

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

# Neoliberalização no Brasil e efeitos no emprego

Jacqueline Aslan Souen  
Dezembro de 2025

Friedrich  
Ebert   
Stiftung

## Ficha técnica

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Contato  
[fesbrasil@fes.de](mailto:fesbrasil@fes.de)

Responsáveis FES  
Jan Souverein, representante da FES no Brasil  
Waldeli Melleiro, diretora de projetos

Responsáveis CESIT  
José Dari Krein  
Marcelo Manzano  
Marilane Teixeira

Capa e diagramação  
Caco Bisol

Apoio à edição e revisão de texto  
Julia Eduarda Bassani

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

2025  
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-65-83333-26-1

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>

## Série

### Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Já passado um quarto do século XXI, em um contexto de dominância financeira e com o avanço da digitalização da economia e das tecnologias da chamada Indústria 4.0, fica cada vez mais claro que, principalmente para os países da periferia do capitalismo, não se conseguirá enfrentar satisfatoriamente o problema do desemprego estrutural e da desigualdade de renda a ele associado sem uma abordagem sistêmica que contemple uma canastra de ações e de políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho.

Atenta a estas questões, esta série publicada pela Fundação Friedrich Ebert traz a público 11 artigos com os principais resultados de um amplo esforço de pesquisa coordenado pelo Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp, que se dedica tanto à análise das questões relacionadas à insuficiência de oportunidades de trabalho no capitalismo contemporâneo quanto das proposições de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Os textos abordam temas de relevância para o mundo do trabalho brasileiro contemporâneo, dialogando em especial com as dimensões da transição ecológica, da neointustrialização, da redução das desigualdades e do fortalecimento do papel do Estado como promotor e garantidor do direito ao trabalho. A partir desta perspectiva sistêmica e humanista, espera-se que a presente série contribua para promover e garantir uma ocupação laboral digna e justamente remunerada ao conjunto de cidadãs e cidadãos brasileiros que a isso almejam.

Jacqueline Aslan Souen  
Dezembro de 2025

# **Neoindustrialização no Brasil e efeitos no emprego**

# Sumário

1. Reindustrializar nos termos da neointustrialização .....	3
2. Impactos no emprego .....	9
Referências .....	11

# 1. Reindustrializar nos termos da neindustrialização

Antes da questão da neindustrialização e suas possibilidades para um novo paradigma de desenvolvimento, com avanço tecnológico, ambiental e socialmente sustentável, é necessário fazer uma breve abordagem da problemática da estrutura produtiva nacional, profundamente afetada no transcorrer da década de 1990, com a abertura comercial e financeira e a consequente alteração da nossa inserção na divisão internacional do trabalho, através das cadeias globais de valor, em uma ordem mundial globalizada. Este debate tem sido amplamente disseminado, a partir das várias interpretações<sup>1</sup> do tema da desindustrialização brasileira.

Conforme as várias interpretações, é preciso considerar os impactos do processo de desadensamento da cadeia produtiva nacional e as dificuldades não apenas para impulsionar o crescimento econômico, mas, na era do capitalismo digital e da transição energética, para viabilizar um desenvolvimento mais inclusivo e soberano, a partir de uma nova reconfiguração do modo de acumulação produtiva, em um paradigma socioeconômico, tecnológico e ambientalmente sustentável. Dessa forma, dentro de uma perspectiva não apenas estruturalista do ponto de vista econômico, mas de caráter social e ambientalmente sustentável, devem ser feitas algumas observações para melhor compreender as debilidades da nossa estrutura de produção e as capacidades para fazer avançar o projeto da neindustrialização, considerando a indústria 4.0 e suas interações com a fronteira do conhecimento.

Há décadas, a indústria de transformação vem perdendo espaço na economia nacional, reduzindo sua participação no Produto Interno Bruto (PIB), na pauta exportadora e, conseqüentemente, na estrutura ocupacional do mercado de trabalho<sup>2</sup>. Os dados do IBGE (2022) apontam que desde o início da década de 1990 até 2022, a indústria manufatureira perdeu cerca de 20 p.p. de participação no PIB, saindo de quase 30% para 11%. Quanto à pauta exportadora, a queda foi de quase 30 p.p., saindo de 54% para 25%. Nesse contexto, o peso desse setor na geração de emprego foi alterado, perdendo 10 p.p., de 21% em meados dos anos 1990, para 11% em 2020.

A indústria manufatureira que conseguimos preservar, ainda suficientemente diversificada e integrada, permanece crucial para o crescimento econômico do país e para o emprego, o que ficou evidente entre 2003 e 2008, através do

desempenho de importantes investimentos em vários segmentos da indústria<sup>3</sup> e com impacto considerável na geração de emprego. Emprego este supostamente de melhor qualificação, maiores salários, melhores condições de trabalho, bem como a maior organização sindical das categorias típicas do setor. No entanto, a moeda apreciada por longo período, propiciando menores custos de investimento, implicou na forte elevação das importações, principalmente de partes e componentes do processo produtivo, especialmente daqueles com tecnologia sofisticada, resultando em uma taxa de crescimento da produção industrial inferior à taxa de crescimento do PIB, ao compararmos todos os outros períodos do nosso processo de industrialização, desde 1930<sup>4</sup>.

Essa dinâmica macroeconômica que caracterizou o período de crescimento do início da década dos anos 2000, foi marcada, portanto, por um modo de funcionamento característico do paradigma de desenvolvimento definido desde a inserção do país na ordem neoliberal globalizada, dos anos 1990. Nessa década, vários países optaram pela abertura econômica, considerando uma estratégia de crescimento baseada na oferta, com aumento de competitividade e produtividade, ao mesmo tempo priorizando o controle inflacionário, opção adotada por grande parte da América Latina. Esse novo paradigma de desenvolvimento, em um contexto mundial globalizado, veio substituir o modelo anterior, em que prevalecia uma estratégia de desenvolvimento baseada na Industrialização por Substituição de Importação (ISI)<sup>5</sup>, com forte interferência do Estado, não apenas no planejamento e articulação do desenvolvimento, mas investindo diretamente na produção de setores estratégicos para o avanço da verticalização e diversificação das cadeias produtivas<sup>6</sup>.

