desenvolvidos é de 1,2 habitantes por veículo.

Ainda assim, uma economia de juros tão altos, crescimento estagnado e ausência de políticas de longo prazo não é capaz de viabilizar uma retomada mais vigorosa da indústria automotiva. Para crescer, o setor precisa de políticas macroeconómicas e industriais mais favoráveis e alinhadas, com incentivo ao conteúdo nacional. Há

margem para mais fábricas, mais inovação, mais responsabilidade ambiental e social – e, claro, mais valorização dos trabalhadores.

Para os sindicatos, é preciso pensar numa perspectiva de longo prazo em relação à vulnerabilidade perante os ciclos econômicos e à intensa automatização da indústria global. Além da luta por emprego, salário, saúde, segurança e jornada de trabalho, a qualificação permanente dos trabalhadores (bem como dos sindicalistas) será, cada vez mais, uma questão central. Notas Técnicas como esta da CTB chegam em ótima hora.

**Alex Custódio**, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Betim e Região



# INTRODUCTION

In its Founding Congress, in December 2007, the CTB highlighted the defense of a New National Development Project with sovereignty, democracy and valorization of work as a strategic objective of the class union struggle for social justice, against capitalist exploitation and in favor of the rights and interests of the working class and the Brazilian people.

On June 1, 2010, the National Conference of the Working Class (Conclat), held jointly by the unions, approved in its political resolution an "Agenda of the Working Class for a New National Development Project", also guided by three values fundamental: democracy, national sovereignty and the valorization of work.

This reflects an increase in the level of awareness of the union movement and the Brazilian working class about the importance of national development to achieve social well-being, ensuring and expanding the rights achieved by the Brazilian people.

National development should be a common goal for the entire Brazilian nation, but that is not the reality. There are powerful forces, inside and outside the country, hostile to develop mentalism.

Today, the working class faces the challenge of leading the fight for the new national development project proposed by Conclat.

One of the pillars of this new project is the reindustrialization of the nation-

al economy. In the historical period that marked Brazil's industrialization, between 1930 and 1980, our GDP grew around 7% annually on average.

Former President Getúlio Vargas played a fundamental role in this process, which could not have occurred without the decisive command of the National State.

After the external debt crisis of the 1980s, when the country came under the tutelage of the IMF, the GDP growth rate plummeted, remaining around 2% annually in the following decades.

The low growth was accompanied by the deindustrialization of the economy. The manufacturing industry represented more than 30% of Brazilian GDP. It fell to 11% in 2020 and continues on a downward trajectory. Between 2014 and 2019, the Brazilian industry lost around 1.3 million jobs.

The neoliberal recipes imposed in the last decade of the century and, more recently, under the governments of Temer and Bolsonaro, worsened the problems. The ideology of the minimal state, exacerbated by Spending Cap., led to a disastrous reduction in public investments, sacrificing development and public policies.

Historically, the development strategy, even during the military dictatorship and the "economic miracle", was based on the tripod formed by the State (with investments focused mainly on infrastructure, energy and basic in-

dustry), national private capital (invested mainly in industries of non-durable consumer goods), and foreign private capital (consumer durable goods, with emphasis on the automotive industry).

Neoliberal policies, guided by fiscalism, high interest rates and the delivery of public goods to large capitalists, have exhausted the State's financing and intervention capacity in favor of development.

This explains the substantial drop in investment rates and GDP growth in recent decades. The weakening of the State's role in development made sustained growth unfeasible and transformed Brazil's previously vigorous economic cycles into timid chicken flights.

This behavior of the macro economy also had the counterpart of the accentuation of social and regional inequalities, the concentration of income, the growth of unemployment, poverty and the social and political polarization of the country.

Lula's government opened a new chapter in our history and brought new perspectives to the political struggle in our country. Aware of the importance of national development, the president has already proclaimed the need to re-industrialize the economy and is willing to collaborate in this regard.

Reindustrialization and the resumption of sustained and vigorous GDP growth require a change in the economic model. It will be necessary to expand State action, substantially

increase the investment rate (Gross Fixed Capital Formation), strengthen the internal market and protect genuinely Brazilian industry.

The increase in public investments also stimulates private investments and must be the driving force of the new development model, which must also be based on the reduction of interest rates, a progressive tax reform, the strengthening of public companies, the increase of Science, Technology and Innovation and resumption of suspended works, among others.

Other central issues, associated with energy sovereignty and national development, are:

- The strengthening of Petrobras and the resumption of public control over Eletrobras;
- Sustainable development, paying attention to the preservation of the environment, prioritizing clean energy and protecting people in the countryside, forests, waters, quilombos and indigenous communities;
- The restoration and improvement of the local content policy;
- Macroeconomic policy (fiscal, monetary and exchange rate) consistent with national development needs;
- The revitalization of the naval industry and the strengthening of the Brazilian Merchant Navy, which must be represented by a powerful national fleet manned by Brazilian sailors, in addition to having exclusivity in cabotage; sustainable exploration of the

Blue Amazon and construction of ships and submarines (conventional and nuclear); more investments in the waterway system;

- The revitalization of national engineering and civil construction, which were almost destroyed by Lava Jato; strengthen the development of the PAC (Economic Growth Program) of the aerospace, Artificial Intelligence and telecommunications sector;

- Structure productive chains in sectors intensive in employment and technological content; strengthen the public railway system;

- Education, and especially quality public education, is the basis of contemporary development and demands high priority. Special attention should be paid to technical education;

- The government must take initiatives and implement programs aimed at increasing the educational level of the Brazilian working class, as well as their training and professional requalification to face the challenges of new technologies and, in particular, Artificial Intelligence;

- The health and safety of workers (with reduction of occupational diseases and work accidents), in addition to constituting inalienable human rights, are also a means to increase the productivity and competitiveness of the national economy. This is also a compelling reason to strengthen the SUS and make the Health Economic and Industrial Complex viable, as well as to increase and rescue the Regulatory Standards

for Safety and Health at Work (NR) that were deregulated (and repealed, as was the NR 2). by Jair Bolsonaro under the pretext of combating bureaucracy and increasing national competitiveness.

## EVALUATE THE WORK.

In opposition to neoliberal ideology, the CTB conceives the valorization of the rural and urban working class as a source of national development, in addition to an objective enshrined in the Federal Constitution.

Our development project aims to achieve vigorous GDP growth, full employment, appreciation of wages, retirements and pensions, the expansion of social and labor rights and the strengthening of collective bargaining and the union movement.

We want a review of labor reform, unlimited subcontracting (a fuel for contemporary slavery) and other setbacks imposed on Brazilian society since the 2016 coup; the implementation of agrarian reform; strengthen family farming; the regulation of work on digital platforms.

Recent studies and experiences point to the reduction of working hours as an effective means to increase the intensity and productivity of human work, in addition to increasing the well-being of workers and reducing the rates of accidents and occupational diseases such as burnout.

Brazil, with a 44-hour work week established in the Constitution, occu-

pies tenth place in the world ranking of countries with the longest working hours. As a result of strenuous work hours and pressure from employers to obtain results, Brazil is the second country most affected by burnout syndrome: 30% of Brazilian workers (more than 30 million people) suffer from the disease, according to ISMA (International Stress Management Association).

This pathological scenario in the Brazilian labor market certainly compromises work productivity, in addition to overloading the health system and the INSS.

Therefore, it makes a lot of sense, despite the opposition of powerful sectors of the business community, to defend the reduction of working hours (RJT), and also the institution of the 4-day week, as a way to increase labor productivity, thus improving -The being and health of our working class, including Brazil.

Under the new conditions, the role of foreign policy in national development increases. A foreign policy in tune with current historical trends seems essential. This includes valuing South-South relations, as the Lula government has done, strengthening and expanding the BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa) and its development bank, focused on productive investments and without the conditionalities of the Bretton Woods institutions (IMF and World Bank), and the creation of the block's own currency to replace the dollar in economic transactions within it.

To allow the implementation of a reindustrialization plan as the basis of a new national development project, it is essential to form a broad social and political front to defeat the forces, internal and external, that oppose national development.

# INDUSTRIAL POLICY AT THE SERVICE OF A NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR BRAZIL

1. It is difficult to exaggerate the relevance of the resumption of industrial policy in the country. In recent years, Brazil has experienced the most serious attack on its democracy since the 1964 coup. Broad popular social sectors were attracted to liberal and conservative political positions. At the root of this recent process in Brazilian history is, among other factors, the erosion of the material bases of a markedly unequal society. At the center of the erosion of these bases is the productive regression that the country has been experiencing for more than three decades. Industrial policy, therefore, more than an end in itself, must currently be an instrument at the service of the recomposition of the socioeconomic conditions necessary for the consolidation of the Brazilian nation towards the transformation of people's lives.

2. However, it is not trivial to build a new successful industrial policy given the changes that have occurred in the functioning of the Brazilian economy in recent years. Many questions arise today about the path towards an effective industrial policy. In the Lula I and II governments and in the Dilma government, three rounds of industrial policies were carried out. With different successes, this experience left lessons learned, but it did not manage to reverse the downward trend in the

country's productive structure. How are current conditions better or more challenging for the success of a new industrial policy?

3. The governments of Temer and Bolsonaro, in the service, above all, of the financial bourgeoisie, carried out a set of institutional reforms that reconfigured the relationships that define the economic game in the country. The relationship between State and market, the relationship between capitalists and workers and the relative power of the financial and industrial fractions of the bourgeoisie were altered. What new limitations do these changes impose on industrial policy? Is it possible to partially overcome them in the short term and identify deeper changes in the medium term? In terms of the macroeconomic regime in force in the country, widely noted as one of the main factors that weakened the previous industrial policy experience, how do the changes made in recent years impact industrial development?

4. A question of great relevance to the success of industrial policy and about which little is thought is what is the social basis to support this policy? Will the coordination between the federal government and business and labor representations through the National Industrial Development Council (CNDI) be sufficient to confront the

militant opposition of various economic sectors with strong political and ideological influence in the country? Does not the country's own industrial regression and a certain confluence of interests between the industrial and financial sectors constitute an obstacle to the formation of a social base in defense of the new industrialization? How to design an industrial policy to expand its base of social support beyond the organized sectors of the bourgeoisie and workers in a historical stage in which the national-developmental ideology is a minority?

5. This work is a proposal to address these issues. The key guiding idea is that industrial policy, to be lastingly successful, must be developed as the core of a national development strategy. This means that industrial policy must contain the traditional objective of increasing the average productivity of the economy through the growth of sectors with greater technological content, but that this dimension must be linked to the objectives of transforming the living conditions of the Brazilian population. and change the current institutional economic framework in the country.

6. In the first section after this introduction, the actual and potential impacts on the manufacturing industry of the institutional changes carried out under the Temer and Bolsonaro governments will be discussed. The impacts of the tax reform, labor reforms and the monetary policy regime will

be analyzed. In the next section, the effective measures of these governments that had impacts on the national industry was discussed, as well as the industrial development plans that were proposed. In the third section, a proposal for integration between industrial policy and the national development strategy will be presented, focusing on the search for social support for this strategy and measures to adapt the macroeconomic regime to it. Finally, in the fourth section, measures in strategic areas for the implementation of the current industrial policy will be discussed, involving the issues of financing, regional development, integration with Latin America, valorization of national companies and infrastructure.

## **THE INSTITUTIONAL CHANGES AFTER THE 2016 COUP AND THE NATIONAL INDUSTRY**

7. After the 2016 coup, Brazil began to experience a reconfiguration in parts keys to the functioning of the country's economy carried out by the new arrangement of social classes at the head of the federal government. The reforms carried out in different areas changed the relations between capitalists and workers, between State and market and between different segments of the bourgeoisie. This set of reforms directly and indirectly impacted the trajectory of the national industry and, therefore, it should be understood that it charts the paths for the new industrialization of the country.

## **EXPENDITURE CEILING AND BLOCKING OF THE STATE'S INDUCTIVE ACTION ON THE ECONOMY**

8. The change in the fiscal regime approved by the National Congress under the Temer government in December 2016, known as the Spending Ceiling, meant a profound change in the State's ability to act in favor of economic growth. In addition to the flagrant reduction of popular sovereignty over state spending and investment policy and the damage to the delivery of public services, the Spending Ceiling blocked a fundamental lever for the country's economic growth.

9. The erroneous assumption that an increase in public spending causes a reduction in private investment generated a fiscal regime that, instead of serving to lift the country out of the economic crisis, deepened the crisis itself. Given that the Spending Ceiling did not allow an increase in public spending in times of crisis and completely squeezed public investment, the Brazilian State became one more factor that aggravated the recessionary moments.

10. Throughout the 2000, public investment, including state-owned enterprises, was the main engine driving the growth of total investment in the economy, as it generated the prospect of stable growth in demand and, therefore, Therefore, it induced the private sector to produce and invest more. Thus, the result of the Spend-

ing Ceiling was to cloud the country's economic horizon, inhibiting private investment decisions at a time when the Brazilian economy was still experiencing the effects of a serious crisis. It is not surprising that since then the Brazilian economy has remained practically stagnant, even after the "mini boom" in raw materials that occurred in recent years.

11. The rigidity of this public spending rule, intended exclusively to generate cash to pay the interest on the public debt, in a country where three other fiscal rules already exist (Golden Rule, Fiscal Responsibility Law and Primary Surplus Rule), granted to the financial bourgeoisie a level of control over the public budget unprecedented in the world. Consequently, today the power of the financial bourgeoisie to coerce governments is also greater. Even the New Fiscal Framework that made the unrealistic parameters of the Expenditure Ceiling more flexible is marked by this new correlation of forces. The interests of the financial bourgeoisie, powerful in the National Congress, placed more obstacles so that the possibility of inducing economic growth through spending and, above all, public investment, could be fully returned to the Federal Government. This becomes a very relevant factor to consider when carrying out public coordination of the country's industrial development today.

## **LABOR REFORMS HAMPER ECONOMIC GROWTH AND WORSEN CRISES**

12. In 2017, during the Temer government, two laws were passed that changed the pattern of relations between capitalists and workers in Brazil. Law 13,429/2017 that expanded the possibility of subcontracting and law 13,467/2017 known as labor reform. The changes brought about by these laws meant an expansion of the private control of capitalists over the relations between themselves and the working class and a reduction in the public regulation of these relations achieved in Brazil throughout the 20th century.

13. These measures were carried out ignoring studies on the experiences of deregulation of labor relations in other countries, which show that there are no gains in terms of increased competitiveness and there is even a reduction in productivity as a consequence of the increase in billing and loss of accumulated capital. knowledge in more experienced workers.

14. Even in the case of Brazil, the main argument of the business sector and liberal economists was that wage growth from the mid-2000s was the root of the decline in corporate profitability and was therefore responsible of reduced investment, because lower profits generate lower investments. This argument is wrong for several reasons.

15. But it is worth highlighting that, according to studies, a set of other factors

is more relevant to explain the drop in profitability and business investment in the first half of the 2010. Among them is the increase in competition with products imported (Santos and colleagues, 2023) after the 2008 crisis and the increase in corporate debt, especially those with higher volumes of debt in foreign currency. More generally, it is the process of industrial regression experienced by the country since the 1990s that is at the root of the difficulties experienced by Brazilian companies after the global capitalist crisis of 2008.

16. But there is additional damage to the country's economic dynamics and, therefore, to the national industry, derived from the increase in the private control of employers over labor relations. The fall in aggregate consumption is accentuated in phases of economic slowdown and aggregate consumption increases less in phases of economic recovery. In other words, the reforms contribute to deepening the crises and harming the recovery of growth.

17. This occurs for the following reason. Labor reforms facilitated the dismissal of workers and also the hiring under worse salary conditions with the aim of reducing production costs. It turns out that, in addition to costs, workers' wages are the main source of demand for the production of consumer goods. Therefore, sustaining employment levels in times of economic slowdown is a factor that contributes to preventing the economy from falling

further, since employed workers sustain consumer demand. However, by facilitating layoffs, labor reforms break the protection of this economy against recessions. When a company's management lays off workers in an attempt to reduce labor costs in the face of declining sales, it is, in aggregate, producing an even greater decline in consumer demand and therefore reinforcing the outlook of a drop in sales.

18. In crisis phases, when unemployment is still high, the new forms of hiring allowed by labor reforms generate lower wages, especially in jobs that require lower qualifications. Consequently, the growth of aggregate consumption of workers will be lower and therefore the induction of output growth due to reduction in unemployment will also be lower. Thus, the conclusion is that labor reforms are not only ineffective in increasing the competitiveness of the national industry, but are also detrimental to the country's economic dynamics. Therefore, reviewing these reforms is also important for the resumption of the country's sustained economic growth.

## **LOWER INFLATION TARGETS AND CENTRAL BANK AUTONOMY WORSEN INDUSTRY FINANCING CONDITIONS**

19. The credit system is an essential lever for the country's industrial growth. Therefore, the more balanced the distribution of power between the State,

the financial sector and the industrial sector over monetary policy and the credit market, the better for development. Likewise, the greater the financial sector's control over this lever, the more difficulties the industry will face. The changes that have occurred in recent years have reinforced this second path.

20. In February 2021, already under the Bolsonaro government, the autonomy of the Central Bank of Brazil (BCB) was approved. Among the changes brought, the one with the greatest impact was the end of the coincidence of the mandates of the Presidency of the Republic and the presidency of the BCB. Now, the term of the presidency of the BCB begins 2 years after the beginning of the term of the Presidency of the Republic. For example, the current term of the BCB presidency will end on December 31, 2024, two years after Lula takes office on January 1, 2023.

21. This change alters the relative position of the BCB within the Brazilian State. The primacy of power elected by the vote of the population over a key institution for the direction of the country's economy is weakened and, consequently, the pressure power of the economic, political and media complex of the private financial sector increases. Furthermore, to reinforce the pro-financial market profile of the Central Bank, during the Temer government, inflation goals were reduced and the interval for meeting the goals was reduced. In other words, Brazil's

inflation targeting regime has become more hostile to economic growth. It should be noted that a study published by the IMF in January 2023 showed that the inflation targeting regime did not make the economic performance and inflation control of countries that adopt it superior to those of countries that do not adopt it. (BHALLA, BHASIN and LOUNGANI, 2023).

22. Taken together, these institutional changes caused a significant reduction in the power of influence of the elected government and also of the industrial bourgeoisie over monetary policy and the credit market. As has been happening recently in Brazil, the pressure exerted by the financial market for the federal government to commit to a conservative fiscal policy is assumed by the BCB, which begins to make its monetary policy decisions strongly based on the projections of financial agents. This creates a trap in which the government must give in on fiscal policy so that the financial bourgeoisie accepts a less recessive monetary policy.

23. This situation has a considerable negative impact on the national industry. Firstly, interest is part of the costs of companies and its sharp increase over a long period, as has happened in Brazil, compresses the profitability of companies. Secondly, banks' credit policy becomes very restrictive with higher rates charged and higher collateral requirements. This is even more serious

for micro, small and medium-sized companies that, by not having access to financing through the capital market, are more subject to banks imposing their conditions for granting credit.

24. Thirdly, as a consequence of the other two effects mentioned, decisions to make new investments are postponed indefinitely, since on the one hand, companies have fewer retained profits to use in investments, since a greater portion of the income is allocated to pay financial expenses and, on the other hand, external sources of financing become more restricted. Given this scenario, the relevance of public banks and public financing instruments in general increases so that credit leverage is put at the service of industrial policy.

25. The conclusion of this brief analysis of the key institutional changes carried out by the Temer and Bolsonaro governments indicates that there has been a reconfiguration in the way the Brazilian economy operates. The meaning of this reconfiguration is a deepening of the pattern built throughout the neoliberal wave of the 90s in which the financial sector – and also the agricultural sector – are its main beneficiaries. The State lost control of important levers to induce economic development. This is the most damaging legacy that these governments leave to the challenge of carrying out a new industrialization in the country. And, in addition to these fundamental institutional changes, these govern-

ments carried out some measures and tested others that demonstrate what was the effective policy for the industrial sector that they implemented.

## **BETWEEN WHAT WAS SAID AND WHAT WAS DONE: THE TRUE POLICY OF TEMER AND BOLSONARO FOR THE NATIONAL INDUSTRY**

26. The post-2016 coup governments did not build an industrial policy in a broad sense, understood as the implementation of coordinated government measures with the objective of promoting the development of the country's industrial productive structure towards sectors with greater technological content and capacity for innovation. However, these governments carried out measures that directly harmed the country's industrial development possibilities. At the same time, they released several documents that formally defended the objective of promoting the national industry. However, in practice these plans were not reflected in the government's economic policy as a whole or even had a precarious formulation and, therefore, were merely protocol.

## **OFFICIAL PLANS RELATED TO THE NATIONAL INDUSTRY**

27. During the Temer government, in 2018, the "Strategy for Brazilian digital transformation" (E-Digital) documents were launched, established by decree, and the "Brazilian Agenda for Industry

4.0" was prepared under the coordination of the Ministry of Industry, Foreign Trade and Services (MDIC) and the Brazilian Industrial Development Agency (ABDI).

28. The first document states that the objective of E-Digital was "to take advantage of the full potential of digital technologies to achieve higher levels of productivity, competitiveness and income and employment levels throughout the country" (MCTIC, 2018, p. 6). The second document presented a set of 10 measures that aimed to help Brazilian companies adopt technologies associated with the digitalization and automation of production processes.

29. At that time, the government did not bother to carry out or at least make public an evaluation of the results of the implementation of these plans. This in itself constitutes a relevant gap for the success of any public policy, since measuring the results of each proposed measure is a necessary condition to guide government actions. However, it is not surprising that as a consequence of the serious budget losses and the reduction in the number of employees, there has been a reduction in the capacity of public organizations to execute the public policies under their responsibility and that, therefore, these plans that require high public coordination has not passed its first phases.