A redução do papel do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro teve início com as privatizações de várias empresas estatais e de serviços de utilidade pública, como parte das reformas neoliberais dos anos 1990. Conforme Carneiro (2002), esse processo foi acompanhado de um intenso movimento de fusões e aquisições, promovendo um avanço não apenas das privatizações, mas também da desnacionalização da propriedade do capital. Dessa forma, além do enfraquecimento da capacidade de intervenção do

1 Ver, por exemplo, Carvalho (2010), Cano (2012), Belluzzo (2013) e Silva (2019).

2 Ver Bresser-Pereira (2014); Oreiro e Paula (2021).

3 Ver Sarti & Hiratuka (2017).

4 Ver Baltar (2013).

5 Ibid.

6 Ver Belluzzo & Almeida (2002) e Carneiro (2002).

Estado brasileiro na economia, a abertura econômica resultou em uma nova configuração da propriedade do capital, com forte redução do peso do capital estatal e um intenso aumento do peso do capital estrangeiro em relação ao nacional, implicando na ruptura do padrão de desenvolvimento característico do nosso processo de industrialização, assentado no tripé empresa pública, empresa estrangeira e empresa nacional privada. Esse redesenho do paradigma de desenvolvimento implicou em importante alteração nas decisões de investimento na economia brasileira, a partir da maior interferência do mercado internacional e, consequentemente, impactando nos níveis de crescimento, mais suscetíveis ao ritmo da economia externa<sup>7</sup>.

Além do desmonte do aparato de intervenção estatal na economia, as políticas econômicas foram subordinadas ao sistema financeiro, o qual passou por intenso desenvolvimento e desregulamentação desde o início da década de 1990. Os títulos da dívida pública, sendo um dos principais ativos desse sistema, passaram a representar um espaço importante de valorização da riqueza, drenando a receita do Estado. Nesse processo, há uma lógica especulativa de valorização dos estoques de riqueza, a qual se encontra intensamente atrelada aos títulos públicos, exigindo um esforço permanente do Estado, com desvios dos recursos, através da manutenção de elevadas taxas de juros, afetando sobremaneira o orçamento das áreas sociais.

Nesse contexto, a política monetária passou a ter como objetivo central a estabilidade da economia, e a política fiscal, além da função de garantir o controle do déficit público, também passou a priorizar a solvência da dívida pública e sua sustentabilidade ao longo do tempo<sup>8</sup>. Essa ordem subordina a política macroeconômica e impede que o Estado atue de forma mais efetiva no sentido de estimular o desenvolvimento, dificultando um crescimento econômico mais robusto e mais equânime, o que se reforça com o desmonte do aparelho estatal de intervenção. Ou seja, as altas taxas de juros se não inviabilizam, dificultam enormemente os objetivos inscritos no projeto de neointustrialização, em uma perspectiva neodesenvolvimentista, no sentido da retomada dos princípios desenvolvimentista (ainda que a crítica, mais progressista, argumente a falta de um projeto efetivo e mais claramente elaborado de desenvolvimento).

Após a abertura comercial e financeira dos anos 1990, a dinâmica econômica brasileira foi fortemente condicionada à dinâmica da economia internacional, seja pela relação de comércio, seja através do mercado financeiro, significando a perda considerável da autonomia do nosso crescimento, a qual foi reforçada com o enfraquecimento do instrumental de articulação e intervenção estatal. Esse caráter do modo de funcionamento da economia brasileira permanece forte, sendo que nem as transformações observadas entre

2003 e 2013, quando houve um crescimento com maior redução da desigualdade no mercado de trabalho, através da elevação da renda da base da sociedade<sup>9</sup>, foram capazes de alterar essa dinâmica, a qual impede um desenvolvimento mais intenso do investimento e, consequentemente, resultando em taxas mais moderadas do PIB, e maior dependência da economia nacional em relação à situação internacional.

Nesse cenário, inevitavelmente houve um contínuo movimento de enfraquecimento do nosso aparato produtivo e suas consequências, o que ficou bastante evidenciado após a crise internacional de 2008. Com o acirramento da competição no mercado mundial nesse período, ocorreu considerável diminuição no ritmo de crescimento da demanda externa de produtos nacionais manufaturados, devido à queda da atividade econômica nos países desenvolvidos e do deslocamento da produção asiática para as economias emergentes, relativamente mais aquecidas, como era o caso da economia brasileira. Assim, diante do aumento das nossas importações e da queda das exportações de bens industrializados para outros países em desenvolvimento, iniciou-se um movimento de desaceleração da atividade econômica doméstica, afetando mais intensamente nossos setores de atividade *tradables*, com destaque para a indústria de transformação<sup>10</sup>.

Como resultado, presenciou-se a desaceleração do ritmo de crescimento do emprego, com reflexo negativo no desempenho do emprego formal do conjunto setorial, nitidamente puxado pelo setor manufatureiro. O aumento do emprego em um ritmo superior ao ritmo de crescimento do PIB até 2013 foi sustentado pelos setores não *tradables*, porém, a partir de meados de 2014 iniciou-se um movimento de inflexão dos indicadores gerais do mercado de trabalho, com piora significativa na fase recessiva, entre 2015 e 2016, em um momento de forte crise política, com o golpe sofrido pela presidente Dilma Rousseff – ver Gráfico 1.