30. This low execution of the plans

was attested by the authors of the work "Brazilian Agenda for Industry 4.0: Evaluation of the execution stage of the proposed measures" (Amorim and colleagues, 2020). Firstly, the authors found that there were no documents organized by the bodies responsible for the plan in which the progress of its execution was reported. Therefore, the authors developed questionnaires to collect the required information. The conclusion they reached is that, of the 10 measures in the plan, 7 were still in the drafting, restructuring or incipient implementation phase. Only 2 were in the execution phase and 1 in the finalization phase. More than the necessary criticism of the government at that time, this lack of systematic evaluation and low execution serves as an example and warning for current industrial policy initiatives.

31. During the Bolsonaro government, the document "Action Plan of the Brazilian Chamber of Industry 4.0" was launched in 2019. Several public organizations and civil entities participated in the composition of this Chamber, coordinated by the Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications (MCTIC) and the Ministry of Economy (ME). According to the document, the Plan aims to "be an instrument that induces the use of concepts and practices related to industry 4.0, with the aim of increasing the competitiveness and productivity of Brazilian companies, contributing to

the insertion of Brazil in supply chains. global value [...]" (MCTIC and ME, p. 4).

32. There was also no concern about conducting and publishing an evaluation of the implementation of this plan. Only in 2021 did the Brazilian Chamber of Industry 4.0 publish a document that reviews the plan launched two years earlier (Chamber of Industry, 2021). However, the document does not carry out this review or an evaluation of the results achieved in the period. It only presents some editorial changes to the original measures and adds others.

33. In 2021, the document "National Innovation Strategy" was launched under the coordination of MCTIC and Casa Civil. The Innovation Chamber in charge of developing the plan was made up of 10 ministries, with the objective of building a consistent and comprehensive document that guides government actions. This intention can be seen in the dozens of initiatives and almost two hundred actions included in the plan in different areas and also in the quantitative objectives to be achieved.

34. However, this broad coverage of the plan did not mean solidity and coherence. Ipead researchers (De Negron and colleagues, 2021) carried out an evaluation of the objectives and proposals of the plan and concluded that the Strategy was "imprecise, generic and without objective priorities" and therefore constituted a "setback for health policies." innovation in Brazil". This harshly critical conclusion

derives from diagnostic problems, lack of coordination between the bodies involved in preparing the plan, unrealistic goals and even basic errors in the indicators used to guide said goals. An example of unrealistic goals was the objective of increasing the rate of innovative companies in the country to 50% in two years, when the historical average was 30% and at its peak it had reached 36%. It would not be necessary to conclude that the "National Innovation Strategy" of the Bolsonaro government was nothing more than a merely formal document destined to be archived and forgotten.

## **DECONSTRUCTION OF NATIONAL INDUSTRY POLICY**

35. The true policy of the Bolsonaro government for the national industry is not found in the published documents. The high influence of the private financial sector in economic policy and the ultra-liberal ideological orientation of the economic team practically shaped the government's actions that negatively impacted the national industry.

36. During the creation of the government, with the demise of the MDIC, it became evident that the challenges of national industrial development were moving outside the government. The end of this ministry was not merely symbolic, but represented a concrete loss of capacity for public coordination of government actions

in the area.

37. Certainly, the most obvious action contrary to the needs of the national industry carried out by the Bolsonaro government was the dismantling carried out in the National Development Bank (BNDES). Since the 2018 election campaign period, the BNDES had become one of the priority targets of a criminal defamation campaign. During the Bolsonaro government, the BNDES was forced to address a long-standing demand from private financial agents, according to which the BNDES would be a competitor in the credit market.

38. The dismantling of the BNDES began during the Temer government, in 2017, with the end of the interest rate charged by the bank below market rates (TJLP), which was a found way to avoid high interest rates historically practiced in Brazil. In fact, the existence of the TJLP was an instrument of the Brazilian State to reduce the enormous private control of credit conditions in the country, something detrimental to any industrialization strategy. It was natural, therefore, that the end of the TJLP was at the forefront of the demands of the financial bourgeoisie.

39. During the Bolsonaro government, the turnaround of the BNDES was drastic. The drop in the bank's total disbursements between 2010 and 2020 was 61%, from R\$ 168.4 billion to R\$ 64.9 billion. Even if we discount the period of greatest disbursement to combat the effects of the global capi-

talist crisis in Brazil, the reduction was also very significant. Between 2015 and 2020, the drop in total disbursements was 52%. The fall was even more serious if the Manufacturing Industry is considered exclusively. Between 2015 and 2020, the reduction in BNDES disbursements for this sector was 79%, going from R\$ 35.1 billion to R\$ 7.5 billion. On the contrary, in the same period, disbursements for the Agriculture sector grew by 21%, going from R\$ 13.7 billion to R\$ 16.6 billion.

40. This change in the bank's disbursement policy created the situation shown in Chart 1 below. Since 2018, the participation of the Agricultural sector in BNDES disbursements is greater than the participation of the Manufacturing Industry. In 2020, the

share of agriculture (25.6%) was more than double that of manufacturing (11.6%).

41. Clearly there was an erosion of the fundamental mission of the BNDES to be the bank to finance national industrial development.

42. Only in 2021 and 2022, due to emergency measures to avoid the widespread bankruptcy of micro, small and medium-sized businesses during the pandemic, did the participation of the Manufacturing Industry grow again. The main measure was the implementation of the Emergency Plan for Access to Credit (PEAC). This does not mean that there was a drop in disbursements to Agriculture, which still grew 28% between 2021 and 2022, but that growth became lower than

**Gráfico 1. Participação setorial no total de desembolsos do BNDES (%)**



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

that observed for the Manufacturing Industry. Even so, Agriculture continued to receive a greater proportion of the bank's resources. As a comparison of the ongoing changes, between January and June 2023, the share of Agriculture and Manufacturing Industry in the bank's disbursements was 17% and 22% respectively.

43. The Bolsonaro government also committed to reaching international agreements that, although not implemented, showed that the ongoing project was losing space for national industrial development. This is the case of the request made by the federal government in May 2020 to join as a full member of the public procurement agreement of the World Trade Organization (WTO). If implemented, the Brazilian government would lose the possibility of directing government purchases to national companies, which is an essential instrument of national industrial policy strategies.

44. The negotiations, initiated by the Temer government, for Brazil to join the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) were going in the same direction.

45. In this case, the set of instruments that the Brazilian government would have to renounce was broader, in particular a greater loss of control over capital flows, that is, greater control of international financial agents over this flow, and a decreased space for defense policies and promotion of national in-

dustry in international trade.

46. Finally, the Mercosur-European Union agreement, as well as the agreement within the WTO, would deepen an unequal and detrimental relationship for Brazil's industrial transformation, creating negative impacts on the generation of better-paid jobs. In this agreement, the degree of tariff reduction that Brazil will make is considerably greater than the reduction that the European Union will make, since Brazilian exports to the European bloc already have low tariffs, unlike import tariffs on European products through Brazil. (Martínez, 2023). In this way, the gains for Brazil and the South American bloc would be smaller and proportionally more concentrated in more basic industrial goods.

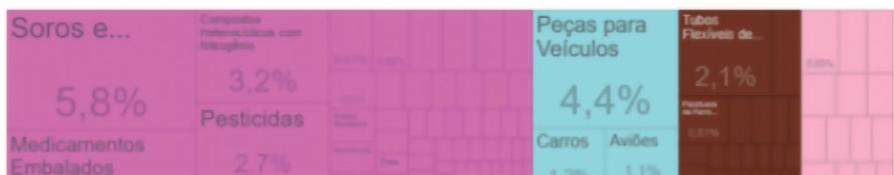
47. Charts 2 and 3 below show the high inequality in terms of sectors and products traded between Brazil and Europe. Of the total exported by Brazil to Europe in 2020, 75% was concentrated in Products of Plant, Animal and Metallic origin. Brazilian imports from Europe are concentrated 75% in Chemical Products, Machines, Vehicles and Plastics and Rubbers. As proposed, the agreement will compress the space for industrial transformation policies, reinforcing this colony-metropolis trade pattern. In particular, the strategy of using the Health Economic and Industrial Complex (CEIS) as one of the current axes of industrial policy may be compromised due to the high competition

**Gráfico 2.** Participação dos produtos nas exportações do Brasil para a Europa



Fonte: DataViva (CEDEPLAR-UFGM) com dados da SECEX

**Gráfico 3.** Participação dos produtos nas importações do Brasil a partir da Europa



with European products in sectors associated with the issue of Health.

48. One cannot fail to mention among these measures contrary to national industrial development the almost liquidation (currently in the process of reversal) of the public company CEITEC (National Center for Advanced Electronic Technology) in the semiconductor sector. And also the privatization of "Eletrobras", which in addition to the potential increase in costs for energy-intensive in-

dustrial sectors, means the loss of public control of a strong instrument to induce investment and innovation.

49. In conclusion, the industrial policy effectively applied by the Temer and, above all, Bolsonaro governments represented a deepening of the industrial regression that began in the 1990s. Consequently, the reversal of these measures and the recomposition of the capabilities of the Brazilian State to plan and execute Strategic policies for na-

tional development must be among the objectives of the current government.

**Source:** Data Viva (CEDEPLAR-UFMG) with data from SECEX.

**Graph 2.** Participation of products in Brazil's exports to Europe

**Graph 3.** Share of products in Brazil's imports from Europe

### **INDUSTRIAL POLICY AS PART OF A NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY**

50. The return of industrial policy to the objectives of the Brazilian government after six years of ultra-liberal governments must take into account the limits of industrial policies carried out by progressive governments between 2003 and 2016. During that period, there was a resumption of the industrial policy, including an active role for banks and public companies. However, even with partial and temporary successes, the manufacturing industry did not generate a virtuous dynamic of growth and investment. On the contrary, it was generally below the average performance of the economy.

51. Furthermore, the impact on the industrial sector of the phase of instability, following the outbreak of the global capitalist crisis in 2008, was profound. The stagnation of production growth and job creation, the fall in profitability and the increase in debt levels were notable characteristics of the difficulties faced by the national industry starting in 2011, revealing its fragility as a result of the re-

gression experienced since the nineties.

52. The challenges that Brazil faces today in terms of industrial development are amplified by the transformations that are taking place in the world. In the field of the dispute between countries and transnational companies for the leadership of global trade in manufactured goods and control of the growing technological frontier, possibilities are opening up, but they also require a greater concentration of efforts. For this reason, industrial policy with the objective of transforming Brazil's productive structure and not only generating temporary sectoral benefits, needs to be progressively based on elements that go beyond its strict domain, such as the construction of a social and political hegemony to pursue it over a long period of time and the creation of a macroeconomic regime favorable to development.

### **INDUSTRIAL POLICY GUIDED BY THE NEEDS OF THE BRAZILIAN PEOPLE**

53. There is a point little considered in the debate on economic development policy in Brazil: the formation of the social base to support this policy today. This was a decisive element for the success of the period of national development in which ideological hegemony was on the side of development. The hegemony of the country's economic ideology today was gradually conquered by the financial bourgeoisie. The resumption of industrial policy by the current Brazilian govern-

ment has already become the target of journalistic editorials and opinion articles contrary to industrial policy. Even before the 2016 coup, Operation "Lava Jato" was mobilized to attack the main vectors of Brazilian industrial policy, in particular the role of "Petrobras" and the civil engineering and construction sector. As already mentioned, the actions of the BNDES at the service of the national industry during the progressive governments of Lula and Dilma became the center of a campaign with the objective of convincing public opinion that government action in favor of the industry national was just a subterfuge for corruption.

54. These episodes express the position of sectors with strong economic and political power in Brazilian society and also of foreigners. Different countries have different objectives to achieve the modernization of their industrial structures. Rich and historically dominant countries in the global economic system apply industrial policies to maintain this position. Underdeveloped countries that are historically subordinated to the economic dynamics led by rich countries apply industrial policies as a way to free themselves from this condition. However, in these countries the search to overcome underdevelopment takes the form of a deep internal political and ideological struggle.

55. Therefore, at each historical stage, industrial policy must take the most appropriate form to gather around it the

widest possible spectrum of support among the country's social classes. This is necessary because the transformation of the country's productive structure presupposes moving economic sectors from positions of control of the state machine and the flows of income and wealth generated in the country. In the case of Brazil, this has to do with the change in economic direction that greatly benefits the financial bourgeoisie, but also the agrarian bourgeoisie.

56. The formation of a social and political bloc in defense of Brazil's industrial development is even more challenging today due to the industrial regression experienced by the country in recent decades and the convergence of opinions between the financial and industrial sectors on key aspects of policy. economical. The industrial regression that the country is experiencing currently translates into a low political and ideological weight of the industrial sector both in Parliament and in the press. The business sector of the national industry does not have institutional structures comparable to, for example, the ruralist caucus in Congress or the influence of the financial sector in the private press. This fragile political and ideological position of the country's industrial business community is not something natural, but part of the victory of the neoliberal strategy in the country since the 1990s.

57. Fortunately, in recent years, the concept of industrial policy guided by "missions" has gained ground among

researchers linked to representative entities of workers and employers. This is an important step towards overcoming the fragmented vision of industrial policy. Even business entities in the industrial sector began to defend this formulation, despite using the term "mission" more as a new label than as a new conception of industrial policy. The National Council for Industrial Development (CNDI), recently taken over by the Lula government, absorbed this vision when formulating the guidelines for the government's industrial policy. Regarding the 7 "missions" listed by the CNDI, it can be said that at least 5 of them reflect this conception of industrial policy as an instrument of social transformation.

58. This convergence of opinions in turn expresses the dominance of the financial bourgeoisie over the economic dynamics of the country. As the financial bourgeoisie has a macroeconomic regime that has worked in its favor since the 1990, the perception is created that it is natural that only through the acceptance of its conditions will it be possible to generate the macroeconomic environment and access to financing that the industrial sector. That is to say, the private interests of the financial bourgeoisie appear as the interests of everyone.

59. Due to the industrial regression that the country is experiencing and the reduced political and ideological power of the industrial bourgeoisie, the construction of the social base for national development needs to be

expanded to other social sectors, especially the working class. It is at this point that the form that industrial policy takes becomes very relevant. This form must express the desires of the vast majority of the Brazilian population for the structural transformation of their living conditions, since it is necessary to win over the workers and the popular classes in general for the fight for productive development today. That is, industrial policy must explicitly aim at social transformation and the reduction of the serious socioeconomic inequality that exists in the country.

60. However, there is also a convergence of opinions on the part of the representation of industrial entrepreneurs with the financial sector regarding the role of fiscal policy. In general, both maintain that the policy of fiscal austerity is a necessary condition for economic stability, the reduction of interest rates and the attraction of international capital. In other words, the industrial bourgeoisie reinforces the chorus that pressures to keep public spending and investments under permanent scrutiny by the holders of Brazilian public debt securities, these are the true beneficiaries of fiscal austerity.

61. However, this is only the first step. It is necessary to consolidate this path as a new paradigm of industrial policy aimed at facing major national challenges (Gadelha, 2016), such as the eradication of hunger and healthy

eating, a universal and quality public health system, modern urban mobility in the large cities and access to sanitation for all. And this requires the creation of new channels that mobilize society to prepare and monitor industrial policy at different levels. Figure 1 below describes this conception that currently the national development strategy needs to involve the popular classes in its preparation and monitoring as a determining factor for the success of this strategy.

62. The dispute between industrial sectors and subsectors will permanently pressure industrial policy towards fragmentation. And this is the worst of paths, since it makes industrial policy increasingly compensatory for the weaknesses faced by the country's existing productive structure, while the main objective of industrial policy should be to induce the transformation of this structure, that is, induce the emergence of new and more dynamic sectors that, by definition, have less bargaining power compared to already established sectors.

63. Consolidating the great national challenges as the guide and central objectives of industrial policy is today an essential task. By including these challenges in the very reason for being of industrial policy, the social sectors mobilized to face them and the working class in general are also internalized, thus becoming interested in the success of industrial policy and thus

beginning to defend it. In other words, this is a path to rebuild the social base in defense of the national development strategy, rooting it in the historical demands of the Brazilian people.

## INDUSTRIAL POLICY AND MACROECONOMIC REGIME

64. In the first Lula governments and the Dilma government, from the launch of the Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (PITCE) in 2004, passing through the Productive Development Policy (PDP) in 2008 and reaching the Greater Brazil Plan (PBM) launched in Starting in 2011, industrial policy became increasingly sectorally fragmented and less strategically oriented. This decrease in the systemic dimension was associated with the need for compensatory measures for the most diverse industrial sectors negatively impacted by the consequences of the macroeconomic regime in force in the country since the late 1990.

65. The macroeconomic regime is the institutional framework under which macroeconomic policy is carried out. It is this regime that dictates the possibilities and limits of the action of each government in the management of macroeconomic policy. For example, monetary policy must be carried out within the limits of the inflation targeting regime. It turns out that the macroeconomic regime itself already implicitly contains a national strategy, in the case of Brazil's current

regime, anti-development. Therefore, although this Brazilian macroeconomic regime allows some room for less restrictive macroeconomic policy, its way of functioning is inherently liberal and pro-financial. There is no doubt that the macroeconomic regime in force in Brazil was one of the greatest obstacles to the success of industrial policy during the Lula I and II governments and the Dilma government. The antagonism between the macro regime and industrial policy ended up burdening the latter with a weight that it could never counteract.

66. Since then, the macroeconomic regime has become more restrictive for development. Now there is another fiscal rule and the autonomy of the central bank. And, it must be added, the greater restrictions on the action of the BNDES also configure an institutional framework with less margin for state action in the country's financial structure. Given this situation, industrial policy needs to be conducted more strategically. But the CNDI should also be seen as an instrument to formulate paths to change the country's macroeconomic regime, since this directly impacts industrial policy. Since this change requires a long-term buildup of political and social forces, it is essential to start as soon as possible.

67. For example, in the inflation targeting regime, it is absolutely pertinent to raise the center and ranges of the target. The country's monetary

regime between 2005 and 2018 established an inflation goal of 4.5% annually and an interval of 2% up and down (between 2006 and 2018). And this did not mean uncontrolled inflation and expanded the space for state action to induce economic growth. Currently, raising the inflation target will allow the BCB itself to smooth interest rate cycles, even if private financial agents initially resist.

68. It is also necessary to go beyond the liberal paradigm imposed on the macroeconomic regime in the 1990s. For example, the National Monetary Council (CMN), responsible for approving the country's monetary policy regime and credit policy, is currently composed of three members: The Minister of Finance, Planning and president of the BCB. However, until 1994, the CMN was made up of more representatives such as presidents of BNDES, BB and CEF, ministers of Industry and Commerce, Labor and also representatives of the working classes. This last representation had been established by decree 94,303, dated May 1, 1987 under the government of José Sarney.

69. One of these "representatives of the working classes," as the decree said, was Lourenço Ferreira do Prado, then president of the National Confederation of Credit Company Workers (CONTEC). But with provisional measure (MP) 542 of 1994, converted into law 9,069 of 1995 during the FHC government, all these representations

were extinguished. A new and more plural composition of the CMN would do much good for the national debate on the direction of the institutions that govern the key levers of the country's economic policy. There are several aspects of economic reality that, even in a progressive government, it is essential that different points of observation be considered. For example, given the BNDES' experience in long-term financing for the manufacturing industry, it would be beneficial for the CMN to rely on this knowledge to formulate guidelines that would induce the private financial sector to also move in the direction of investment financing.

70. This formulation of alternatives to the current macroeconomic regime in the country must also cover the new fiscal rule, called the New Fiscal Framework. Even because the great achievement of approving this new norm was to eliminate from the Constitution the old norm, the Expenditure Ceiling, which can now be democratically reviewed. At least one point of more direct influence on the country's productive structure and, therefore, of interest for industrial policy, should be included in the discussion on improvements to the new standard. This is the space for the growth of public investment. The new fiscal rule establishes that the amount of resources that exceeds the ceiling of the annual primary surplus goal may be allocated to public investment in the following year.

71. In other words, if the government reaches the primary surplus target, which in itself is a challenge at the moment, but does not reach its ceiling, there will be no transfer of resources to public investment. It is necessary to review this rule so that the resources allocated to public investment are all those that exceed the center of the primary surplus goal and not just its ceiling. In this way, the new fiscal rule will be more in tune with the productive development needs of the country.

72. In summary, the formulation and implementation of industrial policy today should not be indifferent to the country's macroeconomic regime and the need to build the social base to defend this policy. This means pursuing the horizon of building a national development strategy in which industrial policy is one of its pillars, as this is the necessary path to carry out the structural transformation of the Brazilian economy.

## **PROPOSALS FOR THE CONSTRUCTION OF THE NEW BRAZILIAN INDUSTRIALIZATION - FINANCING PUBLIC**

73. The resumption of the State's role in financing the country's structural productive change is at the center of current needs. The drastic reduction of the role of the BNDES and the privatization objectives of previous governments in relation to public banks broke one of the main levers of action of the State in the Brazilian economy.

A set of factors means that the participation of private banks in long-term financing in the country is much lower than the participation of public banks.

74. Chart 4 shows the participation of bank credit operations in GDP in each maturity range of the operations: short (up to 1 year), medium (between 1 and 5 years) and long (more than 5 years). The chart also separates the operations of public and private banks. The BNDES and the regional development banks were also excluded from the sample to capture, although imprecisely, the role of other banks in financing. What can be observed is that, first of all, there was a reduction in the share of public bank operations in GDP starting in 2016 in all maturity ranges.

75. Second, the share of public banks' long-term loans in GDP until 2016 was about three times higher than the share of private banks. This difference is reduced in the following period, which coincides with the phase of drastic fall in BNDES disbursements - and, therefore, of fall in loans from commercial banks made with resources transferred by that bank - but with the participation of public banks. Finally, we observe the greater specialization of private banks in short-term loans, with a share in GDP always much higher than that of public banks.