A despeito das debilidades da nossa estrutura industrial, cabe destacar a importância desse segmento para a experiência de crescimento na primeira década dos anos 2000, sobretudo entre 2003 e 2008, ao lado do movimento das exportações, e o impacto positivo no mercado de trabalho, com considerável avanço do assalariamento formal. Com o cenário internacional desfavorável e a retração do consumo interno, a despeito do forte aumento do PIB em 2010<sup>11</sup>, todo o esforço do governo Dilma, no sentido de alavancar o investimento produtivo terminou fracassando. A tentativa de baixar as taxas de juros; a concessão de desonerações e incentivos fiscais; a redução dos juros do BNDES para compra de bens de capital; os pacotes de ajuda ao se-

7 Ver Carneiro (2002) e Baltar (2013).

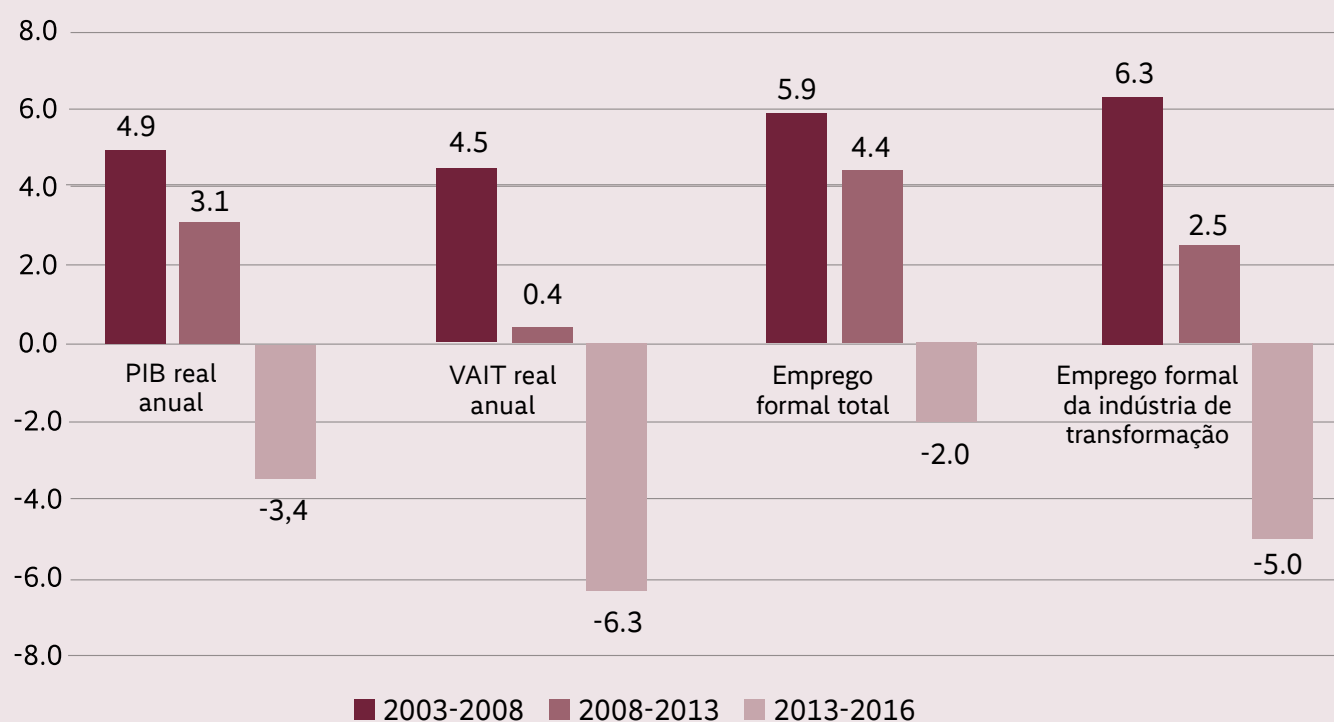
8 Ver, por exemplo, Lopreato (2006) e Kregel (2004).

9 Ver Souen (2018).

10 Ver Souen (2018) e Souen & Remy (2020).

11 No ano de 2010 ocorreu a maior taxa de crescimento do PIB no período (7,5%), efeito das importantes medidas anticíclicas, em 2009, para enfrentar os efeitos da crise internacional de 2008.

## Varição média anual do PIB, do valor adicionado da indústria de transformação, do emprego formal total e do emprego formal da indústria de transformação, 2003 a 2016



Fonte: RAIS (MTE) e Sistema de Contas Nacionais (IBGE). Retirado de Souen & Remy (2020).

tor de transporte, para estimular a infraestrutura; até o Plano Brasil Maior, com estratégias para avançar uma política industrial e tecnológica, não lograram os efeitos pretendidos.

Esse contexto confirmou a tese da maior dependência da dinâmica macroeconômica brasileira em relação ao mercado internacional, desde a nossa inserção na ordem mundial globalizada<sup>12</sup>. As flutuações da taxa de câmbio, as elevadas taxas de juros e o comportamento da inflação são sintomas dessa forma de inserção, fragilizando a capacidade de planejamento e intervenção estatal na economia, levando à perda de autonomia do nosso desenvolvimento e ao enfraquecimento e retrocesso do segmento manufatureiro. O cenário mundial incerto após 2008 evidenciou essa dinâmica, explícita no arrefecimento do ritmo de crescimento e no fracasso do governo para sustentá-lo, a partir do estímulo ao investimento privado, tornando inevitável a queda da produção industrial. Conforme dados do Banco Mundial (2023), a partir de 2017, após a fase recessiva, o PIB per capita nacional cresceu a uma média de apenas 0,8% ao ano.

São inúmeras as análises críticas sobre a desindustrialização brasileira<sup>13</sup>, sobretudo no que se refere ao seu caráter prematuro, levando ao que se denomina de *catching-up*, ou seja, um enfraquecimento do setor manufatureiro antes que a economia atinja um nível de renda e produtividade compatível com os indicadores dos países desenvolvidos<sup>14</sup>. A manufatura é a alavanca da produtividade; impulsiona a inovação tecnológica, sobretudo através do setor de bens de capital; gera encadeamentos para frente e para trás, não somente na cadeia de produção de bens, mas em toda a estrutura setorial da economia; além de ser o segmento dos bens *tradables*, possibilitando um movimento de reversão da reprimarização da pauta exportadora, com a elevação das exportações de bens de maior valor agregado e a melhora dos termos de troca<sup>15</sup>. Observa-se, portanto, as consequências nefastas do desadensamento produtivo, bloqueando a melhora da nossa posição na divisão internacional do trabalho, a partir dos avanços da fronteira tecnológica, da produtividade, da renda e da competitividade internacional, impedindo o avanço econômico e social do país.

<sup>13</sup> Ver nota nº 2.

<sup>14</sup> Ver Abramovitz (1986); Tregenna (2015).