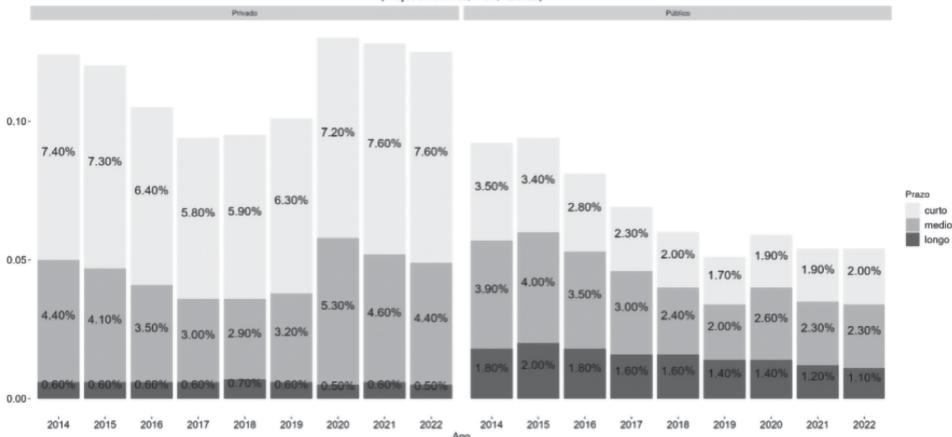
76. Therefore, there is no substitution of long-term loans from public banks by private banks. The system should be understood as complemen-

tary in the sense that the role of public banks is crucial to finance investments that require longer terms.

77. The BNDES, in particular, must assume as its fundamental mission long-term financing in subsectors and products strategically defined by industrial policy. But there are other important measures that must be taken to boost the role of the BNDES in the search for a new industrialization. First, return to below-market interest rates, similar to the TJLP, selectively, especially in the key links necessary to consolidate the national productive structure. Secondly, the mandatory dividend transfers of at least 25% of the bank's net profit to the Union should be reviewed. Reducing this percentage will strengthen the bank's ability to expand disbursements. Development banks in other countries, such as the German KfW and others, do not even have mandatory minimum transfer amounts.

78. Thirdly, the BNDES must be authorized to issue bonds intended to finance development to attract the wealth accumulated in the country for that purpose. Just as commercial banks issue Agricultural Letters of Credit (LCA) that create a more stable source of financing for the agricultural sector, even in this phase of high Selic rates, the BNDES could raise private resources through a letter of credit intended for the industrial sector. Incentive obligations should also be created for the industrial sector as a mecha-

**Gráfico 4 - Participação do crédito no PIB por maturidade - Bancos públicos e privados - Exceto bancos de desenvolvimento**  
(Preços constantes, IPCA, 12/2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Iodata (Banco Central)

nism to raise private resources in the capital market.

79. Finally, it is necessary to adequately regulate Treasury loans to the BNDES through the issuance of public bonds. This source of funds was essential for the bank to increase its operations during the Lula and Dilma governments. But, since 2021, the Federal Court of Accounts (TCU) considers this operation irregular. It is necessary to rebuild a specific regulatory environment for the BNDES due to its strategic mission. The regulation to which other types of banks are subject to guarantee the stability of the financial system, based on the Basel agreements, should not be automatically and uncritically extended to the BNDES, since it unnecessarily limits its margin of action (Martins and Torres Filho, 2023).

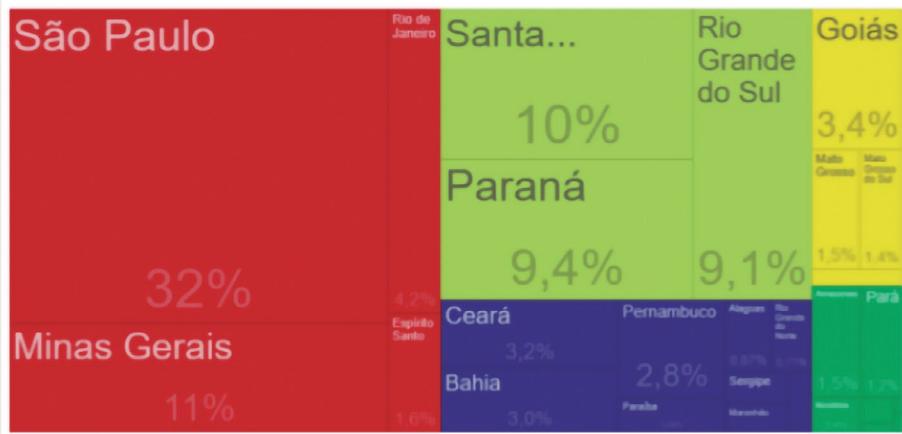
## REGIONAL DEVELOPMENT

80. The regional dimension of industrial development arises naturally in Brazil due to its enormous regional disparities, but it also manifests itself within each state. Therefore, an industrial policy linked to national challenges must respond to the reduction of the country's regional socioeconomic inequality. Without explicitly considering this dimension, there is a risk of amplifying inequalities since, among other reasons, industrial concentration in some places attracts new companies.

81. Graph 5 shows one of the dimensions of the country's historical industrial concentration. In 2021, 76% of Manufacturing Industry jobs were concentrated in the Southeast and South regions, while the Northeast (13%), Central-West (6.6%) and North (3.5%) together represent the other 24%. It should be noted that in the next

countries, such as the German KfW and others, do not even have mandatory minimum

**Gráfico 5.** Distribuição entre os estados brasileiros do emprego na Indústria de Transformação (2021)



Fonte: DataViva (CEDEPLAR/UFMG) com dados da RAIS

20 years (2003 to 2021), the Northeast region increased the number of jobs in this sector by around 300 million, more than the Central-West region, the country's leader in agricultural production, which grew by around 250 thousand jobs.

82. Although modern service sectors currently also have jobs with salaries above average, one of the main vectors for the emergence of these services is the presence of the manufacturing industry itself, which demands these services. Therefore, the industrial development of the regions will contribute to the increase in better-paid jobs also in services, thus distributing wage gains throughout the economy.

83. On each front of action of industrial policy, it is necessary to analyze its potential to contribute to the de-

velopment of the less industrialized regions of the country. It is necessary to consider, for example, what industrial products demanded by the Health Economic and Industrial Complex can be produced currently or in the near future (given the current capacities of each locality) by states outside the South and Southeast regions.

84. Once the obstacles and potential of each State have been identified, it is necessary to mobilize the instruments. In this dimension, it is necessary to strengthen and guide the actions of regional development banks towards the productive diversification of the states, generating a strategic sense within the industrial policy for the National Development System (SNF). It is necessary to strengthen the technical capacity of these banks so that they can act actively

in the development of regional industrialization projects. In this same direction, the mobilization of public universities and the Federal Institute of Technical Education (IFET) should be considered for technical support to the productive sector of the states, always guided by industrial policy, building a regional productive extension program (Antunes and colleagues, 2022). This measure will allow greater interaction between educational institutions and the productive sector with feedback potential, expanding the potential of our interactions.

85. Achieving the integration of national industrial policy with regional development will require the development of new planning and coordination capacities of the Brazilian State and state governments. Initially, it would be pertinent to induce, through specific incentives from the federal government, the construction of state industrial policies aligned with the national industrial policy. The industrial policy

experience carried out in Rio Grande do Sul (Antunes Jr. and colleagues, 2017) between 2011 and 2014 can serve as a reference. State plans must also use the social participation strategy in their preparation and monitoring. In this way, institutional and technical interaction will be stimulated at both levels of the federation, generating a learning route for the coordination of industrial policies as a network distributed throughout the country.

## INTEGRATION WITH LATIN AMERICA

86. Of Brazil's exports to South America, 46% is still concentrated in Transportation, Machinery and Chemical Products. It turns out that Brazilian industrial exports to the region have shown a decreasing trend in the last decade. Between 2011 and 2020, the three main groups of products exported by Brazil to the region, Transportation, Machinery and Chemical Products, presented

**Gráfico 6. Distribuição setorial das exportações do Brasil para a América do Sul (2020)**



drops, respectively, of 31%, 49% and 33%. Naturally, part of the drop is explained by the lower economic growth of the region in this period, but it is also associated with the greater penetration of products from other countries in the region, especially China.

87. Therefore, it is necessary to advance measures that promote productive and commercial integration in the region. For example, the Local Currency Payment System (SML), which has existed since 2008 among Mercosur countries and is dedicated to international commercial transactions between small and medium-sized companies, is still little used. However, the greater need for countries to reduce dependence on dollars for international trade transactions makes the SML an important institutional experience that provides countries with an already initiated path to deepen integration. Based on this experience of institutional interaction between the central banks of the countries of the bloc, it is necessary to move towards a regional system of mutual support in temporary moments of insufficient international reserves that the countries face. The Brazilian industrial landscape is made up of few large companies: almost a quarter of the value of industrial transformation (VTI) in 2019 was generated by the eight largest companies, according to the IBGE, and many micro and small companies were produced under conditions financial and much more adverse technological

conditions, therefore, with less competitive and innovative capacity.

88. Another regional development instrument that should be taken advantage of is the Development Bank of Latin America (CAF). This bank is made up of 19 member countries and plays an important role in the region. CAF played an important role in mobilizing resources during the 2008 global crisis, when private capital fled the region with lower interest rates than member countries alone and has a considerable percentage of resources raised in the currencies of the member countries (Grabel, 2017, p. 264). In this new round of revitalization of multilateral development banks, which includes the BRICS bank (NBD) and others, especially in Eurasia, Latin America can also take advantage of the moment and reinforce CAF to carry out infrastructure works that integrate the region and generate demand for local industrial production.

89. It is also worth mentioning that Brazil must persist in its active participation in the geopolitical reconfiguration of the world, with the strengthening and expansion of the BRICS, as occurred at the last meeting of the group in August 2023 in South Africa. The development of Brazil and other underdeveloped countries implies the construction of new financial and monetary agreements that overcome the dominance of the dollar and the system of the World Bank and the International Monetary Fund.

## **ASSESSMENT AND MONITORING OF THE PERFORMANCE OF NATIONAL COMPANIES**

90. A major bottleneck in the Brazilian industrial structure is the high dependence on foreign companies operating in the country. This is a mark of our industrialization that was largely subordinated to the presence of large foreign companies that were leaders in each sector. This characteristic has deepened since the 1990s, with rounds of denationalization. The Brazilian industrial landscape is made up of a few large companies (almost a quarter of the value of industrial transformation (VTI) in 2019 was generated by the eight largest companies, according to IBGE, and many micro and small companies with much better financial results and Adverse technological conditions, therefore, with less competitive and innovative capacity.

91. Obviously, strengthening national companies is one of the objectives of industrial policy. Therefore, it is necessary to carry out measures that encourage and also demand performance from companies, since the justification of public support for private companies is associated with a gain for the country and, therefore, must be clearly defined and measured. .

92. Like other countries with greater industrial development, Brazil must pursue expanding the participation of medium-sized companies in its industrial structure (which currently rep-

resent 1% of the total) (FDC, 2022). In particular, growth should be sought in industrial companies and services provided to other companies, since they are the ones with the highest productivity. Another advantage of medium-sized companies compared to large ones is their lower involvement with the financial sphere of accumulation, being less negatively impacted by the pressure to distribute profits and dividends in the short term and thus being able to direct a greater portion of profits. to investment. . A study by the Fundação Dom Cabral (Marconatto and colleagues, 2022) showed that medium-sized companies in Brazil with the greatest growth in recent years reinvest between 40% and 50% of their profits.

93. Among industrial policy instruments to support companies to expand innovation activities, public procurement and subsidies should be given priority over tax exemptions. The first two measures have the characteristic of granting the State the power to induce the technological innovation effort of private companies in the direction strategically defined by industrial policy. That is, the State guides innovation activities by guaranteeing future demand for specific products and also allocating resources to activities of specific interest; and not just a generic measure of innovation spending from which companies would be entitled to tax exemption. Associated with this measure is the need to en-

sure that in the Mercosur-European Union agreement, Brazil does not lose sovereignty for the use of public purchases as an instrument to induce a new industrialization.

94. To strengthen the national company, the repeal of article 171 of the Constitution, which defined the concept of a Brazilian company with national capital, must also be reviewed. This article guaranteed the Brazilian State to be able to carry out development policies exclusively for companies with total national control. This possibility is important given the historical evidence that countries that were successful in their industrial modernization relied heavily on their domestic firms. This article was repealed by constitutional amendment No. 6, of August 15, 1995, therefore in the period of the failed attempt to carry out a productive modernization based on the dismantling of state instruments to induce national development.

95. Finally, it is necessary to create performance indicators for companies supported by industrial policy measures and a process to monitor the success of the support granted. The nature of these indicators is not punitive, but rather allows evaluations and corrections of routes to achieve the expected objective. However, mechanisms must also be provided for reviewing aid received in cases where the progress of projects is clearly at odds with the interests of industrial policy.

## INFRASTRUCTURE

96. To confront this scenario, a set of measures is needed, but two stand out. Total infrastructure investment, public and private, in 2020 was 32% lower than the peak in 2014. Current annual investment is approximately 2.5 times lower than the estimated investment needed to overcome the country's infrastructure bottlenecks. The estimated annual value needed is R\$ 284 billion for ten years, but the current investment is R\$ 123 billion. In Brazil in 2015, investment in infrastructure as a percentage of GDP was 2%, lower than that of Colombia (6%), Chile (6%), South Africa (6%), India (5%) and Argentina (3%). Rocha and Ribeiro, 2022). Para afrontar este escenario se necesitan un conjunto de medidas, pero destacan dos. El primero es revertir el retiro del BNDES del financiamiento de infraestructura realizado por gobiernos anteriores. El aumento de la inversión privada en este sector en los últimos años, pasando del 60,6% al 73,7% entre 2014 y 2020, no pudo compensar la drástica reducción de la participación pública, ni siquiera con incentivos fiscales a las obligaciones incentivadas y una reducción récord de la SELIC. tasa. En el caso del BNDES, los valores cayeron de R\$ 123,7 mil millones a R\$ 20,9 mil millones en inversiones entre 2010 y 2019 (Frischtak y colegas, 2022, p. 121 y 146).

97. Currently, Brazil already has a proportion of private investment in infrastructure reasonably higher than the

average of rich and underdeveloped countries, that is, there is clearly a deficit of public investment in infrastructure in the country. In addition, private capital is aimed at financing mature projects with stable cash flows (Rocha, 2020), especially in the electricity sector. To make new investments, it is crucial to recover public investment. The New PAC (Growth Acceleration Project) foresees investments of 1.7 trillion reais, of which around 36% will be projected in private resources (R\$ 612 billion). It is a comprehensive program that requires high planning and execution capacity, but also requires that public investment take the initiative to attract private investment.

98. It is necessary to correct the error made by previous governments when conceiving public and private investment as competitors. Private investment through the capital market is an instrument intended mainly to expand companies' liabilities and carry out mergers and acquisitions. New and risky investments are not part of the operating logic of the capital market, especially in the current stage of capitalism where the financial sphere dominates the strategies of large companies. Especially in infrastructure, there is a wide range of risks and uncertainties in a new project.

99. The second strategic measure to

resume the growth of infrastructure investment is to expand the public sector's capacity to plan and prepare projects. Unlike Bill No. 2646, of 2020, currently being processed in the Federal Senate, which proposes a new round of tax incentives to expand private investment in infrastructure, the extension of greater security regarding the return of resources invested is a much bigger bottleneck in the strategy to face for this purpose.

100. In this aspect, it is necessary to persist in the construction of the integrated planning system (Silva Filho and Pompermayer, 2022) as a medium-term way for the Brazilian State to reach a new level in terms of efficiency in the preparation and execution of planning projects. Infrastructure that demands high technical capacity. The infrastructure financing model via Project Finance must also mature, in which future cash flow and project assets are used as payment guarantees for bond buyers, and not other forms of collateral, in order to reduce the risks of return to investors and encourage the allocation of resources to finance new projects. Finally, mechanisms and institutions must be strengthened to choose the contracting of infrastructure projects that consider, in addition to price, quality criteria and technical capacity.

# REINDUSTRIALIZATION, AN URGENT TASK.

Reindustrialization is a historical flag of Fitmetal (Interstate Federation of Metallurgical and Metalworkers of Brazil). Since our Founding Congress, on June 1, 2010 –immediately after the II Conclat (National Conference of the Working Class)–, we have treated the revaluation of the national industry as one of our priorities. In these 13 years, between seminars, debates, concerts and other actions, Fitmetal has already accumulated dozens of activities focused on this topic.

An old saying goes that no one in his right mind sees the branch he is sitting on. But in Brazil he committed this nonsense with himself. Thanks to industrialization, the country – a former colony with more than 350 years under a plantation-based slave regime – became the fastest growing nation in the West between 1930 and 1980. At the end of this period, only Brazil and the United States could boast of being on the list of the ten largest nations on the Planet in terms of size, population and economy.

But the “branch” of the industry, vector of the Brazilian “boom,” was mercilessly cut off. Although Brazil has one of the largest and most diversified industrial parks in the world, the sector’s participation in the Gross Domestic Product (GDP) has been falling for almost four decades. In 1985, the industry represented almost 36% of the Brazilian eco-

nomy. In 2022 it represented 23.9%.

In the midst of prolonged deindustrialization, our economy was unable to achieve long-lasting and sustainable growth cycles. Without these cycles, any development project becomes unviable. An industry in crisis means less economic dynamism, more dependency, obstacles to growth and fewer quality jobs.

From an external point of view, Brazil's weight as a global player is reducing, and some data from the United Nations Industrial Development Organization (Unido) already demonstrates this trend. We are only the 15th country in the world ranking of production of goods in the manufacturing industry and, even worse, 31st in the ranking of exports. In economic terms, the processing industry represents more than half of the Brazilian industrial sector.

In addition to political and economic motivations, reindustrialization also has an essentially labor cause. As Fitmetal expressed in the resolutions of its Third Congress, in 2022, “the industry is an international reference in the so-called ‘decent work’, by paying better wages, providing more benefits and guaranteeing greater protection to workers.”

This element becomes even more relevant in Brazil due to the numerous regressions that the world of work has experienced since the middle of the last decade. Workers paid the price of the

endless economic crisis (which includes two recessions since 2015), the coup against President Dilma Rousseff (PT), the ultraliberal reforms of the governments of Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019- 2022), in addition to the Covid-19 pandemic. It is a period of harsh advance of capital over labor, characterized by wage losses, reduction of rights and precariousness.

The industry workers, through their unions, symbolized an important resistance – and the Fitmetal Congress resolution reinforced this feat: "In Brazil, as the CLT regime – the formal contract – predominates in large factories, rights such as vacations, the INSS, the FGTS and unemployment insurance continue to be guaranteed to formal workers," the text recalls. "In addition, by stimulating other sectors, the industry generates more jobs in the chain. "In the metallurgical segment, for example, each direct job can generate two or three more indirect jobs."

Hence the importance of the industrial policy that the Lula government is trying to build – and which has been called "neo industrialization". Let us not be fooled by the absolute value of Brazil's industrial GDP: around 2.1 trillion reais. The installed capacity of the country, added to the investments that the State can lead, stimulating private initiative, is capable of multiplying this figure in a short period of time.

In January, upon assuming the presidency of the Ministry of Industry, Fo-

reign Trade and Services (MDIC), Vice President Geraldo Alckmin demonstrated how urgent reindustrialization was. "Between 1980 and 2020, the US industry has more than doubled in size. The world has become three times larger. That of China, 47 times greater. Brazil grew by just 20%," Alckmin compared.

Successive Brazilian governments refused to recognize the seriousness of the crisis and the need to put the State at the service of reindustrialization. It seems that the government of President Luiz Inácio Lula da Silva will try to address the problem. By launching, in August, the New PAC (Growth Acceleration Program) – a "package" with public and private investments that could reach R\$ 1.7 trillion –, Lula reinforced the role of the State as an inducer of growth and development.

It is essential that state policies aimed at the industry do not neglect or relativize the demands of the working class. Historically, the Union has abused tax incentives that only benefit business lobbies. This is the case of successive exemptions for companies in the automotive sector, which do not provide for compensation for workers, such as the expansion or maintenance of jobs.

Fitmetal defends – and has already proposed to Lula's government – the formation of a specific and tripartite National Roundtable for Reindustrialization, with the participation of confederations and federations of the working class, in addition to the

unions. This technical note from the CTB shows, convincingly, why reindustrialization is an urgent task. Industry workers – especially metalworkers – have a lot to contribute!

**Assis Melo** is president of Fitmetal (Interstate Federation of Metalworkers of Brazil) and of the Union of Metalworkers of "Caxias do Sul" and Region (RS), and member of the national board of directors of the CTB (Central dos Trabalhadores de Brasil).

# THE FUTURE OF THE AUTOMOTIVE SECTOR AND ITS WORKERS.

As this text is being written, Detroit, a symbol city of the automotive industry in the United States, is experiencing historic stagnation. The workers of the three largest automobile manufacturers in the region – General Motors (GM), Ford and Stellantis – have been folding their arms since September to demand not only real wage increases and better working conditions.

At the center of the strike is the technological transition of the sector: from vehicles with internal combustion engines to electric vehicles powered by batteries. American metalworkers, under the leadership of the largest union of their kind, the United Auto Workers of America (UAW), want to debate the future of work.

It is inevitable that in a few years – and starting in rich countries – the electric model will become the standard for passenger cars and light commercial vehicles. Firstly, there is the appeal of sustainability: battery-powered cars cause less environmental impact.

But there is the economic factor: since the electric model requires fewer parts, factories are already planning to close hundreds (perhaps thousands) of jobs. According to Jim Farley, CEO of Ford, the production of electric vehicles is possible with only 60% of the workers who currently make combustion cars.

In Detroit, legislation gives unions significant powers in collective bargaining. This is one of the reasons why electric vehicle manufacturers are fleeing the region and establishing themselves in the southern United States, where laws are more hostile to the union movement. There is no shortage of reasons, as we can see, for our solidarity with the striking workers.

One of the lessons that the Detroit strike leaves for unions around the planet – especially those representing industrial workers – is that our struggle is not limited to traditional, everyday labor demands. Mastering political, economic, social and cultural issues, becoming aware of their implications for the daily lives of workers, is a fundamental task for unions.