<sup>15</sup> Ver Andreoni e Chang (2016); Hermida (2017); Weiss e Jalilian (2015)

<sup>12</sup> Ver Baltar (2013).

Assim sendo, a desindustrialização é inviabilizadora de uma perspectiva de futuro, impedindo o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável, e bloqueia as oportunidades de uma inserção internacional em outros termos, a partir de uma maior sofisticação tecnológica do tecido produtivo. Em suma, dificulta o crescimento com avanço de produtividade e dos empregos de mais alta qualificação e melhores salários, deslocando a força de trabalho principalmente para o comércio e os serviços em geral. Além do que, esse processo ainda contribui para a fragilização da capacidade de atuação do movimento sindical, mediante ao esvaziamento dos setores de maior poder de negociação coletiva<sup>16</sup>.

A percepção do governo Lula III da necessidade não apenas de reindustrializar o país, mas de retomar o desenvolvimento em bases mais avançadas, priorizando o conhecimento e uma maior autonomia produtiva, o que está sendo denominado de neointustrialização, ficou evidenciada a partir da política industrial lançada em 22 de janeiro de 2024, com o Programa Nova Indústria Brasil, objetivando recolocar a indústria no centro da estratégia de desenvolvimento do país, em prol de uma economia tecnologicamente mais complexa e soberana e que propicie a geração de empregos mais qualificados e intensivos em conhecimento e de maiores salários. Esse propósito fica claro no artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, em 25 de maio de 2023, intitulado “Neointustrialização para o Brasil que queremos”, de autoria do presidente Luís Inácio Lula da Silva e seu vice e ministro de indústria e comércio, Geraldo Alckmin, como descrito no trecho abaixo:

*“Nos próximos anos, a indústria será o fio condutor de uma política econômica voltada para a geração de renda e de empregos mais intensivos em conhecimento e de uma política social que investe nas famílias.*

*Nos últimos anos a indústria brasileira tem enfrentado dificuldades de crescimento, com uma participação cada vez menor no PIB. A desindustrialização precisa ser interrompida, para que geremos mais empregos de qualidade.*

*A exportação de matérias-primas é importante, mas, em que pese o crescente conteúdo tecnológico associado, é mais vulnerável aos ciclos de preços internacionais. Uma economia baseada no conhecimento depende de recuperarmos nosso setor industrial, em benefício também de nossa soberania em setores como saúde, comunicação, defesa e energia. No entanto, estamos perdendo a corrida da sofisticação produtiva” (Lula da Silva, L.I. & Alckmin, G., 2023)<sup>17</sup>.*

16 Ver Palma (2014); Tregenna (2015); Rodrik (2016).

17 Lula da Silva, L.I. & Alckmin, G. “Neointustrialização para o Brasil que queremos”. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/artigos/neointustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>.

O imperativo da retomada do protagonismo do setor produtivo em bases mais avançadas, colocado na agenda do atual governo, é fundamental na busca por elevar a participação do setor na estrutura econômica e laboral do país. O grande desafio, porém, está no caminho a seguir, sobretudo diante do atual estágio da fronteira tecnológica mundial, explicitado no acirramento da luta concorrencial entre as economias mais avançadas, e considerando o nosso enorme atraso nesse cenário. Argumenta-se que não há casos exitosos de países que, ao entrar em rota desindustrializante de forma prematura, como no caso da economia brasileira, tenham conseguido reverter o processo e retomar a atividade manufatureira de forma competitiva e sustentável<sup>18</sup>. Dificuldade que se reforça dada a configuração vigente da divisão internacional do trabalho, a partir das cadeias globais de valor.

Reindustrializar a economia brasileira, portanto, não é tarefa simples, desafio que se apresenta muito maior se pensado a partir de novos paradigmas, como proposto pelo programa da neointustrialização, com um desenho estratégico distinto das antigas políticas industriais. Conforme análise de Cruz e Gonçalves<sup>19</sup>, a partir de entrevista com o professor Dani Rodrik, importante estudioso do tema do desenvolvimento econômico e de políticas industriais<sup>20</sup>, o projeto da reindustrialização brasileira, nos moldes de uma neointustrialização, vem ao encontro do atual debate internacional sobre o assunto. Diante da velocidade das mudanças da estrutura produtiva mundial, com a revolução digital, a discussão sobre as políticas industriais retorna com força revigorada, dentro de novas perspectivas de alteração de paradigmáticas. Como apontam os autores,

*“(…) com uma ênfase renovada em promover o desenvolvimento sustentável, a inovação tecnológica e a competitividade internacional, as políticas industriais emergem como instrumentos vitais no enfrentamento dos desafios contemporâneos, incluindo a transição energética, a digitalização e a necessidade de empregos qualificados” (Cruz e Gonçalves, p. 17, 2024).*

Para além do protagonismo do setor produtivo, a política industrial inscrita no Programa Nova Indústria Brasil segue desenho estratégico baseado em “missões”<sup>21</sup>, objetivando promover inovação em diversos setores, o que minimiza as chamadas falhas de mercado, além de permitir a criação de novas oportunidades na fronteira tecnológica. Esse modelo de política industrial, orientado por “missões”, implica em governança e financiamento mais flexíveis, e traz a possibilidade de melhor gestão de prováveis conflitos de interesses na execução dos projetos<sup>22</sup>.

18 Ver Moura & Guedes (2023).

19 Ver Cruz e Gonçalves (2024).

20 Ver Juhász; Lane; Rodrik (2023) e Rodrik & Stiglitz (2024).

21 Ver Mazzucato (2018 e 2021).

22 Ver De Toni (2024).

São seis as principais grandes missões que orientam o projeto, a serem alcançadas até 2033, a saber: i) segurança alimentar, nutricional e energética, a partir de cadeias agroindustriais sustentáveis; ii) complexo econômico industrial da saúde; iii) infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para maior e melhor integração produtiva e urbana; iv) transformação digital da produção, para maior produtividade, eficiência e competitividade; v) bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas; e vi) novas tecnologias priorizando a soberania e a defesa nacionais. Seguindo tal orientação, são oito os princípios fundamentais da nova política industrial, e que abarcam não apenas objetivos econômicos, mas envolvem as dimensões social e ambiental, como segue: i) inclusão socioeconômica; ii) equidade de gênero, cor e etnia; iii) promoção do trabalho decente e melhoria da renda; iv) desenvolvimento produtivo, tecnológico e inovação; v) incremento da produtividade e da competitividade; vi) redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais; vii) sustentabilidade; e viii) inserção internacional qualificada<sup>23</sup>.

A partir desse desenho estratégico, a política industrial do Programa Nova Indústria Brasil abre caminho para a promoção de alianças com o novo eixo geopolítico e econômico liderado pela China, como um guia de orientação para os investimentos públicos e os acordos econômicos e tecnológicos com os grandes capitais privados, nacionais e internacionais. Nesse sentido, chamam a atenção dois grandes projetos de expansão internacional, com o protagonismo chinês, por meio dos quais o Brasil pode elevar a qualidade da sua inserção no mercado mundial; os BRICS<sup>24</sup>, através do qual a China vem criando as bases para intensificar a relação internacional com o Sul Global, destacando a África e a América Latina; e a Nova Rota da Seda, a princípio focando na Eurásia, mas já extrapolando para outras regiões, o que vem intensificando a presença e influência econômica chinesa em mais de 150 países, em uma espécie de transbordamento do projeto nacional de desenvolvimento chinês, e cujo vetor principal é a infraestrutura de transporte, comunicação e energia. Dessa forma, a Nova Rota da Seda tem ganhado uma dimensão importantíssima, não apenas em termos de volume de investimentos, como também devido a seus desdobramentos, a exemplo da Nova Rota da Seda Verde, a Nova Rota da Seda da Saúde e a Nova Rota da Seda Digital<sup>25</sup>.

É, portanto, fundamental aproveitar as oportunidades colocadas para o aprofundamento da relação sino-brasileira com o objetivo de fortalecer uma parceria estratégica de

cooperação mútua e em várias áreas, desde as inovações científicas e tecnológicas, a economia de baixo carbono, a economia digital, bem como para expandir a cooperação na proteção ambiental, na questão climática, no desenvolvimento social e na redução da desigualdade. Deve ser ressaltado ainda a grande importância de consolidação dessa parceria, para enfrentar os desafios de alavancar a Indústria 4.0 no país, processo imprescindível para a mudança estrutural pretendida, dadas as conexões dessa indústria com as fronteiras tecnológica e do conhecimento, como a nanotecnologia; o sequenciamento genético e a biotecnologia; a economia digital; e a economia de carbono neutro. É nesse caminho de transformação que podem ser concretizados os alicerces para o processo da transição tecnológica e energética, destacando nosso enorme potencial no segmento das energias renováveis e as possibilidades para a criação dos chamados empregos verdes.

O Brasil não pode e não deve perder essa janela de oportunidade, lembrando que somos um país populoso, de dimensão continental, culturalmente diverso, e com vocação para se desenvolver em múltiplas dimensões. Farto em recursos naturais e com as maiores reservas biológica e bacia hidrográfica do planeta, caso do bioma amazônico, sem falar do Cerrado, com 5% da maior biodiversidade do planeta, a economia brasileira apresenta os menores custos e as maiores disponibilidades de biomassa, com grande potencial de aproveitamento das propriedades bioquímicas. Sendo assim, o Brasil se apresenta como uma potência mundial em uma das mais importantes fronteiras do conhecimento, a bioeconomia, podendo ser protagonista no avanço em segmentos como os biocósméticos, os fitoterápicos, os biofármacos, os bioquímicos etc., o que nos capacita à maior articulação na cadeia de suprimento do Sistema Único de Saúde (SUS), ajudando a reduzir o nosso elevado coeficiente de importação desses insumos. Para tanto, é necessário o maior desenvolvimento em diferentes áreas, como nas ciências básicas, a exemplo da biologia molecular, microbiologia, genética, genômica; nas ciências aplicadas, destacando a imunologia, química e a bioquímica; e nas áreas tecnológicas, como a informática, robótica, controle de processos etc. Dessa forma, a bioeconomia é um vetor de dinamização de inovações e de avanço do conhecimento, além de ser um segmento impulsionador do desenvolvimento sustentável, na medida em que promove, simultaneamente, o avanço produtivo e a preservação do meio ambiente.

Esse desenho geopolítico e econômico, portanto, aponta inúmeros caminhos e possibilidades para a economia brasileira, a serem aproveitados pela estratégia da nova política industrial, de acordo com a organização em missões, definindo e mapeando as regiões, os setores e os projetos a serem seguidos, priorizando nossas vantagens comparativas e competitivas. Se o Brasil almeja dar um salto estrutural, econômico e social, e garantir sua soberania e segurança

23 Ibidem.

24 Os BRICS são um Bloco de Estados formado inicialmente por Brasil, Rússia, Índia e China, no início dos anos 2000, ao qual, mais tarde, se juntou a África do Sul. O propósito fundamental é o de fomentar a cooperação entre as principais economias do Sul-Global e alavancar o desenvolvimento. Na cúpula de Johanesburgo, em 2023, houve uma expansão considerável do Bloco, com a inserção da Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Argentina, Egito, Irã e Etiópia (Freitas, 2019).

25 Pautasso & Nogara (2024).

nacional, a partir de um outro paradigma de desenvolvimento, mais sustentável e inclusivo, é imprescindível manter um nível mais elevado de sinergia com o desenho de articulação política e econômica mundial, com o protagonismo chinês, intensificando as relações bilaterais com essa liderança. Esse movimento é determinante para avançar a infraestrutura e a reindustrialização nacionais, sobretudo em um cenário em que nossa política econômica sofre os limites do chamado arcabouço fiscal e as consequentes restrições orçamentárias.

## 2. Impactos no emprego

Caso avance tal projeto de transformação, de tamanha magnitude e em bases mais avançadas, supõe-se alterações significativas no mercado de trabalho brasileiro. Um novo contexto de inovações tecnológicas e estratégicas levará à criação de novos empregos, em diversos setores da atividade econômica e em distintas regiões do país.