The Technical Note presented by the CTB on the national industry, the result of an investigation carried out by the economist Diogo Santos, has a lot to help us in this regard. Phenomena such as the transition to electric vehicles or even the so-called Fourth Industrial Revolution (Industry 4.0) will develop around the world, although at different rates. But the crisis of the sector in Brazil, which has been experiencing dramatic deindustrialization since the 1980s, requires more specific and in-depth analyses.

In the case of the automotive sector –

one of the industrial segments in which the CTB has the greatest representation among workers – the national scenario is adverse. It is an industrial park with 26 manufacturers of automobiles and agricultural and road machinery, in addition to almost 500 auto parts.

Brazilian production capacity is 4.5 million cars per year, but annual registrations are on the order of only 2.3 million. Our peak, reached in 2013, was 3.7 million vehicles. Meanwhile, in 2022, China manufactured more than 27 million cars, equivalent to 32% of the total 85 million vehicles produced in the world.

Without a single Brazilian car manufacturer, our automotive industry – which represents around 2.5% of the national GDP – is vulnerable to large foreign multinationals. These companies maintain the center of decision-making and technological development in their headquarters, leaving the sector in Brazil underutilized in terms of investment in technological research, innovation and generation of highly qualified jobs.

Although they are relatively few, automotive companies have led the sector to be one of those that receive the most tax incentives in the country, as shown by a study by the newspaper "Folha de Paulo", based on data from the Federal Revenue Service. According to the newspaper, "the automotive industry benefited from R\$ 69.1 billion in tax incentives from the Union

between 2000 and 2021, in inflation-adjusted values."

Compensation is not always clear, and workers are often harmed. The surprising closure of the three Ford factories in the country, in 2021, is an example of the risks to which we are subjected. More than 5 thousand metal workers were laid off at once. Since 1999, the North American automaker had received no less than 20 billion reais in tax incentives.

It is not that state support is unnecessary. Without the Free Trade Zone, for example, Manaus would not have reached its current levels of industrialization and development. Even with strong competitors, the capital of Amazonas is one of the three largest metallurgical bases in Brazil, along with the city of São Paulo and ABC Paulista.

In Betim (MG), if there had not been strong fiscal and financial incentives, Fiat would never have set up a factory in the 1970s. At that time, the state of São Paulo was home to 11 of the 12 automobile manufacturers and 90% of the auto parts industry in the country, but, in the long term, the bet was successful: the Betim plant is the one that produces the most Fiat vehicles in the world, which helps the automaker to also be a leader in the Brazilian market. market from 2021.

At a time when Asian automotive companies – especially Chinese ones – are advancing in the world, the Lula government was right to issue, in May,

Provisional Measure 1,175/2023, which reduced taxes on automobiles and tried to boost the production chain. . The immediate impact on sales demonstrated that there is room for growth in the sector. By the way, Brazil has, on average, one registered vehicle for every 4.7 inhabitants. The rate in developed countries is 1.2 inhabitants per vehicle.

Even so, an economy with such high interest rates, stagnant growth and the absence of long-term policies is not capable of allowing a more vigorous recovery of the automotive industry. To grow, the sector needs more favorable and aligned macroeconomic and industrial policies, with incentives for national content. There is room for more

factories, more innovation, more environmental and social responsibility and, of course, more recognition of workers.

For unions, it is necessary to think about a long-term perspective in relation to vulnerability to economic cycles and the intense automation of global industry. In addition to the fight for employment, wages, health, safety and working hours, the permanent qualification of workers (as well as union members) will increasingly be a central issue. Technical Notes like this one from the CTB come at a great time.

**Alex Custódio**, president of the Metallurgical Workers Union of Betim and Region.



# INTRODUCCIÓN

En su Congreso Fundacional, en diciembre de 2007 la CTB destacó la defensa de un Nuevo Proyecto de Desarrollo Nacional con soberanía, democracia y valorización del trabajo como objetivo estratégico de la lucha sindical de clases por la justicia social, contra la explotación capitalista y a favor del derechos e intereses de la clase trabajadora y del pueblo brasileño.

El 1 de junio de 2010, la Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora (Conclat), celebrada conjuntamente por los sindicatos, aprobó en su resolución política una "Agenda de la Clase Trabajadora para un Nuevo Proyecto de Desarrollo Nacional", igualmente guiada por tres valores fundamentales: la democracia, la soberanía nacional y la valorización del trabajo.

Esto refleja un aumento en el nivel de conciencia del movimiento sindical y de la clase trabajadora brasileña sobre la importancia del desarrollo nacional para lograr el bienestar social, asegurando y ampliando los derechos alcanzados por el pueblo brasileño.

El desarrollo nacional debería ser un objetivo común para toda la nación brasileña, pero esa no es la realidad. Hay fuerzas poderosas, dentro y fuera del país, hostiles al desarrollismo.

Hoy, la clase trabajadora enfrenta el desafío de liderar la lucha por el nuevo proyecto de desarrollo nacional propuesto por Conclat.

Uno de los pilares de este nuevo proyecto es la reindustrialización de la economía nacional. En el período histórico que marcó la industrialización de Brasil, entre 1930 y 1980, nuestro PIB creció alrededor del 7% anual en promedio.

El expresidente Getúlio Vargas jugó un papel fundamental en este proceso, que no podría haber ocurrido sin el mando decisivo del Estado Nacional.

Tras la crisis de la deuda externa de los años 1980, cuando el país quedó bajo la tutela del FMI, la tasa de crecimiento del PIB se desplomó, manteniéndose en torno al 2% anual en las décadas siguientes.

El bajo crecimiento estuvo acompañado de la desindustrialización de la economía. La industria manufacturera representó más del 30% del PIB brasileño. Cayó al 11% en 2020 y continúa en una trayectoria descendente. Entre 2014 y 2019, la industria brasileña perdió alrededor de 1,3 millones de puestos de trabajo.

Las recetas neoliberales impuestas en la última década del siglo y, más recientemente, bajo los gobiernos de Temer y Bolsonaro, empeoraron los problemas. La ideología del Estado mínimo, exacerbada por el Spending Cap., condujo a una desastrosa reducción de las inversiones públicas, sacrificando el desarrollo y las políticas públicas.

Históricamente, la estrategia de desarrollo, incluso durante la dictadu-

ra militar y el “milagro”, se basó en el trípode formado por el Estado (con inversiones centradas principalmente en infraestructura, energía e industria básica), capital privado nacional (invertido principalmente en industrias de bienes no -bienes de consumo duraderos), y capital privado extranjero (bienes de consumo duraderos, con énfasis en la industria automotriz).

Las políticas neoliberales, guiadas por el fiscalismo, las altas tasas de interés y la entrega de bienes públicos a los grandes capitalistas, han agotado la capacidad de financiación e intervención del Estado en favor del desarrollo.

Esto explica la caída sustancial de las tasas de inversión y del crecimiento del PIB en las últimas décadas. El debilitamiento del papel del Estado en el desarrollo hizo inviable el crecimiento sostenido y transformó los ciclos económicos de Brasil, antes vigorosos, en tímidos vuelos de gallina.

Este comportamiento de la macroeconomía tuvo también la contrapartida de la acentuación de las desigualdades sociales y regionales, la concentración del ingreso, el crecimiento del desempleo, la pobreza y la polarización social y política del país.

El gobierno de Lula abrió un nuevo capítulo en nuestra historia y trajo nuevas perspectivas a la lucha política en nuestro país. Consciente de la importancia del desarrollo nacional, el presidente ya ha proclamado la necesidad de reindustrializar la economía y está

dispuesto a colaborar en este sentido.

La reindustrialización y la reanudación de un crecimiento sostenido y vigoroso del PIB requieren un cambio de modelo económico. Será necesario ampliar la acción del Estado, aumentar sustancialmente la tasa de inversión (Formación Bruta de Capital Fijo), fortalecer el mercado interno y proteger la industria genuinamente brasileña.

El aumento de las inversiones públicas estimula también las inversiones privadas y debe ser el motor del nuevo modelo de desarrollo, que también debe basarse en la reducción de los tipos de interés, una reforma fiscal progresiva, el fortalecimiento de las empresas públicas, el aumento de la Ciencia, la Tecnología e Innovación y reanudación de obras suspendidas, entre otros.

Otros temas centrales, asociados a la soberanía energética y el desarrollo nacional, son:

- El fortalecimiento de Petrobras y la reanudación del control público sobre Eletrobras;
- Desarrollo sostenible, prestando atención a la preservación del medio ambiente, priorizando la energía limpia y protegiendo a las personas en el campo, los bosques, las aguas, los quilombos y las comunidades indígenas;
- La restauración y mejora de la política de contenido local;
- Política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) coherente con las necesidades de desarrollo nacional;

- La revitalización de la industria naval y el fortalecimiento de la Marina Mercante brasileña, que debe estar representada por una poderosa flota nacional tripulada por marinos brasileños, además de tener exclusividad en el cabotaje; exploración sustentable de la Amazonía Azul y construcción de barcos y submarinos (convencionales y nucleares); más inversiones en el sistema hidrovía;

- La revitalización de la ingeniería y la construcción civil nacionales, que casi fueron destruidas por Lava Jato; fortalecer el desarrollo del PAC (Programa de Crecimiento Económico) del sector aeroespacial, Inteligencia Artificial y telecomunicaciones;

- Estructurar cadenas productivas en sectores intensivos en empleo y contenido tecnológico; fortalecer el sistema ferroviario público;

- La educación, y especialmente la educación pública de calidad, es la base del desarrollo contemporáneo y exige alta prioridad. Se debe prestar especial atención a la educación técnica;

- El gobierno debe tomar iniciativas y ejecutar programas destinados a aumentar el nivel educativo de la clase trabajadora brasileña, así como su formación y recualificación profesional para enfrentar los desafíos de las nuevas tecnologías y, en particular, la Inteligencia Artificial;

- La salud y seguridad de los trabajadores (con reducción de enfermedades profesionales y accidentes de tra-

bajo), además de constituir derechos humanos inalienables, son también un medio para incrementar la productividad y la competitividad de la economía nacional. Esta es también una razón de peso para fortalecer el SUS y viabilizar el Complejo Económico e Industrial de Salud, así como para incrementar y rescatar las Normas Reguladoras de Seguridad y Salud en el Trabajo (NR) que fueron desreguladas (y derogadas, como lo fue la NR 2), por Jair Bolsonaro con el pretexto de combatir la burocracia y aumentar la competitividad nacional.

## **VALORAR EL TRABAJO**

En oposición a la ideología neoliberal, la CTB concibe la valorización de la clase trabajadora rural y urbana como fuente de desarrollo nacional, además de un objetivo consagrado en la Constitución Federal.

Nuestro proyecto de desarrollo apunta a lograr un vigoroso crecimiento del PIB, el pleno empleo, la apreciación de los salarios, las jubilaciones y las pensiones, la ampliación de los derechos sociales y laborales y el fortalecimiento de las negociaciones colectivas y del movimiento sindical.

Queremos una revisión de la reforma laboral, la subcontratación ilimitada (un alimento para la esclavitud contemporánea) y otros reveses impuestos a la sociedad brasileña desde el golpe de 2016; la implementación de la reforma agraria; fortalecer la

agricultura familiar; la regulación del trabajo en plataformas digitales.

Estudios y experiencias recientes apuntan a la reducción de la jornada laboral como un medio eficaz para aumentar la intensidad y la productividad del trabajo humano, además de aumentar el bienestar de los trabajadores y trabajadoras y reducir las tasas de accidentes y enfermedades profesionales como el burnout.

Brasil, con una semana laboral de 44 horas establecida en la Constitución, ocupa el décimo lugar en el ranking mundial de países con mayor jornada laboral. Como resultado de las jornadas laborales extenuantes y de la presión de los empleadores para obtener resultados, Brasil es el segundo país más afectado por el síndrome de burnout: el 30% de los trabajadores brasileños (más de 30 millones de personas) padecen la enfermedad, según la ISMA (Asociación Internacional para el Manejo del Estrés).

Este escenario patológico en el mercado laboral brasileño ciertamente compromete la productividad del trabajo, además de sobrecargar el sistema de salud y el INSS.

Por tanto, tiene mucho sentido, a

pesar de la oposición de sectores poderosos del empresariado, defender la reducción de la jornada laboral (RJT), y también la institución de la semana de 4 días, como forma de aumentar la productividad laboral, mejorando así -El ser y la salud de nuestra clase trabajadora, incluyendo Brasil.

En las nuevas condiciones, aumenta el papel de la política exterior en el desarrollo nacional. Una política exterior en sintonía con las tendencias históricas actuales parece fundamental. Esto incluye valorar las relaciones Sur-Sur, como lo ha hecho el gobierno de Lula, fortalecer y ampliar los Brics y su banco de desarrollo, centrado en inversiones productivas y sin las condicionalidades de las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), y la creación de la moneda propia del bloque para sustituir al dólar en las transacciones económicas dentro del mismo.

Para permitir la implementación de un plan de reindustrialización como base de un nuevo proyecto de desarrollo nacional, es esencial formar un frente social y político amplio para derrotar a las fuerzas, internas y externas, que se oponen al desarrollo nacional.

# LA POLÍTICA INDUSTRIAL AL SERVICIO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO PARA BRASIL

1. Es difícil exagerar la relevancia de la reanudación de la política industrial en el país. En los últimos años, Brasil ha experimentado el ataque más grave a su democracia desde el golpe de 1964. Amplios sectores sociales populares se sintieron atraídos por posiciones políticas liberales y conservadoras. En la raíz de este proceso reciente en la historia brasileña está, entre otros factores, la erosión de las bases materiales de una sociedad marcadamente desigual. En el centro de la erosión de estas bases está la regresión productiva que experimenta el país desde hace más de tres décadas. La política industrial, por tanto, más que un fin en sí misma, debe ser actualmente un instrumento al servicio de la recomposición de las condiciones socioeconómicas necesarias para la consolidación de la nación brasileña hacia la transformación de la vida de las personas.

2. Sin embargo, no es trivial construir una nueva política industrial exitosa dados los cambios ocurridos en el funcionamiento de la economía brasileña en los últimos años. Hoy en día surgen muchas preguntas sobre el camino hacia una política industrial eficaz. En los gobiernos Lula I y II y en el gobierno de Dilma se llevaron a cabo tres rondas de políticas industriales. Con distintos éxitos, esa experien-

cia dejó lecciones aprendidas, pero no logró revertir la tendencia a la baja de la estructura productiva del país. ¿De qué manera las condiciones actuales son mejores o más desafiantes para el éxito de una nueva política industrial?

3. Los gobiernos de Temer y Bolsonaro, al servicio, sobre todo, de la burguesía financiera, llevaron a cabo un conjunto de reformas institucionales que reconfiguraron las relaciones que enmarcan el juego económico en el país. Se alteró la relación entre Estado y mercado, la relación entre capitalistas y trabajadores y el poder relativo de las fracciones financiera e industrial de la burguesía. ¿Qué nuevas limitaciones imponen estos cambios a la política industrial? ¿Es posible superarlos parcialmente en el corto plazo e identificar cambios más profundos en el mediano plazo? En términos del régimen macroeconómico vigente en el país, ampliamente señalado como uno de los principales factores que debilitaron la experiencia previa de política industrial, ¿cómo impactan los cambios realizados en los últimos años en el desarrollo industrial?

4. Una cuestión de gran relevancia para el éxito de la política industrial y sobre la que se piensa poco es ¿cuál es la base social de apoyo a esta política? ¿Será suficiente la coordinación entre

el gobierno federal y las representaciones empresariales y obreras a través del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) para enfrentar la oposición militante de diversos sectores económicos con fuerte influencia política e ideológica en el país? ¿No constituye la propia regresión industrial del país y una cierta confluencia de intereses entre los sectores industrial y financiero un obstáculo para la formación de una base social en defensa de la nueva industrialización? ¿Cómo diseñar una política industrial para expandir su base de apoyo social más allá de los sectores organizados de la burguesía y los trabajadores en una etapa histórica en la que la ideología nacional-desarrollista es minoritaria?

5. Este trabajo es una propuesta para abordar estas cuestiones. La idea clave que lo guía es que la política industrial, para tener un éxito duradero, debe desarrollarse como el núcleo de una estrategia de desarrollo nacional. Esto significa que la política industrial debe contener el objetivo tradicional de aumentar la productividad media de la economía a través del crecimiento de sectores con mayor contenido tecnológico, pero que esta dimensión debe estar vinculada a los objetivos de transformar las condiciones de vida de la población brasileña y cambiar el marco económico institucional vigente en el país. En la primera sección después de esta introducción, se discutirán los impactos efectivos y poten-

ciales en la industria manufacturera de los cambios institucionales llevados a cabo bajo los gobiernos de Temer y Bolsonaro. Se analizarán los impactos de la reforma fiscal, las reformas laborales y el régimen de política monetaria. En el siguiente apartado se discutirán las medidas efectivas de estos gobiernos que tuvieron impactos en la industria nacional, así como los planes de desarrollo industrial que se propusieron. En la tercera sección se presentará una propuesta de integración entre la política industrial y la estrategia nacional de desarrollo, centrándose en la búsqueda de apoyo social a esta estrategia y medidas para adaptar el régimen macroeconómico a la misma. Finalmente, en la cuarta sección, se discutirán medidas en áreas estratégicas para la implementación de la actual política industrial, involucrando los temas de financiamiento, desarrollo regional, integración con América Latina, valorización de empresas nacionales e infraestructura.

## **LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES TRAS EL GOLPE DE 2016 Y LA INDUSTRIA NACIONAL**

6. Después del golpe de 2016, Brasil comenzó a experimentar una reconfiguración de partes clave del funcionamiento de la economía del país llevada a cabo por la nueva disposición de clases sociales al frente del gobierno federal. Las reformas llevadas a cabo en diferentes áreas cambiaron las re-

laciones entre capitalistas y trabajadores, entre Estado y mercado y entre diferentes segmentos de la burguesía. Este conjunto de reformas impactó directa e indirectamente la trayectoria de la industria nacional y, por lo tanto, debe entenderse que traza los caminos para la nueva industrialización del país.

### **TECHO DE GASTO Y BLOQUEO DE LA ACCIÓN INDUCTORA DEL ESTADO SOBRE LA ECONOMÍA**

7. El cambio de régimen fiscal aprobado por el Congreso Nacional bajo el gobierno de Temer en diciembre de 2016, conocido como Techo de Gasto, significó un cambio profundo en la capacidad del Estado para actuar a favor del crecimiento económico. Además de la flagrante reducción de la soberanía popular sobre el gasto estatal y la política de inversión y el daño a la prestación de servicios públicos, el Techo de Gasto bloqueó una palanca fundamental para el crecimiento económico del país.

8. La suposición errónea de que un aumento del gasto público provoca una reducción de la inversión privada generó un régimen fiscal que, en lugar de servir para sacar al país de la crisis económica, profundizó la crisis misma. Dado que el Techo de Gasto no permitió un aumento del gasto público en tiempos de crisis y exprimió por completo la inversión pública, el Estado brasileño se convirtió en un factor más que agravó los momentos recessivos.

9. A lo largo de la década de 2000, la

inversión pública, incluidas las empresas estatales, fue el principal motor que impulsó el crecimiento de la inversión total en la economía, ya que generó la perspectiva de un crecimiento estable de la demanda y, por lo tanto, indujo al sector privado a producir e invertir más. De esta manera, el resultado del Techo de Gasto fue nublar el horizonte económico del país, inhibiendo así las decisiones de inversión privada en un momento en que la economía brasileña aún experimentaba los efectos de una grave crisis. No sorprende que desde entonces la economía brasileña haya permanecido prácticamente estancada, incluso después del "mini boom" de las materias primas ocurrido en los últimos años.

10. La rigidez de esta regla de gasto público, destinada exclusivamente a generar efectivo para pagar los intereses de la deuda pública, en un país donde ya existen otras tres reglas fiscales (Regla de Oro, Ley de Responsabilidad Fiscal y Regla del Superávit Primario), otorgó a la burguesía financiera un nivel de control sobre el presupuesto público sin precedentes en el mundo. En consecuencia, hoy el poder de la burguesía financiera para coaccionar a los gobiernos también es mayor. Incluso el Nuevo Marco Fiscal que flexibilizó los parámetros poco realistas del Techo de Gasto está marcado por esta nueva correlación de fuerzas. Los intereses de la burguesía financiera expresados en el Congreso Nacional pusieron más obstáculos para devolver

plenamente al Gobierno Federal la decisión de inducir el crecimiento económico a través del gasto y, sobre todo, de la inversión pública. Este se convierte en un factor muy relevante a considerar al momento de realizar la coordinación pública del desarrollo industrial del país en la actualidad.

## **LAS REFORMAS LABORALES OBSTACULIZAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPEORAN LAS CRISIS**

11. En 2017, durante el gobierno de Temer, se aprobaron dos leyes que cambiaron el patrón de relaciones entre capitalistas y trabajadores en Brasil. Ley 13.429/2017 que amplió la posibilidad de subcontratación y ley 13.467/2017 conocida como reforma laboral. Los cambios provocados por estas leyes significaron una expansión del control privado de los capitalistas sobre las relaciones entre ellos y la clase trabajadora y una reducción en la regulación pública de estas relaciones lograda en Brasil a lo largo del siglo XX.

12. Estas medidas se llevaron a cabo ignorando estudios sobre las experiencias de desregulación de las relaciones laborales en otros países, que muestran que no hay ganancias en términos de aumento de competitividad e incluso hay una reducción de la productividad como consecuencia del aumento de la facturación y la pérdida de capital acumulado. conocimiento en trabajadores más experimentados.