Conforme relatório do Fórum Econômico Mundial (WEF, 2023), O Futuro do Trabalho 2023, entre 2023 e 2027, será inevitável uma profunda reestruturação empresarial global, não apenas pelo avanço das novas tecnologias, mas também devido às mudanças na relação com o meio ambiente, na sociedade, no consumo, na governança e no cenário político e econômico mundial. De acordo com uma pesquisa junto às grandes corporações, em um universo de cerca de 800 empresas, apresentaram-se algumas macrotendências, como o crescimento da adoção das inovações tecnológicas de fronteira (86,2%), o aumento da digitalização (86,10%) e dos novos padrões de gestão (80,6%), além do impacto dos investimentos para impulsionar a transição verde<sup>26</sup>.

Esse cenário intensificará as transformações que já vêm ocorrendo no mercado de trabalho mundial. A partir de uma base de dados de 673 milhões de empregos, o relatório do WEF (2023) prevê que 23% das ocupações devem se modificar até 2027, com uma expectativa de criação de 69 milhões de empregos, ligados principalmente à transição verde e às transformações tecnológicas, como: *big data*, computação em nuvem e inteligência artificial (IA). As maiores demandas seriam por ocupações como Analistas e cientistas de dados; Especialistas em *big data*; Especialistas em IA e aprendizagem de máquinas; e Profissionais de segurança cibernética, com previsão de crescimento médio de 30% até 2027. Porém, nesse mesmo período, espera-se a eliminação de outros 83 milhões de empregos considerados em declínio, correspondendo a uma redução líquida de 14 milhões de postos de trabalho, ou 2% do emprego atual, conforme a base de dados analisada.

Ainda de acordo com o relatório do WEF, a mesma pesquisa indicou resultado similar para o Brasil, a despeito de uma rotatividade de ocupações um pouco inferior (21%), sendo que as tecnologias com maiores capacidades em gerar novos empregos são: *big data*; plataformas e aplicativos digitais; tecnologias de educação; criptografia e segurança cibernética; e tecnologias de suporte e facilitação do comércio digital. Apesar do resultado semelhante à média

global, as macrotendências com maiores potenciais de geração de empregos no país indicam uma relação maior com questões ambientais e climáticas, sociais, de governança e transição energética, com perspectiva de crescimento das ocupações ligadas às tecnologias da informação, digitalização e sustentabilidade, destacando os seguintes postos de trabalho: Especialista em sustentabilidade; Especialistas em IA e aprendizagem de máquina; Analista em inteligência de negócios; Analista de segurança da informação; Engenharia de *fintechs*; Cientistas e analistas de dados; Engenharia de robótica; Especialista em *big data*; Operadores de equipamentos agrícolas; Especialistas em transformação digital e marketing digital; Especialistas em energia renovável e sistemas de energia solar.

Ademais, o mercado de trabalho brasileiro mostra tendência a um significativo crescimento de empregos ligados à área de educação, sobretudo para os professores de educação profissional, os professores universitários e os professores de educação especial. Outros exemplos, ainda, de postos de trabalho que indicam potencial de crescimento nos próximos anos são: Mecânicos e reparadores de máquinas; Profissionais de desenvolvimento de negócios; Trabalhadores na construção em estrutura metálica; Engenheiros eletrotécnicos; Trabalhadores na transformação de metais e compósitos<sup>27</sup>.

Sobre os postos de trabalho mais propensos a serem eliminados, principalmente devido ao avanço da digitalização e automação, o relatório do WEF chama atenção para: Caixas de banco e funcionários relacionados; Funcionários dos Correios; Caixas e cobradores; Escriturários de entrada de dados; Secretários administrativos e executivos; Assistentes de registro de produtos e estoque; Escriturários de contabilidade; Legisladores e oficiais judiciários; Atendentes estatísticos, financeiros e de seguros; Vendedores de porta em porta, ambulantes e trabalhadores relacionados<sup>28</sup>.

Diante do exposto, é fundamental uma análise mais criteriosa para entender os desafios que a sociedade brasileira tem pela frente. Por um lado, não restam dúvidas sobre a urgência da necessidade de uma transformação estrutural, em múltiplas dimensões, e em bases mais avançadas, com o objetivo de um desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável, de forma a permitir o avanço da sociedade, da estrutura ocupacional, da renda e da qualidade da

26 WEF (2023).

27 WEF (2023).

28 Ididem.

nossa inserção internacional, processo que exige a reindustrialização. Por outro lado, devem ser considerados os enormes problemas estruturais, historicamente definidos, e que se reproduzem desde nossa formação, resultando em uma sociedade com profundas desigualdades, e que foram canceladas e intensificadas pela violência do nosso capitalismo tardio. Nesse processo, nos constituímos com enorme heterogeneidade socioeconômica e com reflexos nefastos sobre o mercado de trabalho, que se configurou bastante segmentado, precarizado, com altas taxas de subocupação, subutilização, informalidade, rotatividade e baixos salários<sup>29</sup>.

Considerando essa especificidade de elevada heterogeneidade da nossa economia e do mercado de trabalho, um projeto de transformação a partir de paradigmas mais avançados, e puxado pela chamada neointustrialização, poderá reforçar a segmentação e as desigualdades explicitadas, dada a elevada concentração de ocupações de baixa renda, associadas a uma grande quantidade de atividades de baixíssima produtividade e da fragilidade histórica do nosso sistema de regulação do trabalho, o qual passou ainda por um forte ataque desde o golpe sofrido pelo governo Dilma Rousseff, principalmente com a “modernização desprotetora” da reforma trabalhista de 2017<sup>30</sup>.

As transformações pretendidas, portanto, inscritas na nova política industrial do Programa Nova Indústria Brasil, e fundamentais para nosso avanço e modernização, exigirão um esforço significativo do Estado, com políticas públicas para mitigar os prováveis efeitos de aprofundamento das disparidades no mercado de trabalho brasileiro. Ou seja, o papel do Estado nesse processo é imprescindível para um desenvolvimento inclusivo, com mais igualdade e de forma mais democrática e soberana. Ademais, conforme explicitado por Proni (2024), para a eficácia das iniciativas públicas de emprego é preciso levar em conta esse mercado de trabalho segmentado e com enorme diversidade, exigindo estratégias que levem em conta as diferentes realidades regionais e setoriais, além de uma maior articulação entre os diferentes entes da federação<sup>31</sup>.

Em uma sociedade tão heterogênea, com profundas desigualdades e com um mercado de trabalho segmentado, caracterizado por enormes assimetrias, as políticas públicas de emprego são fundamentais, e devem ser pensadas e adaptadas às especificidades da nossa sociedade. Todavia, esse papel do Estado se torna crucial em um contexto de transformação e modernização estrutural, como está proposto no projeto da neointustrialização do atual governo.

Argumenta-se a necessidade de maior sinergia entre as políticas de emprego e outras políticas públicas, como os programas voltados à maior inclusão social, bem como as po-

líticas de estímulo às mudanças estruturais, como a transição energética. Ainda, de acordo com Proni (2024), o governo deve promover uma maior articulação entre seus instrumentos de gestão e, também, com a sociedade, para melhorar a integração e eficácia das políticas. Proni sugere, por exemplo, que a atuação do BNDES pode contribuir nesse processo, sobretudo em projetos voltados para o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia de baixo carbono.

O projeto neodesenvolvimentista inscrito no programa Nova Indústria Brasil, priorizando a reindustrialização do país, dentro de uma proposta inovadora, baseada no conceito da neointustrialização, parece apontar na direção das principais análises e sugestões dos especialistas sobre o tema, além de se encaixarem nas macrotendências observadas do no relatório do WEF, como já explicitado, com maiores potências de geração de emprego no país, ligados às questões ambientais e climáticas, sociais, e de transição energética.

Outra preocupação dos estudiosos da área de mercado de trabalho é sobre a necessidade de uma atuação mais efetiva do governo para o aprimoramento e aperfeiçoamento da força de trabalho, a partir de programas de qualificação profissional que ajudem no acesso às novas tecnologias, viabilizando sua inserção nos segmentos mais avançados e de mais alta produtividade. Concomitante a essa iniciativa, e diante das enormes deficiências estruturais da economia e do mercado de trabalho brasileiro, é imperativa uma proteção pública ao trabalhador de forma ampla, contudo, as desigualdades e assimetrias exigem um compromisso mais forte do governo com os mais vulnerabilizados, através de programas de garantia de emprego digno, por exemplo, dentro de uma perspectiva teórica keynesiana, o conceito de “Estado como empregador em última instância”<sup>32</sup>.

Para concluir, se o Brasil pretende dar um salto estrutural, econômico e social, buscando enfrentar as deficiências da estrutura produtiva e a extrema desigualdade ocupacional, e garantir uma gestão democrática e soberana, a partir de um paradigma de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, é imprescindível que avance o projeto da neointustrialização, inscrito na política industrial proposta pelo governo Lula III. São enormes nossas potencialidades para tal empreitada, principalmente levando em conta as novas fronteiras relacionadas aos recursos naturais estratégicos e aos recursos industriais e tecnológicos, ligados aos segmentos da Quarta Revolução Industrial<sup>33</sup>. Entretanto, o processo demanda esforço e desafio gigantescos, diante de uma sociedade tão desigual e com uma correlação de forças que envolve interesses bastante diversos e entre grupos com poderes tão díspares.

29 Souen (2018).

30 Krein et al. (2019) e Proni (2024).

31 Proni (2024).

32 Gomes & Lourenço (2012).

33 Fiori & Nozaki (2023).

# Referências

- ABRAMOVITZ, Moses. Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2, 1986.
- ANDREONI, A.; CHANG, H. J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Política Industriale*, 43(4), 491-502.
- BALTAR, C. T. Economic growth and inflation in na open developing economy: the case of Brazil. 2013. (Tese de Doutorado). University of Cambridge.
- BELLUZZO L. G. & ALMEIDA, J. G.. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G. Câmbio valorizado desde o Plano Real minou a indústria, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/25/belluzzo-cambio-valorizado-desde-plano-real-minou-industria>. Acesso em: 01 julho 2024.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. (Texto para Discussão, nº 200). Campinas: IE-UNICAMP, janeiro de 2012.
- CARNEIRO, R.. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP, 2002.
- CARVALHO, L. B. Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira nas últimas décadas. Rio de Janeiro, BNDES, 2010.
- CRUZ, B. De O. & GONÇALVES, F. De O. Inovação, bons empregos e sustentabilidade: a visão de Dani Rodrik para o desenvolvimento econômico. *Boletim regional, urbano e ambiental* - IPEA, 31, jan. – jun. 2024.
- DE TONI, J. O caminho tortuoso da política industrial brasileira no século XXI. Anais do VIII Encontro de Política Industrial e Inovação – Política industrial e economia do conhecimento: novas estratégias de desenvolvimento para o Brasil, Goiânia – GO, 20 a 23 de maio de 2024.
- FIORI, J. L.; NOZAKI, W. De volta à questão do desenvolvimento e à necessidade de uma “bússola de investimentos”. Instituto Humanista Unisinos - IHU - Online. São Leopoldo: ADITAL, 04 Abr. 2023.
- FREITAS, W. D. O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento global: uma análise a partir de suas declarações de cúpula. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Thiago Dantas, UNESP – PUC/SP – UNICAMP, São Paulo, 2019.
- GOMES, Z. B. & LOURENÇO, A. L. C. O Estado como empregador de última instância: uma proposta de pleno emprego, estabilidade e condições dignas de trabalho para o Brasil. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 21, n. 3 (46), p. 485-519, dez. 2012.
- HERMIDA, C. C. Trade specialization pattern and economic growth: an analysis of Brazil in the context of the fragmentation of production and the global value chains. *Revista do BNDES* 47, junho de 2017, p. 9-66.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). SCN – Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistemade-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em 01 de julho de 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE/MMA). Mapa de Biomas do Brasil. Brasil em Síntese, 2004. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>. Acesso em 21 de agosto de 2024.
- JUHÁSZ, R.; LANE, N.; RODRIK, D. The new economics of industrial policy. Cambridge, MA: NBER, 2023. (Working Paper Series, n. 31538).
- KREGEL, J. A. (2004) Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. In: FERRARI, F. F. & PAULA, L. F. de (org.). *Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis, Editora Vozes, p. 31-58.
- KREIN, J. D. et al. (Orgs.). *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.
- LOPREATO, F. L. C. Política Fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP, p. 2007-229, 2006.