13. Incluso en el caso de Brasil, el principal argumento del sector empresarial y de los economistas liberales fue que el crecimiento salarial a partir de mediados de la década de 2000 fue la raíz de la caída de la rentabilidad corporativa y, por lo tanto, fue responsable de la reducción de la inversión, porque una menor las ganancias generaron menores inversiones. Este argumento resultó ser erróneo por varias razones. Pero vale la pena resaltar que, según estudios, un conjunto de otros factores es más relevantes para explicar la caída de la rentabilidad y de la inversión empresarial en la primera mitad de la década de 2010. Entre ellos está el aumento de la competencia con productos importados (Santos y colegas, 2023) tras la crisis de 2008 y el aumento de la deuda corporativa, especialmente aquellas con mayores volúmenes de deuda en moneda extranjera. En términos más generales, es el proceso de regresión industrial experimentado por el país desde la década de 1990 el que está en la raíz de las dificultades experimentadas por las empresas brasileñas después de la crisis capitalista global de 2008.

14. Pero hay un daño adicional a la dinámica económica del país y, por ende, a la industria nacional, derivado del aumento del control privado de los empresarios sobre las relaciones laborales. La caída del consumo agregado se acentúa en fases de desaceleración económica y el consumo agregado aumenta menos en fases de recuperación.

ción económica. En otras palabras, las reformas contribuyen a profundizar las crisis y perjudicar la recuperación del crecimiento.

15. Esto ocurre por la siguiente razón. Las reformas laborales facilitaron el despido de trabajadores y también la contratación en peores condiciones salariales con el objetivo de reducir los costes de producción. Resulta que, además de los costos, los salarios de los trabajadores son la principal fuente de demanda para la producción de bienes de consumo. Por ello, sostener los niveles de empleo en tiempos de desaceleración económica es un factor que contribuye a evitar que la economía caiga aún más, ya que los trabajadores ocupados sostienen la demanda de consumo. Sin embargo, al facilitar los despidos, las reformas laborales rompen la protección de esta economía contra las recesiones. Cuando la dirección de una empresa despidió trabajadores en un intento de reducir los costos laborales ante la perspectiva de una caída de las ventas, está produciendo, en conjunto, una caída aún mayor en la demanda de consumo y, por lo tanto, reforzando la perspectiva de una caída de las ventas.

16. En las fases de crisis, cuando el desempleo aún es alto, las nuevas formas de contratación permitidas por las reformas laborales generan salarios más bajos, especialmente en empleos que requieren calificaciones más bajas. En consecuencia, el crecimiento del

consumo agregado de los trabajadores será menor y, por tanto, la inducción del crecimiento de la producción debido a la reducción del desempleo también será menor. Así, la conclusión es que las reformas laborales no sólo son ineficaces para aumentar la competitividad de la industria nacional, sino que también son perjudiciales para la dinámica económica del país. Por lo tanto, revisar estas reformas también es importante para la reanudación del crecimiento económico sostenido del país.

### **METAS DE INFLACIÓN MÁS BAJAS Y AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL EMPEORAN LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO DE LA INDUSTRIA**

17. El sistema crediticio es una palanca esencial para el crecimiento industrial del país. Por lo tanto, cuanto más equilibrada sea la distribución del poder entre el Estado, el sector financiero y el sector industrial sobre la política monetaria y el mercado de crédito, mejor para el desarrollo. Asimismo, cuanto mayor sea el control del sector financiero sobre esta palanca, más dificultades enfrentará la industria. Los cambios ocurridos en los últimos años han reforzado este segundo camino.

18. En febrero de 2021, ya bajo el gobierno de Bolsonaro, se aprobó la autonomía del Banco Central de Brasil (BCB). Entre los cambios traídos, el de mayor impacto fue el fin de la coincidencia de los mandatos de la Presidencia de la República y la presidencia del BCB. Ahora, el

período de la presidencia del BCB inicia 2 años después del inicio del período de la Presidencia de la República. Por ejemplo, el mandato actual de la presidencia del BCB finalizará el 31 de diciembre de 2024, dos años después de que Lula asuma el cargo el 1 de enero de 2023.

19. Este cambio altera la posición relativa del BCB dentro del Estado brasileño. La primacía del poder elegido por el voto de la población sobre una institución clave para la dirección de la economía del país se debilita y, en consecuencia, aumenta el poder de presión del complejo económico, político y mediático del sector financiero privado.

20. Además, para reforzar el perfil pro mercado financiero del Banco Central, durante el gobierno de Temer se redujeron las metas de inflación y se redujo el intervalo de cumplimiento de las metas. En otras palabras, el régimen de metas de inflación en Brasil se ha vuelto más hostil al crecimiento económico. Cabe señalar que un estudio publicado por el FMI en enero de 2023 demostró que el régimen de metas de inflación no hizo que el desempeño económico y el control de la inflación de los países que lo adoptan fueran superiores a los de los países que no lo adoptan (BHALLA, BHASIN y LOUNGANI, 2023).

21. En conjunto, estos cambios institucionales provocaron una reducción significativa del poder de influencia del gobierno electo y también de la burguesía industrial sobre la política monetaria y el mercado crediticio. Como vie-

ne sucediendo en Brasil recientemente, la presión ejercida por el mercado financiero para que el gobierno federal se comprometa con una política fiscal conservadora es asumida por el BCB, que pasa a tomar sus decisiones de política monetaria fuertemente basadas en las proyecciones de los agentes financieros. Esto crea una trampa en la que el gobierno debe ceder en política fiscal para que la burguesía financiera acepte una política monetaria menos recesiva.

22. Esta situación tiene un impacto negativo considerable en la industria nacional. En primer lugar, los intereses forman parte de los costos de las empresas y su fuerte aumento durante un largo período, como ha ocurrido en Brasil, comprime la rentabilidad de las empresas. En segundo lugar, la política crediticia de los bancos se vuelve muy restrictiva con mayores tasas cobradas y mayores requisitos de garantía. Esto es aún más grave para las micro, pequeñas y medianas empresas que, al no tener acceso a financiación a través del mercado de capitales, quedan más sujetas a que los bancos impongan sus condiciones para conceder crédito.

23. En tercer lugar, como consecuencia de los otros dos efectos mencionados, las decisiones de realizar nuevas inversiones se posponen indefinidamente, ya que por un lado las empresas tienen menos utilidades retidas para utilizar en inversiones, ya que una mayor porción de los ingresos se destina a pagar gastos financieros

y, por otro lado, las fuentes externas de financiación se vuelven más restringidas. Ante este escenario, la relevancia de los bancos públicos y de los instrumentos de financiación pública en general aumenta de manera que el apalancamiento crediticio se pone al servicio de la política industrial.

24. La conclusión de este breve análisis de los cambios institucionales clave llevados a cabo por los gobiernos de Temer y Bolsonaro indica que ha habido una reconfiguración en la forma en que opera la economía brasileña. El significado de esta reconfiguración es una profundización del patrón construido a lo largo de la ola neoliberal de los años 1990 en el que el sector financiero –y también el sector agrario– son sus principales beneficiarios. El Estado perdió el control de importantes palancas para inducir el desarrollo económico. Este es el legado más dañino que dejan estos gobiernos al desafío de llevar a cabo una nueva industrialización en el país. Y, además de estos cambios institucionales fundamentales, estos gobiernos llevaron a cabo algunas medidas y probaron otras que demuestran cuál fue la política efectiva para el sector industrial que implementaron.

## **ENTRE LO DICHO Y LO HECHO: LA VERDADERA POLÍTICA DE TEMER Y BOLSONARO PARA LA INDUSTRIA NACIONAL**

25. Los gobiernos golpistas post-2016 no construyeron una política industrial

en sentido amplio, entendida como la implementación de medidas gubernamentales coordinadas con el objetivo de promover el desarrollo de la estructura productiva industrial del país hacia sectores con mayor contenido tecnológico y capacidad de innovación. Sin embargo, estos gobiernos llevaron a cabo medidas que perjudicaron directamente las posibilidades de desarrollo industrial del país. Al mismo tiempo, estos gobiernos publicaron varios documentos que defendían formalmente el objetivo de promover la industria nacional. Sin embargo, en la práctica estos planes no se reflejaron en el conjunto de la política económica del gobierno o incluso tuvieron una formulación precaria y, por tanto, fueron meramente protocolarios.

## **PLANES OFICIALES RELACIONADOS CON LA INDUSTRIA NACIONAL**

26. Durante el gobierno de Temer, en 2018, se lanzaron los documentos “Estrategia para la transformación digital brasileña” (E-Digital), establecidos mediante decreto, y se elaboró la “Agenda Brasileña para la Industria 4.0” bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI).

27. El primer documento señala que el objetivo de E-Digital era “aprovechar todo el potencial de las tecnologías digitales para lograr mayores niveles de productividad, competitividad y niveles de

ingresos y empleo en todo el país” (MCTIC, 2018, p. 6). El segundo documento presentó un conjunto de 10 medidas que tenían como objetivo ayudar a las empresas brasileñas a adoptar tecnologías asociadas a la digitalización y automatización de los procesos productivos.

28. En ese momento, el gobierno no se preocupó por realizar o al menos hacer pública una evaluación de los resultados de la implementación de estos planes. Esto en sí mismo constituye una brecha relevante para el éxito de cualquier política pública, ya que medir los resultados de cada medida propuesta es una condición necesaria para orientar las acciones gubernamentales. Sin embargo, no sorprende que como consecuencia de las graves pérdidas presupuestarias y de la reducción del número de empleados, se haya producido una reducción en la capacidad de los organismos públicos para ejecutar las políticas públicas bajo su responsabilidad y que, por tanto, estos planes que requieren la alta coordinación pública no ha superado sus primeras fases.

29. Esta baja ejecución de los planes fue atestiguada por los autores del trabajo “Agenda Brasileña para la Industria 4.0: Evaluación de la etapa de ejecución de las medidas propuestas” (Amorim y colegas, 2020). En primer lugar, los autores encontraron que no existían documentos organizados por los órganos responsables del plan en los que se informara sobre los avances de su ejecución. Por lo tanto, los autores desarrollaron

cuestionarios para recopilar la información requerida. La conclusión a la que llegaron es que, de las 10 medidas del plan, 7 aún se encontraban en fase de redacción, reestructuración o incipiente implementación. Sólo 2 se encontraban en fase de ejecución y 1 en fase de finalización. Más que la necesaria crítica al gobierno de entonces, esta falta de evaluación sistemática y baja ejecución sirve de ejemplo y advertencia para las actuales iniciativas de política industrial.

30. Durante el gobierno de Bolsonaro se lanzó en 2019 el “Plan de Acción de la Cámara Brasileña de Industria 4.0 en Brasil”. En la composición de esta Cámara participaron varios organismos públicos y entidades civiles, coordinados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC) y el Ministerio de Economía (ME). Según el documento, el Plan pretende “ser un instrumento que induzca el uso de conceptos y prácticas relacionados con la industria 4.0, con el objetivo de aumentar la competitividad y la productividad de las empresas brasileñas, contribuyendo a la inserción de Brasil en las cadenas de valor globales [...]” (MCTIC y ME, p. 4).

31. Tampoco hubo preocupación por realizar y publicar una evaluación de la implementación de este plan. Recién en 2021 la Cámara Brasileña de Industria 4.0 publicó un documento que revisa el plan lanzado dos años antes (Cámara de Industria, 2021). Sin embargo, el documento no realiza

esta revisión ni una evaluación de los resultados alcanzados en el período. Únicamente presenta algunos cambios de redacción a las medidas originales y añade otras.

32. En 2021 se lanzó el documento “Estrategia Nacional de Innovación” bajo la coordinación del MCTIC y Casa Civil. La Cámara de Innovación encargada de elaborar el plan estuvo integrada por 10 ministerios, con el objetivo de construir un documento consistente y amplio que oriente las acciones gubernamentales. Esta intención se percibe en las decenas de iniciativas y casi doscientas acciones incluidas en el plan en diferentes ámbitos y también en los objetivos cuantitativos a alcanzar.

33. Sin embargo, esta amplia cobertura del plan no significó solidez y coherencia. Los investigadores del Ipead (De Negri y colegas, 2021) realizaron una evaluación de los objetivos y propuestas del plan y concluyeron que la Estrategia era “imprecisa, genérica y sin prioridades objetivas” y constituía, por tanto, un “revés para las políticas de innovación en Brasil”. Esta conclusión duramente crítica derivó de problemas de diagnóstico, falta de coordinación entre los órganos involucrados en la elaboración del plan, metas poco realistas e incluso errores básicos en los indicadores utilizados para orientar dichas metas. Un ejemplo de metas poco realistas fue el objetivo de aumentar la tasa de empresas innovadoras en el país al 50% en dos años, cuando el

promedio histórico era del 30% y en su pico había llegado al 36%. No sería necesario concluir que la “Estrategia Nacional de Innovación” del gobierno de Bolsonaro no era más que un documento meramente formal destinado a ser archivado y olvidado.

## DESCONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INDUSTRIA NACIONAL

34. La verdadera política del gobierno de Bolsonaro para la industria nacional no se encuentra en los documentos publicados. La alta influencia del sector financiero privado en la política económica y la orientación ideológica ultra liberal del equipo económico moldearon en la práctica las acciones del gobierno que impactaron negativamente a la industria nacional.

35. Durante la creación del gobierno, con la extinción del MDIC, se hizo evidente que los desafíos del desarrollo industrial nacional se estaban moviendo fuera del gobierno. El fin de este ministerio no fue meramente simbólico, sino que representó una pérdida concreta de capacidad de coordinación pública de las acciones gubernamentales en la zona.

36. Ciertamente, la acción más evidente en sentido contrario a las necesidades de la industria nacional llevada a cabo por el gobierno de Bolsonaro fue el desmantelamiento realizado en el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Desde el período de la campaña electoral de 2018, el BNDES se había convertido en uno de

los objetivos prioritarios de una campaña criminal de difamación. Durante el gobierno de Bolsonaro, el BNDES se vio obligado a atender una antigua demanda de los agentes financieros privados, según la cual el BNDES sería un competidor en el mercado de crédito.

37. El desmantelamiento del BNDES comenzó durante el gobierno de Temer, en 2017, con el fin de la tasa de interés cobrada por el banco por debajo de las tasas de mercado (TJLP), lo que fue una manera encontrada de eludir las altas tasas de interés históricamente practicadas en Brasil. De hecho, la existencia del TJLP fue un instrumento del Estado brasileño para reducir el enorme control privado de las condiciones crediticias en el país, algo perjudicial para cualquier estrategia de industrialización. Era natural, por tanto, que el fin del TJLP estuviera a la cabeza de las exigencias de la burguesía financiera.

38. Durante el gobierno de Bolsonaro, el giro del BNDES fue drástico. La caída de los desembolsos totales del banco entre 2010 y 2020 fue del 61%, de R\$ 168,4 mil millones a R\$ 64,9 mil millones. Incluso si descontamos el período de mayor desembolso para combatir los efectos de la crisis capitalista global en Brasil, la reducción también fue muy significativa. Entre 2015 y 2020, la caída de los desembolsos totales fue del 52%. La caída fue aún más grave si se considera exclusivamente la Industria Manufacturera. Entre 2015 y 2020, la reducción de los desembolsos del BN-

DES para este sector fue del 79%, pasando de R\$ 35,1 mil millones a R\$ 7,5 mil millones. En sentido contrario, en el mismo período, los desembolsos para el sector Agricultura crecieron el 21%, pasando de R\$ 13,7 mil millones a R\$ 16,6 mil millones.

39. Este cambio en la política de desembolsos del banco generó la situación que se muestra en el Gráfico 1 a continuación. Desde 2018, la participación del sector Agrícola en los desembolsos del BNDES es mayor que la participación de la Industria Manufacturera. En 2020, la participación de la agricultura (25,6%) fue más del doble que la de la industria manufacturera (11,6%). Claramente hubo una erosión de la misión fundamental del BNDES de ser el banco para financiar el desarrollo industrial nacional.

40. Recién en 2021 y 2022, debido a las medidas de emergencia para evitar la quiebra generalizada de las micro, pequeñas y medianas empresas durante la pandemia, volvió a crecer la participación de la Industria Manufacturera. La principal medida fue la implementación del Plan de Emergencia de Acceso al Crédito (PEAC). Esto no significa que hubo una caída en los desembolsos a la Agricultura, que aún creció 28% entre 2021 y 2022, pero ese crecimiento pasó a ser inferior al observado para la Industria Manufacturera. Aun así, la Agricultura siguió recibiendo una proporción mayor de los recursos del banco. Como comparación de los cambios en curso, entre enero y junio de 2023, la participación

**Gráfico 1. Participação setorial no total de desembolsos do BNDES (%)**



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

de la Agricultura y la Industria Manufacturera en los desembolsos del banco fue del 17% y 22% respectivamente.

41. El gobierno de Bolsonaro también se comprometió a alcanzar acuerdos internacionales que, a pesar de no implementarse, demostraron que el proyecto en marcha estaba perdiendo espacio para el desarrollo industrial nacional. Este es el caso de la solicitud realizada por el gobierno federal en mayo de 2020 para unirse como miembro pleno del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De implementarse, el gobierno brasileño perdería la posibilidad de dirigir las compras gubernamentales a empresas nacionales, lo que es un instrumento esencial de las estrategias de política industrial nacional.

42. En la misma dirección iban las negociaciones, iniciadas por el gobierno de Temer, para que Brasil ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este caso, el conjunto de instrumentos a los que el gobierno brasileño debería renunciar era más amplio, en particular una mayor pérdida de control sobre los flujos de capital, es decir, un mayor control de los agentes financieros internacionales sobre este flujo, y una disminución del espacio para las políticas de defensa y Promoción de la industria nacional en el comercio internacional.

43. Finalmente, el acuerdo Mercosur-Unión Europea, así como el acuerdo dentro de la OMC, profundizaría una relación desigual y perjudicial para la transformación industrial de Brasil,

**Gráfico 2. Participação dos produtos nas exportações do Brasil para a Europa**



Fonte: DataViva (CEDEPLAR-UFMG) com dados da SECEX

**Gráfico 3.** Participação dos produtos nas importações do Brasil a partir da Europa



creando impactos negativos en la generación de empleos mejor remunerados. En este acuerdo, el grado de reducción arancelaria que realizará Brasil es considerablemente mayor que la reducción que realizará la Unión Europea, ya que las exportaciones brasileñas al bloque europeo ya tienen aranceles bajos, a diferencia de los aranceles de importación de productos europeos por parte de Brasil. (Martínez, 2023). De esta manera, las ganancias para Brasil y el blo-

que sudamericano serían menores y proporcionalmente más concentradas en bienes industriales más básicos.

44. Los gráficos 2 y 3 a continuación muestran la alta desigualdad en términos de sectores y productos comercializados entre Brasil y Europa. Del total exportado por Brasil a Europa en 2020, el 75% se concentró en Productos de origen Vegetal, Animal y Metálico. Las importaciones brasileñas desde Europa se concentran en un 75% en Productos

Químicos, Máquinas, Vehículos y Plásticos y Cauchos. Tal como se propone, el acuerdo comprimirá el espacio para políticas de transformación industrial, reforzando este patrón de comercio colonia-metrópolis. En particular, la estrategia de utilizar el Complejo Económico e Industrial de la Salud (CEIS) como uno de los ejes actuales de la política industrial puede verse comprometida debido a la alta competencia con los productos europeos en sectores asociados al tema de la Salud.

45. No se puede dejar de mencionar entre estas medidas contrarias al desarrollo industrial nacional la casi liquidación (actualmente en proceso de reversión) de la empresa pública CEITEC (Centro Nacional de Tecnología Electrónica Avanzada) en el sector de semiconductores. Y también la privatización de Eletrobrás, que además del potencial aumento de costos para los sectores industriales intensivos en energía, significa la pérdida del control público de un fuerte instrumento para inducir la inversión y la innovación.

46. En conclusión, la política industrial efectivamente aplicada por los gobiernos de Temer y, sobre todo, de Bolsonaro representó una profundización de la regresión industrial iniciada en los años 1990. En consecuencia, la reversión de estas medidas y la recomposición de las capacidades del Estado brasileño para planificar y ejecutar las políticas estratégicas para el desarrollo nacional deben estar entre los objeti-

vos del actual gobierno.

**Fuente:** Data Viva (CEDEPLAR-UFMG) con datos de SECEX.

**Gráfico 2.** Participación de los productos en las exportaciones de Brasil a Europa

**Gráfico 3.** Participación de los productos en las importaciones de Brasil desde Europa

## POLÍTICA INDUSTRIAL COMO PARTE DE UNA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

47. El regreso de la política industrial a los objetivos del gobierno brasileño después de seis años de gobiernos ultra liberales debe tener en cuenta los límites de las políticas industriales llevadas a cabo por gobiernos progresistas entre 2003 y 2016. Durante ese período, hubo una reanudación de la política industrial, incluyendo un activo papel de los bancos y las empresas públicas. Sin embargo, incluso con éxitos parciales y temporales, la Industria Manufacturera no generó una dinámica virtuosa de crecimiento e inversión. Por el contrario, en general estuvo por debajo del desempeño promedio de la economía.

48. Además, el impacto en el sector industrial de la fase de inestabilidad, tras el estallido de la crisis capitalista global en 2008, fue profundo. El estancamiento del crecimiento de la producción y la creación de empleo, la caída de la rentabilidad y el aumento de los niveles de endeudamiento fueron características notables de las

dificultades que enfrentó la industria nacional a partir de 2011, revelando su fragilidad producto de la regresión experimentada desde los años noventa.

49. Los desafíos que hoy enfrenta Brasil en términos de desarrollo industrial se ven amplificados por las transformaciones que se están produciendo en el mundo. En el campo de la disputa entre países y empresas transnacionales por el liderazgo del comercio mundial de bienes manufacturados y el control de la creciente frontera tecnológica, se abren posibilidades, pero también requieren una mayor concentración de esfuerzos. Por esta razón, la política industrial con el objetivo de transformar la estructura productiva de Brasil y no sólo generar beneficios sectoriales temporales, necesita basarse progresivamente en elementos que van más allá de su estricto dominio, como la construcción de una hegemonía social y política para perseguirla a lo largo de un largo período de tiempo y la creación de un régimen macroeconómico favorable al desarrollo.