MAZZUCATO, M. O Estado Empreendedor. São Paulo: PortfolioPenguin, 2014.

\_\_\_\_\_. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities Industrial and Corporate Change, 2018, Vol. 27, No. 5, 803–815.

\_\_\_\_\_. (2021). Mission Economy, a Moonshot Guide to Changing Capitalism, Penguin.

MOURA, R.; GUEDES, I. Desindustrialização, Reindustrialização e Neointustrialização: O Governo Lula III e um debate imperativo ao país. In: GEEP. Transições Necessárias Economia, Política e Sustentabilidade no Brasil Contemporâneo. IESP.UERJ. BOLETIM GEEP: v.4 n.1 2023.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. Macroeconomia da Estagnação Brasileira. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

PALMA, J. G. “De-industrialisation, ‘Premature’ de-industrialisation and the Dutch-disease”. Revista NECAT, Ano 3, No. 5, 2014. pp.7-23.

PAUTASSO, D. e NOGARA, T. A China e a Nova Rota da Seda: da reconstrução nacional à rivalidade sino-estadunidense. Editora de Cultura: 1ª ed., 2024.

PRONI, M. W. Desafios e perspectivas para o mercado de trabalho no Brasil. Seminário Internacional “Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”. BNDES, 2024. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/desafios-e-perspectivas-para-o-mercado-de-trabalho-no-brasil-reflexoes-de-marcelo-proni-em-evento-no-ibge/>. Acesso em 31 de agosto de 2024.

RODRIK, D. “Premature Deindustrialization”. Journal of Economic Growth, Vol. 21, No. 1, pp.1-33, 2016.

RODRIK, D; STIGLITZ, J. E. A new growth strategy for developing nations. [s.l.]: [s.n.], 2024.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. (Texto para Discussão, nº 290). Campinas: UNICAMP. IE, abril de 2017.

SILVA, J. A. “Regional deindustrialization: concepts, causes, effects and the Brazilian case”. Gestão & Produção, Vol. 26, No. 4, pp.1-12, 2019.

SOUEN, J. A. A evolução do emprego formal no crescimento com inclusão social, 2003 – 2013. (Tese Doutorado). IE/ UNICAMP, Campinas, SP, 2018.

SOUEN, J. A.; REMY, M. A. P. A. A dinâmica macroeconômica e a evolução do emprego formal manufatureiro, 2003 – 2016. Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho, v. 2, p. 01-21, 2020.

TREGENNA, Fiona. “Deindustrialization: An issue for both developed and developing countries”. In.: WEISS, J., & TRIBE, M. (Eds.). (2015). Routledge Handbook of Industry and Development (1st ed.). Routledge. Cap.6. <https://doi.org/10.4324/9780203387061>.

WEISS, J.; JALILIAN, H. “Manufacturing as an Engine of Growth”. In.: WEISS, J.; TRIBE, M. (Eds.). (2015). Routledge Handbook of Industry and Development (1st ed.). Routledge. Cap.2. <https://doi.org/10.4324/9780203387061>.

WILLERDING, A. L et. all. Ambiente e desenvolvimento: Estratégias para o desenvolvimento da bioeconomia no estado do Amazonas. *Estudos Avançados* 34 (98), 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). Future of Jobs Report 2023. May 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>. Acesso em 28 de agosto de 2024.

WORLD BANK GROUP (WBG). Migrants, Refugees and Societies. International Bank for Reconstruction and Development, 2023.

## Autora

### Jacqueline Aslan Souen.

Docente do Instituto de Integração Latino Americano de Economia, Sociedade e Política, da Universidade Federal de Integração Latino Americana (ILAESP/UNILA). Pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (CESIT/IE/UNICAMP).

## Títulos da série

### **Trabalho para todas as pessoas: é possível?**

- 1. Aspectos econômicos do direito ao trabalho**  
Lucas Prata Feres
- 2. Desemprego estrutural: revisitando Marx e Keynes**  
Pedro Henrique Evangelista Duarte
- 3. Pleno Emprego: entre a teoria e a realidade brasileira**  
Guilherme Mascaretti Proença, Arthur Welle, Carolina Trancoso Baltar e Marcelo Manzano
- 4. Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego**  
Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner, Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz
- 5. Programa de Garantia de Emprego com estabilidade de preços**  
Pietro Borsari e Simone Silva de Deos
- 6. Ocupações sociais e garantia de empregos**  
Marcelo Manzano, Dari Klein, Marilane Teixeira
- 7. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fonte de empregos de qualidade**  
Denis Maracci Gimenez e Marcelo Manzano
- 8. Empregos verdes no Brasil**  
Brenda Brito Neves e Lucca Rodrigues
- 9. Neoliberalização no Brasil e efeitos no emprego**  
Jacqueline Aslan Souen
- 10. Indústria e emprego no Brasil no primeiro quarto do século XXI**  
Célio Hiratuka e Fernando Sarti
- 11. Política econômica e emprego no Brasil de Lula III**  
André Biancarelli

## Neoindustrialização no Brasil e efeitos no emprego

Este texto estabelece uma breve discussão sobre as possibilidades de avanço da estrutura produtiva brasileira e da geração de emprego, a partir do conceito de neoindustrialização, colocado como um dos principais objetivos programáticos do governo Lula III: a reindustrialização do país. A neoindustrialização é um projeto que propõe o desenho de uma política industrial em novos moldes. Para além da reindustrialização, o objetivo é promover a capacidade produtiva nacional, considerando a inovação produtiva, tecnológica e a transição verde e digital, abrindo caminhos para a transformação da estrutura econômica setorial e das bases da inserção externa. O projeto busca viabilizar alterações na estrutura ocupacional brasileira, com a geração de empregos mais qualificados, em segmentos inovadores e de mais altos salários.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>