## **POLÍTICA INDUSTRIAL ORIENTADA POR LAS NECESIDADES DEL PUEBLO BRASILEIRO.**

50. Hay un punto poco considerado en el debate sobre la política de desarrollo económico en Brasil: la formación de la base social para apoyar esta política hoy. Este fue un elemento decisivo para el éxito del período de desarrollo nacional en el que la hegemonía ideológica estaba del lado del desarrollo. La hege-

monía de la ideología económica del país hoy fue conquistada gradualmente por la burguesía financiera. La reanudación de la política industrial por parte del actual gobierno brasileño ya se ha convertido en el blanco de editoriales periodísticas y artículos de opinión contrarios a la política industrial. Incluso antes del golpe de 2016, la operación Lava Jato se movilizó para atacar los principales vectores de la política industrial brasileña, en particular el papel de Petrobras y el sector de ingeniería y construcción civil. Como ya se mencionó, las acciones del BNDES al servicio de la industria nacional durante los gobiernos progresistas de Lula y Dilma se convirtieron en el centro de una campaña con el objetivo de convencer a la opinión pública de que la acción gubernamental a favor de la industria nacional era sólo un subterfugio para la corrupción.

51. Estos episodios expresan la posición de sectores con fuerte poder económico y político en la sociedad brasileña y también de los extranjeros. Diferentes países tienen diferentes objetivos para lograr la modernización de sus estructuras industriales. Los países ricos e históricamente dominantes en el sistema económico mundial aplican políticas industriales para mantener esta posición. Los países subdesarrollados que históricamente están subordinados a la dinámica económica liderada por los países ricos aplican políticas industriales como una forma de liberarse de esta condición. Sin em-

bargo, en estos países la búsqueda de la superación del subdesarrollo toma la forma de una profunda lucha política e ideológica interna.

52. Por lo tanto, en cada etapa histórica, la política industrial debe adoptar la forma más adecuada para reunir en torno a ella el más amplio espectro de apoyo posible entre las clases sociales del país. Esto es necesario porque la transformación de la estructura productiva del país presupone mover sectores económicos de posiciones de control de la máquina estatal y de los flujos de ingresos y riqueza generados en el país. En el caso de Brasil, esto tiene que ver con el cambio de rumbo económico que beneficia enormemente a la burguesía financiera, pero también a la burguesía agraria.

53. La formación de un bloque social y político en defensa del desarrollo industrial de Brasil es hoy aún más desafiante debido a la regresión industrial experimentada por el país en las últimas décadas y a la convergencia de opiniones entre los sectores financiero e industrial en aspectos clave de la política económica. La regresión industrial que vive el país se traduce actualmente en un bajo peso político e ideológico del sector industrial tanto en el Parlamento como en la prensa. El sector empresarial de la industria nacional no tiene estructuras institucionales comparables a, por ejemplo, la bancada ruralista en el Congreso o la influencia del sector financiero en la prensa privada.

Esta frágil posición política e ideológica de la comunidad empresarial industrial del país no es algo natural, sino parte de la victoria de la estrategia neoliberal en el país desde los años noventa.

54. Sin embargo, también existe una convergencia de opiniones por parte de la representación de los empresarios industriales con el sector financiero en torno al papel de la política fiscal. En general, ambos sostienen que la política de austeridad fiscal es una condición necesaria para la estabilidad económica, la reducción de las tasas de interés y la atracción de capital internacional. En otras palabras, la burguesía industrial refuerza el coro que presiona para mantener el gasto público y las inversiones bajo escrutinio permanente por parte de los tenedores de títulos de deuda pública brasileña, estos son los verdaderos beneficiarios de la austeridad fiscal.

55. Esta convergencia de opiniones expresa a su vez el dominio de la burguesía financiera sobre la dinámica económica del país. Como la burguesía financiera tiene un régimen macroeconómico que juega a su favor desde los años 1990, se crea la percepción de que es natural que sólo a través de la aceptación de sus condiciones será posible generar el entorno macroeconómico y el acceso al financiamiento que requiere el sector industrial. Es decir, los intereses privados de la burguesía financiera aparecen como intereses de todos.

56. Debido a la regresión industrial que experimenta el país y al reducido

poder político e ideológico de la burguesía industrial, la construcción de la base social para el desarrollo nacional necesita ampliarse a otros sectores sociales, especialmente a la clase trabajadora. Es en este punto cuando la forma que adopta la política industrial adquiere gran relevancia. Esta forma debe expresar los deseos de la gran mayoría de la población brasileña por la transformación estructural de sus condiciones de vida, ya que es necesario conquistar a los trabajadores y a las clases populares en general para la lucha por el desarrollo productivo hoy. Es decir, la política industrial debe apuntar explícitamente a la transformación social y la reducción de la grave desigualdad socioeconómica que existe en el país.

57. Afortunadamente, en los últimos años, el concepto de política industrial guiada por "misiones" ha ganado terreno entre investigadores vinculados a entidades representativas de trabajadores y empresarios. Este es un paso importante hacia la superación de la visión fragmentada de la política industrial. Incluso entidades empresariales del sector industrial comenzaron a defender esta formulación, a pesar de utilizar el término "misión" más como una nueva etiqueta que como una nueva concepción de la política industrial. El Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), recientemente asumido por el gobierno de Lula, absorbió esta visión al formular las directrices para la política industrial del gobierno. Respec-

to a las 7 "misiones" enumeradas por la CNDI, se puede decir que al menos 5 de ellas reflejan esta concepción de la política industrial como instrumento de transformación social.

58. Sin embargo, este es sólo el primer paso. Es necesario consolidar este camino como un nuevo paradigma de política industrial encaminado a enfrentar grandes desafíos nacionales (Gadelha, 2016), como la erradicación del hambre y la alimentación saludable, un sistema de salud pública universal y de calidad, una movilidad urbana moderna en las grandes ciudades y el acceso al saneamiento para todos. Y esto requiere la creación de nuevos canales que movilicen a la sociedad para preparar y monitorear la política industrial en diferentes niveles. La Figura 1 a continuación describe esta concepción de que actualmente la estrategia nacional de desarrollo necesita involucrar a las clases populares en su elaboración y monitoreo como un factor determinante para el éxito de esta estrategia.

59. La disputa entre sectores y subsectores industriales presionará permanentemente la política industrial hacia la fragmentación. Y este es el peor de los caminos, ya que hace que la política industrial sea cada vez más compensatoria de las debilidades que enfrenta la estructura productiva existente del país, mientras que el principal objetivo de la política industrial debe ser inducir la transformación de esta estructura, es decir, inducir el sur-

gimiento de sectores nuevos y más dinámicos que, por definición, tienen menos poder de negociación en comparación con sectores ya establecidos.

60. Consolidar los grandes desafíos nacionales como guía y objetivos centrales de la política industrial es hoy una tarea imprescindible. Al incluir estos desafíos en la razón de ser misma de la política industrial, se internaliza también a los sectores sociales movilizados para enfrentarlos y a la clase trabajadora en general, interesándose así por el éxito de la política industrial y comenzando así a defenderla. En otras palabras, este es un camino para reconstruir la base social en defensa de la estrategia nacional de desarrollo, enraizándola en las demandas históricas del pueblo brasileño.

## **POLÍTICA INDUSTRIAL Y RÉGIMEN MACRO ECONÓMICO**

61. En los primeros gobiernos Lula y el gobierno Dilma, desde el lanzamiento de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) en 2004, pasando por la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en 2008 y llegando al Plano Brasil Mayor (PBM) lanzado en A partir de 2011, la política industrial se volvió cada vez más fragmentada sectorialmente y menos orientada estratégicamente. Esta disminución de la dimensión sistémica estuvo asociada a la necesidad de medidas compensatorias para los más diversos sectores industriales impactados negativamente por las conse-

cuencias del régimen macroeconómico vigente en el país desde finales de los años noventa.

62. El régimen macroeconómico es el marco institucional bajo el cual se lleva a cabo la política macroeconómica. Es este régimen el que dicta las posibilidades y límites de la acción de cada gobierno en el manejo de la política macroeconómica. Por ejemplo, la política monetaria debe llevarse a cabo dentro de los límites del régimen de metas de inflación. Resulta que el propio régimen macroeconómico ya contiene implícitamente una estrategia nacional, en el caso del actual régimen de Brasil, anti desarrollo. Por lo tanto, aunque este régimen macroeconómico brasileño permite cierto margen para una política macroeconómica menos restrictiva, su forma de funcionar es inherentemente liberal y pro financiera. No hay duda de que el régimen macroeconómico vigente en Brasil fue uno de los mayores obstáculos para el éxito de la política industrial durante los gobiernos Lula I y II y el gobierno de Dilma. El antagonismo entre el régimen macro y la política industrial acabó cargando a esta última con un peso que nunca podría contrarrestar.

63. Desde entonces, el régimen macroeconómico se ha vuelto más restrictivo para el desarrollo. Ahora hay otra regla fiscal y la autonomía del banco central. Y, hay que agregar, las mayores restricciones a la acción del BNDES también configuran un marco institucional con menor margen de acción es-

tatal en la estructura financiera del país. Dada esta situación, la política industrial necesita ser conducida de manera más estratégica. Pero el CNDI también debe verse como un instrumento para formular caminos para cambiar el régimen macroeconómico del país, ya que esto impacta directamente en la política industrial. Dado que este cambio requiere una acumulación a largo plazo de fuerzas políticas y sociales, es esencial comenzar lo antes posible.

64. Por ejemplo, en el régimen de metas de inflación, es absolutamente pertinente elevar el centro y los rangos de la meta. El régimen monetario del país entre 2005 y 2018 estableció una meta de inflación del 4,5% anual y un intervalo de 2% hacia arriba y hacia abajo (entre 2006 y 2018). Y esto no significó una inflación descontrolada y amplió el espacio para la acción estatal para inducir el crecimiento económico. Actualmente, elevar la meta de inflación permitirá al propio BCB suavizar los ciclos de tasas de interés, incluso si los agentes financieros privados se resisten inicialmente.

65. También es necesario ir más allá del paradigma liberal impuesto al régimen macroeconómico en la década de 1990. Por ejemplo, el Consejo Monetario Nacional (CMN), responsable de aprobar el régimen de política monetaria y la política crediticia del país, está actualmente compuesto por tres miembros: el ministro de Finanzas, Planificación y presidente del BCB. Sin

embargo, hasta 1994, el CMN estaba compuesto por más representantes como presidentes de BNDES, BB y CEF, ministros de Industria y Comercio, Trabajo y también representantes de las clases trabajadoras. Esta última representación había sido establecida mediante decreto 94.303, del 1 de mayo de 1987 bajo el gobierno de José Saneys.

66. Uno de estos "representantes de las clases trabajadoras", como decía el decreto, era Lourenço Ferreira do Prado, entonces presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores de las Empresas de Crédito (CONTEC). Pero con la medida provisional (MP) 542 de 1994, convertida en ley 9.069 de 1995 durante el gobierno de FHC, todas estas representaciones quedaron extinguidas. Una composición nueva y más plural del CMN haría mucho bien al debate nacional sobre la dirección de la institucionalidad que gobierna las palancas clave de la política económica del país. Hay varios aspectos de la realidad económica que, incluso en un gobierno progresista, es fundamental que se consideren diferentes puntos de observación. Por ejemplo, dada la experiencia del BNDES en el financiamiento a largo plazo para la industria manufacturera, sería beneficioso para el CMN si confiara en este conocimiento para formular directrices que indujeran al sector financiero privado a avanzar también en la dirección del financiamiento de inversiones.

67. Esta formulación de alternativas al

régimen macroeconómico vigente en el país debe abarcar también la nueva regla fiscal, denominada Nuevo Marco Fiscal. Incluso porque el gran logro de aprobar esta nueva norma fue eliminar de la Constitución la antigua norma, el Techo de Gasto, que ahora puede ser revisado democráticamente. Al menos un punto de influencia más directa sobre la estructura productiva del país y, por tanto, de interés para la política industrial, debería incluirse en la discusión sobre mejoras a la nueva norma. Este es el espacio para el crecimiento de la inversión pública. La nueva regla fiscal establece que el monto de recursos que excede el techo de la meta de superávit primario anual podrá destinarse a inversión pública en el año siguiente.

68. En otras palabras, si el gobierno alcanza la meta de superávit primario, que en sí misma es un desafío en este momento, pero no alcanza su techo, no habrá transferencia de recursos a la inversión pública. Es necesario revisar esta regla para que los recursos que se destinan a la inversión pública sean todos aquellos que excedan el centro de la meta de superávit primario y no sólo su techo. De esta manera, la nueva regla fiscal estará más en sintonía con las necesidades de desarrollo productivo del país.

69. En resumen, la formulación e implementación de la política industrial hoy no debe ser indiferente al régimen macroeconómico del país y a la necesidad de construir la base social para

defender esta política. Esto significa perseguir el horizonte de construir una estrategia nacional de desarrollo en la que la política industrial sea uno de sus pilares, por ser ese el camino necesario para efectuar la transformación estructural de la economía brasileña.

## PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA INDUSTRIALIZACIÓN BRASILEÑA - FINANCIACIÓN PÚBLICA

70. La reanudación del papel del Estado en la financiación del cambio productivo estructural del país está en el centro de las necesidades actuales. La drástica reducción del papel del BNDES y los objetivos de privatización de gobiernos anteriores en relación a los bancos públicos rompieron una de las principales palancas de acción del Estado en la economía brasileña. Un conjunto de factores hace que la participación de la banca privada en el financiamiento de largo plazo en el país sea mucho menor que la participación de la banca pública.

71. El Gráfico 4 muestra la participación de las operaciones de crédito bancario en el PIB en cada rango de vencimiento de las operaciones: corto (hasta 1 año), mediano (entre 1 y 5 años) y largo (más de 5 años). El gráfico también separa las operaciones de los bancos públicos y privados. El BNDES y los bancos regionales de desarrollo también fueron excluidos de la muestra para captar, aunque de manera imprecisa, el papel de otros bancos

en el financiamiento. Lo que se puede observar es que, en primer lugar, hubo una reducción en la participación de las operaciones de los bancos públicos en el PIB a partir de 2016 en todos los rangos de vencimiento.

72. En segundo lugar, la proporción de préstamos a largo plazo de los bancos públicos en el PIB hasta 2016 era aproximadamente tres veces mayor que la proporción de los bancos privados. Esta diferencia se reduce en el período siguiente, que coincide con la fase de caída drástica de los desembolsos del BNDES - y, por tanto, de caída de los préstamos de los bancos comerciales realizados con recursos transferidos por ese banco - pero con la participación de los bancos públicos. Finalmente, observamos la mayor especialización de los bancos privados en préstamos a corto plazo, con una participación en el PIB siempre muy superior a la de los bancos públicos.

73. Por lo tanto, no hay sustitución de los préstamos a largo plazo de los bancos públicos por bancos privados. El sistema debe entenderse como complementario en el sentido de que el papel de los bancos públicos es crucial para financiar inversiones que requieren plazos más largos.

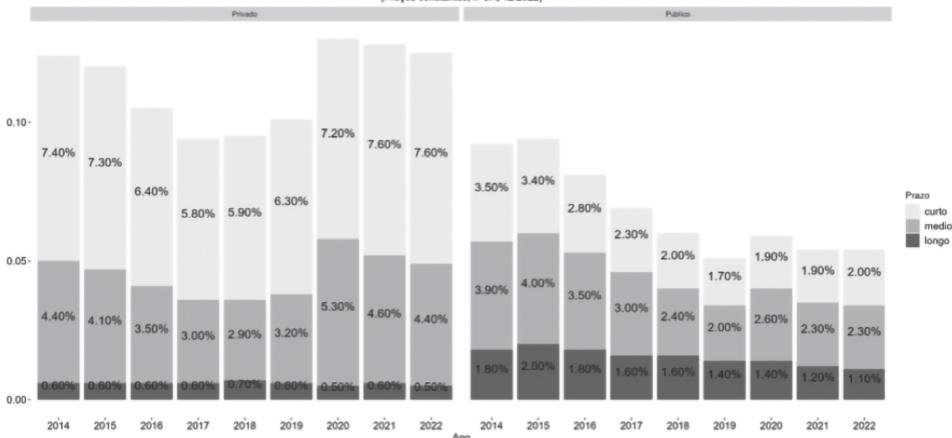
74. El BNDES, en particular, debe asumir como misión fundamental la financiación a largo plazo en subsectores y productos estratégicamente definidos por la política industrial. Pero hay otras medidas importantes que deben tomar-

se para impulsar el papel del BNDES en la búsqueda de una nueva industrialización. En primer lugar, volver a tasas de interés inferiores a las del mercado, similares al TJLP, de manera selectiva, especialmente en los eslabones clave necesarios para consolidar la estructura productiva nacional. En segundo lugar, debe revisarse la transferencia obligatoria de dividendos de al menos el 25% del beneficio neto del banco a la Unión. La reducción de este porcentaje reforzará la capacidad del banco para ampliar los desembolsos. Los bancos de desarrollo de otros países, como el KfW alemán y otros, ni siquiera tienen montos mínimos de transferencia obligatorios.

75. En tercer lugar, se debe autorizar al BNDES a emitir bonos destinados a financiar el desarrollo para atraer la riqueza acumulada en el país para ese fin. Así como los bancos comerciales emiten Cartas de Crédito Agrícola (LCA) que crean una fuente más estable de financiación para el sector agrícola, incluso en esta fase de altas tasas Selic, el BNDES podría captar recursos privados a través de una carta de crédito destinada al sector industrial. También deberían crearse obligaciones de incentivo para el sector industrial como mecanismo para recaudar recursos privados en el mercado de capitales.

76. Finalmente, es necesario regular adecuadamente los préstamos del Tesoro al BNDES mediante la emisión de bonos públicos. Esta fuente de fondos fue fundamental para que el ban-

**Gráfico 4 - Participação do crédito no PIB por maturidade - Bancos públicos e privados - Exceto bancos de desenvolvimento**  
(Preços constantes, IPCA, 12/2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Ifdata (Banco Central)

co incrementara sus operaciones durante los gobiernos de Lula y Dilma. Pero, desde 2021, el Tribunal Federal de Cuentas (TCU) considera irregular esta operación. Es necesario reconstruir un entorno regulatorio específico para el BNDES debido a su misión estratégica. La regulación a la que están sujetos otros tipos de bancos para garantizar la estabilidad del sistema financiero, basada en los acuerdos de Basilea, no debe extenderse automática y acríticamente al BNDES, ya que limita innecesariamente su margen de acción (Martins y Torres Filho, 2023).

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL

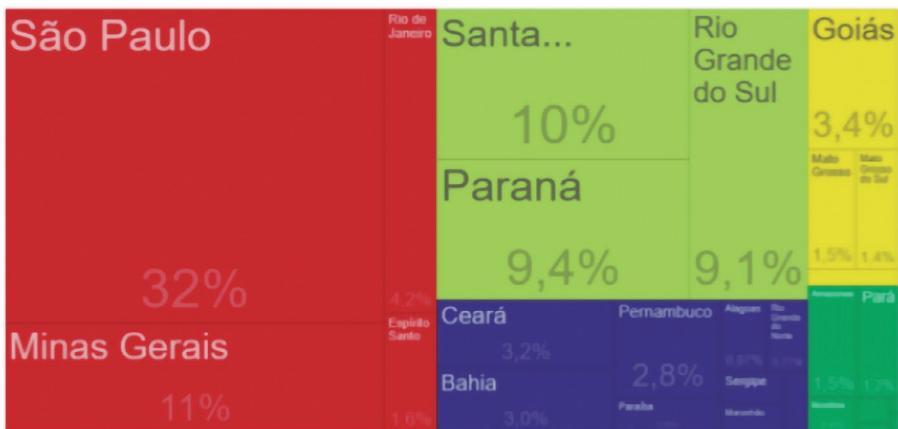
77. La dimensión regional del desarrollo industrial surge naturalmente en Brasil debido a sus enormes disparidades regionales, pero también se manifiesta dentro de cada estado. Por lo tanto, una política industrial vinculada

a los desafíos nacionales debe responder a la reducción de la desigualdad socioeconómica regional del país. Sin considerar explícitamente esta dimensión, se corre el riesgo de amplificar las desigualdades ya que, entre otras razones, la concentración industrial en algunos lugares atrae nuevas empresas.

78. El gráfico 5 muestra una de las dimensiones de la concentración industrial histórica del país. En 2021, el 76% de los empleos de la Industria Manufacturera se concentraron en las regiones Sudeste y Sur, mientras que Nordeste (13%), Centro-Oeste (6,6%) y Norte (3,5%) en conjunto representan el otro 24%. Cabe señalar que en los próximos 20 años (2003 a 2021), la región Nordeste aumentó el número de empleos en este sector en alrededor de 300 millones, más que la región Centro-Oeste, líder en producción agrícola del país, que creció en alrede-

countries, such as the German KfW and others, do not even have mandatory minimum

**Gráfico 5.** Distribuição entre os estados brasileiros do emprego na Indústria de Transformação (2021)



Fonte: DataViva (CEDEPLAR/UFMG) com dados da RAIS

dor de 250 mil puestos de trabajo.

79. Aunque los sectores de servicios modernos actualmente también cuentan con empleos con salarios superiores al promedio, uno de los principales vectores para el surgimiento de estos servicios es la presencia de la propia industria manufacturera, que demanda estos servicios. Por lo tanto, el desarrollo industrial de las regiones contribuirá al aumento de empleos mejor remunerados también en los servicios, distribuyendo así las ganancias salariales en toda la economía.

80. En cada frente de acción de la política industrial, es necesario analizar su potencial para contribuir al desarrollo de las regiones menos industrializadas del país. Hay que considerar, por ejemplo, qué productos industriales deman-

dados por el Complejo Económico e Industrial de la Salud pueden ser producidos actualmente o en el futuro próximo (dadas las capacidades actuales de cada localidad) por estados fuera de las regiones Sur y Sudeste.

81. Una vez identificados los obstáculos y el potencial de cada Estado, es necesario movilizar los instrumentos. En esta dimensión, es necesario reforzar y orientar las acciones de los bancos regionales de desarrollo hacia la diversificación productiva de los estados, generando un sentido estratégico dentro de la política industrial para el Sistema Nacional de Desarrollo (SNF). Es necesario reforzar la capacidad técnica de estos bancos para que puedan actuar activamente en el desarrollo de proyectos de industrialización regio-

nal. En esta misma dirección, se debe considerar la movilización de las universidades públicas y del Instituto Federal de Educación Técnica (IFET) para el apoyo técnico al sector productivo de los estados, siempre guiados por la política industrial, construyendo un programa de extensión productiva regional (Antunes y colegas, 2022). Esta medida permitirá una mayor interacción entre las instituciones educativas y el sector productivo con potencial de retroalimentación, ampliando el potencial de nuestras interacciones.

82. Lograr la integración de la política industrial nacional con el desarrollo regional requerirá el desarrollo de nuevas capacidades de planificación y coordinación del Estado brasileño y de los gobiernos estatales. Inicialmente, sería pertinente inducir, a través de incentivos concretos por parte del gobierno federal, la construcción de políticas industriales estatales alineadas con la política indus-

trial nacional. La experiencia de política industrial llevada a cabo en Rio Grande do Sul (Antunes Jr. y colegas, 2017) entre 2011 y 2014 puede servir como referencia. Los planes estatales también deben utilizar la estrategia de participación social en su elaboración y seguimiento. De esta manera, se estimulará la interacción institucional y técnica en ambos niveles de la federación, generando una ruta de aprendizaje para la coordinación de políticas industriales como una red distribuida a lo largo del país.

## INTEGRACIÓN CON LA AMÉRICA LATINA

83. De las exportaciones de Brasil a América del Sur, el 46% todavía se concentra en Transportes, Maquinaria y Productos Químicos. Resulta que las exportaciones industriales brasileñas a la región han mostrado una tendencia decreciente en la última década. Entre 2011 y 2020, los tres principales grupos

**Gráfico 6. Distribuição setorial das exportações do Brasil para a América do Sul (2020)**



de productos exportados por Brasil a la región, Transporte, Maquinaria y Productos Químicos, presentaron caídas, respectivamente, del 31%, 49% y 33%. Naturalmente, parte de la caída se explica por el menor crecimiento económico de la región en este período, pero también está asociada a la mayor penetración de productos de otros países de la región, especialmente China.

84. Por lo tanto, es necesario avanzar en medidas que fomenten la integración productiva y comercial en la región. Por ejemplo, el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) existente desde 2008 entre los países del Mercosur dedicado a transacciones comerciales internacionales entre pequeñas y medianas empresas, aún es poco utilizado. Sin embargo, la mayor necesidad de los países de reducir la dependencia de los dólares para las transacciones comerciales internacionales hace que el SML sea una experiencia institucional importante que proporciona a los países un camino ya iniciado para profundizar la integración. A partir de esta experiencia de interacción institucional entre los bancos centrales de los países del bloque, es necesario avanzar hacia un sistema regional de apoyo mutuo en momentos temporales de insuficiencia de reservas internacionales que enfrentan los países. También es pertinente crear una “moneda” regional para ser utilizada exclusivamente entre empresas en el comercio internacional, desplazando la necesidad de obtener dólares, lo que

reduce costos e incertidumbres.

85. Otro instrumento de desarrollo regional que se debe aprovechar es el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Este banco está formado por 19 países miembros y juega un papel importante en la región. CAF jugó un papel importante en la movilización de recursos durante la crisis global de 2008, cuando el capital privado se alejó de la región con tasas de interés más bajas que las de los países miembros por sí solos y tiene un porcentaje considerable de recursos recaudados en las monedas de los países miembros (Grabel, 2017, p. 264). En esta nueva ronda de revitalización de los bancos multilaterales de desarrollo, que incluye al banco BRICS (NBD) y otros, especialmente en Eurasia, América Latina también puede aprovechar el momento y reforzar a CAF para realizar obras de infraestructura que integren a la región y generen demanda para la producción industrial local.

86. Cabe mencionar también que Brasil debe persistir en su participación activa en la reconfiguración geopolítica del mundo, con el fortalecimiento y expansión de los BRICS, como ocurrió en la última reunión del grupo en agosto de 2023 en Sudáfrica. El desarrollo de Brasil y de otros países subdesarrollados implica la construcción de nuevos acuerdos financieros y monetarios que superen el dominio del dólar y del sistema del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

## **VALORACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS NACIONALES**

87. Un cuello de botella importante en la estructura industrial brasileña es la alta dependencia de las empresas extranjeras que operan en el país. Esta es una marca de nuestra industrialización que se dio en gran medida subordinada a la presencia de grandes empresas extranjeras líderes en cada sector. Esta característica se ha profundizado desde la década de 1990, con rondas de desnacionalización. El panorama industrial brasileño está compuesto por pocas grandes empresas: casi una cuarta parte del valor de la transformación industrial (VTI) en 2019 fue generada por las ocho mayores empresas, según el IBGE, y muchas micro y pequeñas empresas se produjeron con condiciones financieras y condiciones tecnológicas mucho más adversas, por tanto, con menor capacidad competitiva e innovadora.

88. Evidentemente, fortalecer las empresas nacionales es uno de los objetivos de la política industrial. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo medidas que alienten y también exijan desempeño a las empresas, ya que la justificación del apoyo público a las empresas privadas está asociada a una ganancia para el país y, por tanto, debe ser claramente definida y medida.

89. Al igual que otros países con mayor desarrollo industrial, Brasil debe perseguir la ampliación de la participación de las medianas empresas en su

estructura industrial (que actualmente representan el 1% del total) (FDC, 2022). En particular, se debe buscar crecimiento en las empresas industriales y de servicios prestados a otras empresas, ya que son las de mayor productividad. Otra ventaja de las empresas medianas respecto a las grandes es su menor implicación con la esfera financiera de acumulación, viéndose menos impactadas negativamente por la presión de distribuir beneficios y dividendos en el corto plazo y pudiendo así dirigir una mayor porción de beneficios a la inversión. Un estudio de la Fundación "Dom Cabral" (Marconatto y colegas, 2022) demostró que las medianas empresas de Brasil con mayor crecimiento en los últimos años reinvierten entre el 40% y el 50% de sus ganancias.

90. Entre los instrumentos de política industrial para apoyar a las empresas a ampliar las actividades de innovación, se debe dar prioridad a las compras públicas y los subsidios sobre las exenciones fiscales. Las dos primeras medidas tienen la característica de otorgar al Estado el poder de inducir el esfuerzo de innovación tecnológica de las empresas privadas en la dirección estratégicamente definida por la política industrial. Es decir, el Estado orienta las actividades de innovación garantizando la demanda futura de productos específicos y también asignando recursos a actividades de interés específico; y no sólo de una medida genérica de gasto en innovación de la que las em-

presas tendrían derecho a exención fiscal. Asociada a esta medida está la necesidad de asegurar que en el acuerdo Mercosur-Unión Europea, Brasil no pierda soberanía para el uso de compras públicas como instrumento para inducir una nueva industrialización.

91. Para fortalecer la empresa nacional, también debe revisarse la derogación del artículo 171 de la Constitución, que definía el concepto de empresa brasileña de capital nacional. Este artículo garantizaba al Estado brasileño poder llevar a cabo políticas de desarrollo exclusivamente para empresas con control nacional total. Esta posibilidad es importante dada la evidencia histórica de que los países que tuvieron éxito en su modernización industrial dependieron en gran medida de sus empresas nacionales. Este artículo fue derogado por la enmienda constitucional nº 6, del 15 de agosto de 1995, por lo tanto, en el período del intento fallido de llevar a cabo una modernización productiva basada en el desmantelamiento de los instrumentos estatales para inducir el desarrollo nacional.

92. Finalmente, es necesario crear indicadores de desempeño para las empresas apoyadas por medidas de política industrial y un proceso de seguimiento del éxito del apoyo otorgado. El carácter de estos indicadores no es punitivo, sino que permite evaluaciones y correcciones de rutas para lograr el objetivo esperado. Sin embargo, también deben preverse mecanismos para revisar las ayudas recibidas en los

casos en que el avance de los proyectos esté claramente en desacuerdo con los intereses de la política industrial.

## INFRAESTRUCTURA

93. Recuperar el crecimiento de la inversión en infraestructura en Brasil se ha vuelto urgente. La inversión total en infraestructura, pública y privada, en 2020 fue un 32% menor que el pico de 2014. La inversión anual actual es aproximadamente 2,5 veces menor que la inversión estimada necesaria para superar los cuellos de botella en infraestructura del país. El valor anual estimado necesario es de R\$ 284 mil millones durante diez años, pero la inversión actual es de R\$ 123 mil millones. En Brasil en 2015, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB fue del 2%, inferior a la de Colombia (6%), Chile (6%), Sudáfrica (6%), India (5%) y Argentina (3%). Rocha y Ribeiro, 2022).

94. En 2020, el gobierno de Bolsonaro anunció su intención de aumentar la inversión en infraestructura en el país. El borrador del plan se llamó Pro-Brasil. Sin embargo, además de ser un plan modesto desde el principio, con una previsión de apenas 30 mil millones de reales en inversión pública, no se logró unidad ni siquiera dentro del gobierno para su implementación. Ante la oposición interna, el plan se reconfiguró y se centró en llevar a cabo medidas regulatorias para atraer inversión privada y también privatizaciones. Es decir, lo que empezó como un tímido plan de

inversión en infraestructuras pasó a ser un plan de venta de activos públicos.

95. Cabe señalar que la crisis de inversión en infraestructura en el país también está asociada a los graves efectos económicos de la operación Lava Jato, que trastocó a grandes empresas del sector de construcción civil e infraestructura, además del sector de petróleo y gas. Las empresas constructoras sufrieron caídas abruptas de ingresos, cancelación de obras, lo que provocó despidos masivos y la venta de importantes activos a grupos extranjeros (De Paula y Moura, 2019).

96. Para enfrentar este escenario se necesita un conjunto de medidas, pero se destacan dos. El primero es revertir el retiro del BNDES del financiamiento de infraestructura realizado por gobiernos anteriores. El aumento de la inversión privada en este sector en los últimos años, pasando del 60,6% al 73,7% entre 2014 y 2020, no pudo compensar la drástica reducción de la participación pública, ni siquiera con incentivos fiscales a las obligaciones incentivadas y una reducción récord de la SELIC. tasa. En el caso del BNDES, los valores cayeron de R\$ 123,7 mil millones a R\$ 20,9 mil millones en inversiones entre 2010 y 2019 (Frischta y colegas, 2022, p. 121 y 146).

97. Actualmente Brasil ya tiene una proporción de inversión privada en infraestructura razonablemente superior al promedio de los países ricos y subdesarrollados, es decir, hay claramente un déficit de inversión pública en

infraestructura en el país. Además, el capital privado se dirige a financiar proyectos maduros con flujos de caja estables (Rocha, 2020), especialmente en el sector eléctrico. Para realizar nuevas inversiones es crucial recuperar la inversión pública. El Nuevo PAC (Proyecto de Aceleración del Crecimiento) prevé inversiones de 1,7 billones de reales, de los cuales alrededor del 36% serán proyectados en recursos privados (R\$ 612 mil millones). Es un programa integral que requiere una alta capacidad de planificación y ejecución, pero también requiere que la inversión pública tome la iniciativa para atraer inversión privada.

98. Es necesario corregir el error cometido por gobiernos anteriores al concebir la inversión pública y privada como competidoras. La inversión privada a través del mercado de capitales es un instrumento destinado principalmente a ampliar el pasivo de las empresas y realizar fusiones y adquisiciones. Las inversiones nuevas y arriesgadas no forman parte de la lógica operativa del mercado de capitales, especialmente en la etapa actual del capitalismo donde la esfera financiera domina las estrategias de las grandes empresas. Especialmente en infraestructura, existe una amplia gama de riesgos e incertidumbres en un nuevo proyecto.

99. La segunda medida estratégica para retomar el crecimiento de la inversión en infraestructura es ampliar la capacidad del sector público para

planificar y preparar proyectos. A diferencia del Proyecto de Ley N° 2646, de 2020, actualmente en tramitación en el Senado Federal, que propone una nueva ronda de incentivos fiscales para ampliar la inversión privada en infraestructura, la ampliación de una mayor seguridad en cuanto al retorno de los recursos invertidos es un cuello de botella mucho mayor en la estrategia que afrontar para este fin.

100. En este aspecto, es necesario persistir en la construcción del sistema de planificación integrada (Silva Filho y Pompermayer, 2022) como una forma de mediano plazo para que el Estado brasileño alcance un nuevo nivel en términos de eficiencia en la

preparación y ejecución de proyectos de infraestructura que demandan alta capacidad técnica. También debe madurar el modelo de financiación de infraestructuras vía Project Finance, en el que el flujo de caja futuro y los activos del proyecto se utilizan como garantías de pago a los compradores de obligaciones, y no otras formas de colateral, con el fin de reducir los riesgos de retorno a los inversores y fomentar la asignación de recursos para financiar nuevos proyectos. Finalmente, se deben reforzar mecanismos e instituciones para elegir la contratación de proyectos de infraestructura que consideren, además del precio, criterios de calidad y capacidad técnica.

# LA REINDUSTRIALIZACIÓN, UNA TAREA URGENTE.

La reindustrialización es una bandera histórica de Fitmetal (Federación Interestatal de Trabajadores Metalúrgicos y Metalúrgicos de Brasil). Desde nuestro Congreso Fundacional, el 1 de junio de 2010 –inmediatamente después del II Conclat (Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora)–, hemos tratado la revalorización de la industria nacional como una de nuestras prioridades. En estos 13 años, entre seminarios, debates, conciertos y otras acciones, Fitmetal ya ha acumulado decenas de actividades centradas en este tema.

Un viejo refrán dice que nadie en su sano juicio ve la rama en la que está sentado. Pero en Brasil se cometió esta tontería consigo mismo. Gracias a la industrialización, el país –una antigua colonia con más de 350 años bajo un régimen esclavista basado en plantaciones– se convirtió en la nación de más rápido crecimiento en Occidente entre 1930 y 1980. Al final de este período, sólo Brasil y Estados Unidos podían presumir de estar en la lista de las diez naciones más grandes del Planeta en términos de tamaño, población y economía.

Pero la “rama” de la industria, vector del “boom” brasileño, fue cercenada sin piedad. Aunque Brasil tiene uno de los parques industriales más grandes y diversificados del mundo, la participación del sector en el Producto Interno Bruto

(PIB) viene cayendo desde hace casi cuatro décadas. En 1985, la industria representaba casi el 36% de la economía brasileña. En 2022 representó el 23,9%.

En medio de una desindustrialización prolongada, nuestra economía no pudo lograr ciclos de crecimiento duraderos y sostenibles. Sin estos ciclos, cualquier proyecto de desarrollo se vuelve inviable. Una industria en crisis significa menos dinamismo económico, más dependencia, obstáculos al crecimiento y menos empleos de calidad.

Desde un punto de vista externo, el peso de Brasil como actor global se está reduciendo, y algunos datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Unido) ya demuestran esta tendencia. Somos sólo el país 15 en el ranking mundial de producción de bienes en la industria manufacturera y, peor aún, el 31 en el ranking de exportaciones. En términos económicos, la industria de transformación representa más de la mitad del sector industrial brasileño.

Además de motivaciones políticas y económicas, la reindustrialización también tiene una causa esencialmente laboral. Como expresó Fitmetal en las resoluciones de su III Congreso, en 2022, “la industria es referencia internacional en el llamado ‘trabajo decente’, al pagar mejores salarios, brindar más beneficios y garantizar mayor

protección a los trabajadores”.

Este elemento cobra aún más relevancia en Brasil debido a las numerosas regresiones que ha experimentado el mundo del trabajo desde mediados de la década pasada. Los trabajadores pagaron el precio de la interminable crisis económica (que incluye dos recesiones desde 2015), el golpe contra la presidenta Dilma Rousseff (PT), las reformas ultraliberales de los gobiernos de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022), además de la pandemia de Covid-19. Es un período de duro avance del capital sobre el trabajo, caracterizado por pérdidas salariales, reducción de derechos y precariedad.

Los trabajadores de la industria, a través de sus sindicatos, simbolizaron una resistencia importante – y la resolución del Congreso de Fitmetal reforzó esta hazaña: “En Brasil, como el régimen CLT –el contrato formal– predomina en las grandes fábricas, derechos como las vacaciones, el INSS, el FGTS y el seguro de desempleo siguen estando garantizados a los trabajadores formales”, recuerda el texto. “Además, al estimular otros sectores, la industria genera más empleos en la cadena. En el segmento metalúrgico, por ejemplo, cada empleo directo puede generar dos o tres empleos indirectos más”.

De ahí la importancia de la política industrial que el gobierno Lula está tratando de construir –y que ha sido llamada “neoindustrialización”. No nos dejemos engañar por el valor absoluto

del PIB industrial de Brasil: alrededor de 2,1 billones de reales. La capacidad instalada del país, sumada a las inversiones que puede liderar el Estado, estimulando la iniciativa privada, es capaz de multiplicar esta cifra en un corto espacio de tiempo.

En enero, al asumir la presidencia del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC), el vicepresidente Geraldo Alckmin demostró cuán urgente era la reindustrialización. “Entre 1980 y 2020, la industria estadounidense ha más que duplicado su tamaño. El mundo se ha vuelto tres veces más grande. La de China, 47 veces mayor. La de Brasil creció apenas un 20%”, comparó Alckmin.

Los sucesivos gobiernos brasileños se negaron a reconocer la gravedad de la crisis y la necesidad de poner al Estado al servicio de la reindustrialización. Parece que el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva intentará afrontar el problema. Al lanzar, en agosto, el Nuevo PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) – un “paquete” con inversiones públicas y privadas que podría alcanzar R\$ 1,7 billones –, Lula reforzó el papel del Estado como inductor de crecimiento y desarrollo.

Es esencial que las políticas estatales dirigidas a la industria no descuiden ni relativicen las demandas de la clase trabajadora. Históricamente, la Unión ha abusado de los incentivos fiscales que sólo benefician a los grupos de presión empresariales. Es el caso de

las sucesivas exenciones a empresas del sector de la automoción, que no prevén compensaciones a los trabajadores, como la ampliación o el mantenimiento de puestos de trabajo.

Fitmetal defiende –y ya propuso al gobierno de Lula– la formación de una Mesa Nacional para la Reindustrialización, específica y tripartita, con la participación de confederaciones y federaciones de la clase trabajadora, además de los sindicatos. Esta nota

técnica de la CTB muestra, de manera convincente, por qué la reindustrialización es una tarea urgente. ¡Los trabajadores de la industria –especialmente los metalúrgicos– tienen mucho que aportar!

**Assis Melo** es presidente de Fitmetal (Federación Interestatal de Trabajadores Metalúrgicos de Brasil) y del Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de "Caxias do Sul" y Región (RS), y miembro de la junta directiva nacional de la CTB (Central dos Trabajadores de Brasil).

# EL FUTURO DEL SECTOR DE LA AUTOMOCIÓN Y SUS TRABAJADORES

Mientras se escribe este texto, Detroit, ciudad símbolo de la industria automotriz en Estados Unidos, vive un estancamiento histórico. Los trabajadores de los tres mayores fabricantes de automóviles de la región –General Motors (GM), Ford y Stellantis– se cruzan de brazos desde septiembre para exigir no sólo aumentos salariales reales y mejores condiciones laborales.

En el centro de la huelga está la transición tecnológica del sector: de los vehículos con motor de combustión interna a los vehículos eléctricos propulsados por baterías. Los trabajadores metalúrgicos norteamericanos, bajo el liderazgo del sindicato más grande de su categoría, el “United Auto Workers of America” (UAW), quieren debatir el futuro del trabajo.

Es inevitable que en unos años –y empezando en los países ricos– el modelo eléctrico se convierta en el estándar para turismos y vehículos comerciales ligeros. En primer lugar, está el atractivo de la sostenibilidad: los coches propulsados por baterías causan menos impacto ambiental.

Pero está el factor económico: como el modelo eléctrico requiere menos piezas, las fábricas ya planean cerrar cientos (quizás miles) de puestos de trabajo. Según Jim Farley, presidente ejecutivo de Ford, la producción de vehículos eléctricos es posible con sólo

el 60% de los trabajadores que actualmente fabrican coches de combustión.

En Detroit, la legislación otorga poderes importantes a los sindicatos en la negociación colectiva. Ésta es una de las razones por las que los fabricantes de vehículos eléctricos están huyendo de la región y estableciéndose en el sur de Estados Unidos, donde las leyes son más hostiles al movimiento sindical. No faltan razones, como podemos ver, para nuestra solidaridad con los trabajadores en huelga.

Una de las lecciones que la huelga de Detroit deja a los sindicatos de todo el planeta –especialmente a los que representan a los trabajadores industriales– es que nuestra lucha no se limita a las demandas laborales tradicionales y cotidianas. Dominar las cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales, tomando conciencia de sus implicaciones para la vida cotidiana de los trabajadores, es una tarea fundamental para los sindicatos.

La Nota Técnica que presenta el CTB sobre la industria nacional, resultado de una investigación realizada por el economista Diogo Santos, tiene mucho que ayudarnos en este sentido. Fenómenos como la transición a los vehículos eléctricos o incluso la llamada Cuarta Revolución Industrial (Industria 4.0) se desarrollarán en todo el mundo, aunque a diferentes ritmos.

Pero la crisis del sector en Brasil, que ha estado experimentando una dramática desindustrialización desde la década de 1980, requiere análisis más específicos y profundos.

En el caso del sector automotriz – uno de los segmentos industriales en los que la CTB tiene mayor representación entre los trabajadores– el escenario nacional es adverso. Es un parque industrial con 26 fabricantes de automóviles y maquinaria agrícola y vial, además de casi 500 autopartes.

La capacidad de producción brasileña es de 4,5 millones de automóviles por año, pero las matriculaciones anuales son del orden de sólo 2,3 millones. Nuestro pico, alcanzado en 2013, fue de 3,7 millones de vehículos. Mientras tanto, en 2022, China fabricó más de 27 millones de automóviles, lo que equivale al 32% del total de 85 millones de vehículos producidos en el mundo.

Sin un solo fabricante de automóviles brasileño, nuestra industria automotriz –que representa alrededor del 2,5% del PIB nacional– es vulnerable a las grandes multinacionales extranjeras. Estas empresas mantienen el centro de toma de decisiones y desarrollo tecnológico en sus sedes, dejando al sector en Brasil subutilizado en términos de inversión en investigación tecnológica, innovación y generación de empleos altamente calificados.

Aunque son relativamente pocas, las automotrices han llevado al sector a ser uno de los que más incentivos fiscales

reciben en el país, como lo muestra un estudio del periódico “Folha de S.Paulo”, basado en datos del Servicio Federal de Ingresos. Según el periódico, “la industria automotriz se benefició de R\$ 69,1 mil millones en incentivos fiscales de la Unión entre 2000 y 2021, en valores ajustados a la inflación”.

La compensación no siempre es clara y, a menudo, los trabajadores resultan perjudicados. El sorprendente cierre de las tres fábricas de Ford en el país, en 2021, es una muestra de los riesgos a los que estamos sometidos. Más de 5 mil trabajadores metalúrgicos fueron despedidos a la vez. Desde 1999, la automotriz norteamericana había recibido nada menos que 20 mil millones de reales en incentivos fiscales.

No es que el apoyo estatal sea innecesario. Sin la Zona Franca, por ejemplo, Manaos no habría alcanzado sus niveles actuales de industrialización y desarrollo. Incluso con fuertes competidores, la capital de Amazonas es una de las tres mayores bases metalúrgicas de Brasil, junto con la ciudad de São Paulo y ABC Paulista.

En Betim (MG), si no hubiera habido fuertes incentivos fiscales y financieros, Fiat nunca habría instalado una fábrica en los años 1970. En ese momento, el estado de São Paulo albergaba a 11 de los 12 fabricantes de automóviles y el 90% de la industria de autopartes en el país, pero, a largo plazo, la apuesta resultó exitosa: la planta de Betim es la que produce más vehículos Fiat en

el mundo, lo que ayuda a la automotriz a ser también líder en el mercado brasileño. mercado desde 2021.

En un momento en que las automotrices asiáticas –especialmente las chinas– avanzan en el mundo, el gobierno Lula acertó al emitir, en mayo, la Medida Provisional 1.175/2023, que redujo los impuestos a los automóviles y trató de impulsar la cadena de producción. El impacto inmediato en las ventas demostró que hay margen de crecimiento en el sector. Por cierto, Brasil tiene, en promedio, un vehículo matriculado por cada 4,7 habitantes. La tasa en los países desarrollados es de 1,2 habitantes por vehículo.

Aun así, una economía con tasas de interés tan altas, un crecimiento estancado y la ausencia de políticas de largo plazo no es capaz de permitir una recuperación más vigorosa de la industria automotriz. Para crecer, el sector

necesita políticas macroeconómicas e industriales más favorables y alineadas, con incentivos al contenido nacional. Hay margen para más fábricas, más innovación, más responsabilidad ambiental y social y, por supuesto, más reconocimiento a los trabajadores.

Para los sindicatos, es necesario pensar en una perspectiva de largo plazo en relación con la vulnerabilidad a los ciclos económicos y la intensa automatización de la industria global. Además de la lucha por el empleo, los salarios, la salud, la seguridad y los horarios de trabajo, la cualificación permanente de los trabajadores (así como de los miembros de los sindicatos) será cada vez más una cuestión central. Notas Técnicas como ésta del CTB llegan en un gran momento.

**Alex Custódio**, presidente del Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de Betim y Región.

# BIOGRAFIA | BIOGRAPHY | BIOGRAFÍA

**DIOGO SANTOS** é economista. Mestre e doutorando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente em período de pesquisa na Leeds University Business School no Reino Unido. É economista do Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead) da UFMG. Possui artigos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais e diversos textos de opinião em portais na internet. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Governo do Estado de Minas Gerais. É membro da Fundação Maurício Grabois.

**DIOGO SANTOS** is an economist. He is a Master's and Doctorate student in Economics at the Center for Regional Development and Planning (CEDEPLAR) of the Federal University of Minas Gerais (UFMG). He is currently researching at the University of Leeds Business School in the United Kingdom. He is an economist at the Institute of Economic, Administrative and Accounting Research of Minas Gerais (Ipead) of UFMG. He has articles published in national and international scientific journals and several opinion texts on internet portals. He was chief of staff of the Secretariat of Integrated Development of the Government of the State of Minas Gerais. He is a member of the Maurício Grabois Foundation.

**DIOGO SANTOS** es economista. Estudiante de Maestría y Doctorado en Economía en el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Actualmente investigando en la Escuela de Negocios de la Universidad de Leeds en el Reino Unido. Es economista del Instituto de Investigaciones Económicas, Administrativas y Contables de Minas Gerais (Ipead) de la UFMG. Tiene artículos publicados en revistas científicas nacionales e internacionales y varios textos de opinión en portales de internet. Fue jefe de gabinete de la Secretaría de Desarrollo Integrado del Gobierno del Estado de Minas Gerais. Es miembro de la Fundación Mauricio Grabois.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Rodrigo M.; LUFT, Maria Conceição M. S.; MATOS JUNIOR, José E.; SILVA, Marcio Roque S. Agenda Brasileira para a Indústria 4.0: Avaliação do Estágio de Execução das Medidas Propostas. Revista FSA, v. 17, n. 8, p. 20-47, 2020.
- ANTUNES, J.; FURTADO, J.; HORN, C. H.; MALDANER, L. F. Desafios da política industrial no Brasil para 2023 e depois, 2022.
- ANTUNES JR, J. A. V.; HORN, C. H.; DE PELLEGRIN, I.; VAZ, I. E. A. (Eds.). Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre, Bookman Editora, 2017.
- BHALA, Surjit; BHASIN, Karan; LOUNGANI, Prakash. Macro Effects of Formal Adoption of Inflation Targeting. International Monetary Fund, 2023.
- CÂMARA DA INDÚSTRIA 4.0. Plano de Ação 2019-2022, Brasília, 2021.
- DE NEGRI, F.; CHIARINI, T.; KOELLER, P.; ZUCOLOTO, G. F.; MIRANDA, P. C. D.; PEREIRA, L.; SZIGETHY, L.; RAUEN, A.; LOBO, F. Análise da nova Estratégia Nacional de Inovação, Nota Técnica do IPEA, 2021.
- DE PAULA, Luiz Fernando; MOURA, Rafael. Consequências econômicas da operação Lava-Jato. Valor Econômico, 28 ago, 2019.
- FRISCHTAK, C. R.; RODRIGUES, A. M.; FARIA, M.; BELLON, L.; CANINI, R. Uma Análise do financiamento em infraestrutura e o projeto de lei das debêntures. In.: SILVA, M. S. (Org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, IPEA, p. 119-158, 2022.
- GADELHA, Carlos A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In.: LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E.; LAPLANE, G.; SARTI, F. O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: Editora Unicamp, p. 215-251, 2016.
- GRABEL, I. When things don't fall apart: Global financial governance and developmental finance in an age of productive incoherence. MIT Press, 2017.
- MARCONATTO, D.; REIS, P. M.; RIBEIRO, A.; WEGNER, D.; FALUBA, L. Empresas de Médio Porte: o Segredo das Campeãs de Crescimento. Caderno Especial de Médias Empresas (Fundação Dom Cabral), 2022.
- MARTINEZ, Thiago S. Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. Carta de Conjuntura do IPEA, n. 59, nota 32, 2023.
- MARTINS, N. M.; TORRES, E. Regulating development banks: a case study of the Brazilian Development Bank (BNDES) (1952-2019). Cadernos Do Desenvolvimento, v. 17, n. 32, p. 50-78, 2023.
- MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações). Estratégia para a transformação digital brasileira, E-Digital, Brasília, 2018.
- MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações); ME (Ministério da Economia). Plano de ação da Câmara brasileira da Indústria 4.0 do Brasil, Brasília, 2019.
- ROCHA, K. Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos. Texto para Discussão do IPEA, n. 2584, 2020.
- ROCHA, I. L.; RIBEIRO, R. S. M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In.: SILVA, M. S. (Org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, IPEA, p. 23-44, 2022.
- SANTOS, Diogo O.; BRITTO, Gustavo; RIBEIRO, Rafael S. M.; FREIRE, Débora C. Do wage squeeze markups? Sectoral level evidence for Brazil, 2000-2013. Structural Change and Economic Dynamics, v. 66, p. 52-66, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2023.04.001>.
- SILVA FILHO, E. B.; POMPERMAYER, F. M. Reconstução do planejamento integrado de infraestrutura no Brasil: a experiência recente da SDI/ME. In.: SILVA, M. S. (Org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, IPEA, p. 159-182, 2022.
- VERGEER, R.; KLEINKNECHT, A., 2014. Do labor market reforms reduce labor productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960–2004). Int. Labor Rev. v. 153 (n. 3), 365–393. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2014.00209.x>

# DIREÇÃO - MANDATO 2021-2025

**Adilson Gonçalves de Araújo**  
Presidente

**Valéria Peres Morato Gonçalves**  
Vice-Presidente

**Vicente Paulo de Oliveira Selistre**  
Vice-Presidente

**Vilson Luiz da Silva**  
Vice-Presidente

**Ubiraci Dantas de Oliveira**  
Vice-Presidente

**René Vicente dos Santos**  
Vice-Presidente

**José Adilson Pereira**  
Vice-Presidente

**Ivânia Pereira da Silva Teles**  
Vice-Presidente

**Everaldo Alves de Oliveira Braga**  
Vice-Presidente

**Ronaldo Luiz Rodrigues Leite**  
Secretário Geral

**Kátia Gomes Gaivoto**  
Secretária Geral Adjunta

**Sérgio de Miranda**  
Secretário de Finanças

**Francisca Pereira da Rocha Seixas**  
Secretária Adjunta de Finanças

**Eremi Fátima da Silva Melo**  
Secretária de Formação e Cultura

**Marcia Almeida Machado**  
Secretária Adjunta de Formação e Cultura

**Alaíde Lucia Bagetto Moraes**  
Secretária de Políticas Sociais, Esporte e Lazer

**Carlos Rogério de Carvalho Nunes**  
Secretário Adjunto de Políticas Sociais, Esporte  
e Lazer

**Joílson Antônio Cardoso do Nascimento**  
Secretário de Política Sindical e Relações  
Institucionais

**Nivaldo Santana Silva**  
Secretário de Relações Internacionais

**Carlos Augusto Muller**  
Secretário Adjunto de Relações Internacionais

**Anderson Fernandes Guahy**  
Secretário de Imprensa e Comunicação

**Ivanilda Souza de Brito**  
Secretária Adjunto de Imprensa e Comunicação

**Celina Alves Padilha Arêas**  
Secretária da Mulher Trabalhadora

**Lenir Piloneto Fanton**  
Secretária Adjunta da Mulher Trabalhadora

**Beatriz Calheiro de Abreu**  
Secretária de Políticas para a Juventude  
Trabalhadora

**Aline Aparecida Maier**  
Secretária Adjunta de Políticas para a Juventude  
Trabalhadora

**Lucimara da Silva da Cruz**  
Secretária de Políticas de Promoção da  
Igualdade Racial

**Raimunda Leone de Jesus**  
Secretária Adjunta de Políticas de Promoção da  
Igualdade Racial

**Sandra Paula Bonetti**  
Secretária de Defesa do Meio Ambiente e  
Saneamento

**Jadson Sarto Ângelo Oliveira de Pontes**  
Secretário Adjunto de Defesa do Meio Ambiente e  
Saneamento

**Elgiane de Fátima Machado Lago**  
Secretária de Saúde e Meio Ambiente do Trabalho

**Debora Raymundo Melecchi**  
Secretária Adjunta de Saúde e Meio Ambiente

do Trabalho

**Vânia Marques Pinto**

Secretária de Política Agrícola e Agrária

**Juliana Ferreira de Santana Aranha**

Secretária Adjunta de Política Agrícola e Agrária

**Rosana dos Santos Medina Paranatinga**

Secretária de Previdência, Aposentados e Pensionistas

**Maria Regina Knevits de Mello**

Secretária Adjunta de Previdência, Aposentados e Pensionistas

**João Paulo Ribeiro**

Secretário dos Serviços Públicos e dos Trab. Públicos

**Marco Antônio Correa da Silva**

Secretário Adjunto dos Serviços Públicos e dos Trab. Públicos

**Humberto Luiz Nunes de Lemos**

Secretário de Assuntos Socio Econômico

**Mário Teixeira**

Secretário de Assuntos Jurídicos

**Guiomar Vidor**

Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos

**Flauzino Antunes Neto**

Secretário de Relações do Trabalho

**Berenice Darc Jacinto**

Secretária Adjunta de Relações do Trabalho

**Jonas Rodrigues de Paula**

Secretário de Políticas Educacionais

**Arielma Galvão dos Santos**

Secretária Adjunta de Políticas Educacionais

**Valdinir Nobre de Oliveira**

Secretário dos Assalariados e Assalariadas Rurais

**Lucilene dos Santos Lima**

Secretária Adjunta dos Assalariados e Assalariadas Rurais

**Diretoria Executiva**

Alberto Broch

Ana Cristina Pereira Rodrigues

André Luis Lima Alves

Antônia Trindade Valente dos Santos

Antônio Augusto Rosa Medeiros

Claudete Alves da Silva

Dalva Maria Selzler

David Wylkerson Rodrigues De Souza

Elisangela Maria dos Santos Moura

Érica Calente de Brito Scheidegger

Geogina Delmondes dos Reis e Silva

Hermelino Souza Meira Neto

Jorge Alves de Almeida Venâncio

José Aparecido Gimenes Gandara

José Augustinho dos Santos

Jose Lourenco Souza Dias

Jussara Maria Santos Barbosa

Luis Rodrigues Leite Penteado

Márcio Ayer Correia de Andrade

Lucia Maria Rodrigues Pimentel

Maria Rosa Silva de Souza

Marilene Faustino Pereira

Odilon Santos Braga

Paulo Sérgio Farias

Ronald Ferreira dos Santos

Rosemeri de Farias Leodoro

**Diretoria Plena**

Adriana Soares de Oliveira

Alex Santos Custódio

Ana Paula Pereira de Brito Costa

Ana Paula Pereira de Melo

Ângela Arcanjo dos Santos

Antônio Minervino Ferreira

Antônio Oliveira

Assis Flávio da Silva Melo

Augusto Sergio Vasconcelos de Oliveira

Caio Isackson Santana

Claudinei de Carli

Cléber Resende

Conceição Aparecida Fornasari

Cristiane Simões Radki Gomes

Daiana dos Santos Alcantara

Deoclides Cardoso Oliveira Júnior

Eder Pereira da Silva

Edilson Silva Pereira

Elias Cesário de Brito Junior

Elias David de Souza

Eloíso Antônio Godinho

Fábio Henrique Oliveira Matos

Fátima dos Reis

Fernando Luis Ribeiro Furtado

Fernando Eduardo Cândido Mousinho

Francisco de Assis Pereira  
Gabriel Bezerra Santos  
Gilson Luis Reis  
Henrique Fermiano da Silva  
Igo Alencar de Menezes  
Ivanir Fátima Perrone  
Isabel Cristina Alves Lins  
Jacira Campelo Araújo  
Jadirson Tadeu Cohen Paranatinga  
James de Carvalho Figueiredo  
Jesus Cardoso dos Reis Santos  
João Batista da Rocha Lemos  
José Antonio Faggian  
Jose Divanilton Pereira da Silva  
José Gonçalves da Silva Filho  
José Rodrigues da Silva  
Júlio Bonfim Costa Filho  
Kátia Lucimar Rocha Branco Lopes  
Leonardo Luiz de Freitas  
Lorena Pintor Silva  
Lucia Costa Maia  
Luciane Aparecida Severo  
Luis Carlos Guimarães Serafim  
Maíra Silva Nogueira  
Márcio da Silva Coutinho  
Maria Andrade Leite  
Maria Bruna Freitas Costa  
Maria Cristina Silva Mendes  
Maria José Santos Silva  
Mario Maia  
Nelcir André Varnier  
Onofre Gonçalves de Jesus  
Orlando Canuto Pereira  
Pascoal Carneiro  
Paulo Langner Paulino  
Paulo Sergio da Silva  
Pedro Lúcio Góis e Silva  
Railton Nascimento Sousa  
Raimunda de Souza Gomes  
Raimundo Ferreira Brito  
Raimundo Nonato Costa Oliveira  
Rodrigo Callais de Oliveira  
Rogerlan Augusta de Morais  
Rosa Helena Santos Farias Soares  
Rosmari Barbosa Malheiros  
Rui Oliveira  
Shirley Marshal Díaz Morales  
Sueli Moraes da Silva Cardoso  
Thaís Daiane Silva  
Valéria Silva Conceição  
Victor Frota Silva  
Vitor Jorge Espinoza  
Wagner Fajardo Pereira

**Conselho Fiscal Titular**

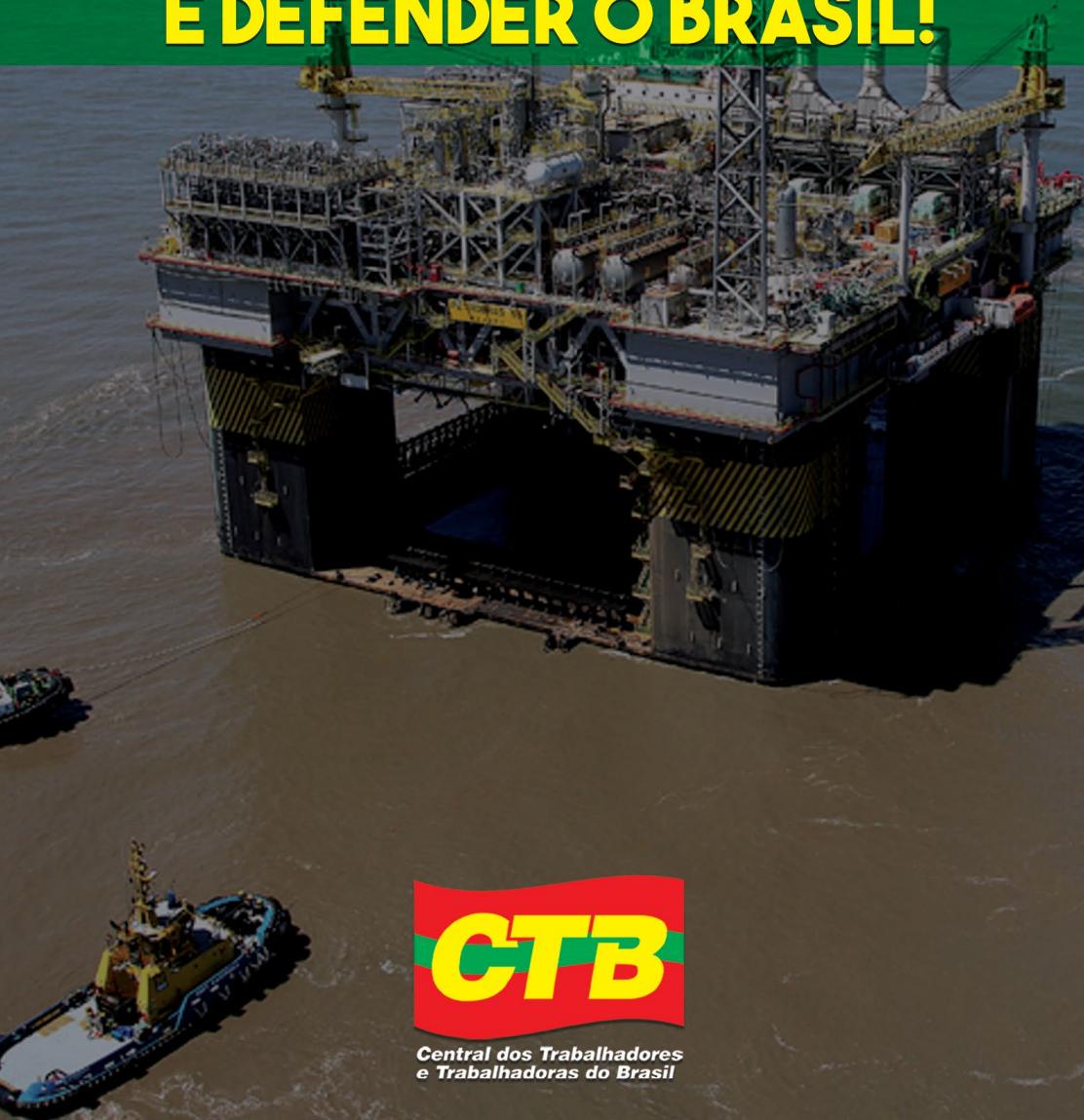
Cláudia Bueno  
Juraci Moreira Souto  
Mara Kitamura

**Conselho Fiscal Suplente**

José Carlos Souza Ferreira  
Josefa Rita da Silva  
Maria Raimunda Oliveira Santana Dantas

# DEFENDER A PETROBRAS

## É DEFENDER O BRASIL!



Central dos Trabalhadores  
e Trabalhadoras do Brasil



**Central dos Trabalhadores  
e Trabalhadoras do Brasil**



FEDERAÇÃO SINDICAL MUNDIAL



**FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE  
METALÚRGICOS E METALÚRGICAS DO BRASIL**