



BOLETIM GEEP

v. 4, n. 1, Jan-Abr, 2023

ISSN: 2764-0418

Transições

Necessárias

Economia, Política e

Sustentabilidade no

Brasil Contemporâneo





BOLETIM GEEP : v.4 n.1 2023

Transições Necessárias: Economia, Política e Sustentabilidade no Brasil Contemporâneo

Autores e Autoras da Edição

Andrea Raccichini - Beatriz Aguiar - Isabelle Guedes

-Luiz Fernando de Paula - Rafael Moura

www.geep.iesp.uerj.br



O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP/UERJ objetiva estimular o diálogo e interação entre Economia e Política, tanto na formulação teórica quanto na análise da realidade do Brasil e de outros países. Do ponto de vista teórico, o GEEP tem suas raízes fundadas a partir de três tradições relacionadas: socialdemocracia, keynesianismo e o estruturalismo latino-americano. Essas perspectivas compartilham entre si uma preocupação normativa de fundo com a igualdade socioeconômica, sendo, por isso, como alvos precípuos de análise, tanto políticas públicas e reformas redistributivas, quanto o tema da compatibilidade entre crescimento econômico e promoção da equidade social nos marcos de um sistema capitalista conjugado à democracia representativa. Já especificamente o aspecto estruturalista está relacionado a necessidade de se articular um projeto nacional e industrialista de desenvolvimento que articule mudança estrutural e transformação social.

Corpo Editorial:

Fabiano Santos

Editor e Coordenador do GEEP

Camila Vaz

Editora Associada

Pedro Lange N. Machado

Editor Associado

Luiz Fernando de Paula

Editor e Coordenador do GEEP

Fernanda Feil

Editora Associada

Rafael Moura

Editor Associado

ISSN: 2764-0418

Twitter: @Geep_iesp

E-mail: geep@iesp.uerj.br

Site: www.geep.iesp.uerj.br

*Instituto de Estudos
Sociais e Políticos*

R. da Matriz 82, Rio de Janeiro



Sumário

Introdução	1
Obstáculos ao desenvolvimento sustentável a partir do setor elétrico brasileiro: o caso da privatização da Eletrobras	3
Financiamento de sistemas de inovação amazônicos voltados para a sustentabilidade: uma abordagem neoschumpeteriana-hirschmaniana-pós- keynesiana	13
Desindustrialização, Reindustrialização e Neoindustrialização: O Governo Lula III e um debate imperativo ao país.....	20



Introdução

O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP/UERJ tem o privilégio de apresentar seu décimo boletim cujo título é “Transições Necessárias: Economia, Política e Sustentabilidade no Brasil Contemporâneo”. A contínua produção destes relatórios pelo GEEP reflete nosso compromisso inabalável com a pesquisa acadêmica na interseção entre economia e política. Estes documentos não são meros boletins informativos; eles são, acima de tudo, testemunhos do rigor e da seriedade com os quais abordamos temas pertinentes à realidade brasileira, ilustrando a relevância da discussão teórica e empírica na construção de uma sociedade mais justa e informada.

Nesta edição, a ênfase recai sobre uma questão premente e global: a crise climática e o processo de desenvolvimento sustentável. Os artigos convergem em reconhecer a imperativa descarbonização da economia brasileira e a necessidade de alinhar esse processo com um desenvolvimento sustentável que, ao mesmo tempo, resguarde a soberania nacional. Em um momento histórico no qual o planeta clama por ação e responsabilidade, o debate acadêmico e político sobre tais temas se torna crucial.

O primeiro artigo, "**Obstáculos ao desenvolvimento sustentável a partir do setor elétrico brasileiro: o caso da privatização da Eletrobras**" foi escrito por Beatriz Aguiar e trata dos desafios intrínsecos à sustentabilidade no âmbito do setor elétrico nacional, utilizando como pano de fundo a controversa questão da privatização da Eletrobras.

O segundo artigo, "**Financiamento de sistemas de inovação amazônicos voltados para a sustentabilidade: uma abordagem neoschumpeteriana-hirschmaniana-pós-keynesiana**" de Andrea Raccichini e Luiz Fernando de Paula, é ancorado em abordagens teóricas robustas e examina as possibilidades de financiamento para sistemas de inovação na Amazônia que estejam voltados para a sustentabilidade, enfatizando a importância de tais iniciativas para o desenvolvimento regional e nacional.

Nosso terceiro e último artigo, "**Desindustrialização, Reindustrialização e Neindustrialização: O Governo Lula III e um debate imperativo ao país**" por Rafael Moura e Isabelle Guedes, propõe uma análise crítica dos desafios industriais



enfrentados pelo Brasil, contextualizando-os sob o atual governo e ressaltando a urgência de um debate inclusivo e informado sobre o futuro industrial do país.

Neste boletim, os textos se entrelaçam ao abordar os desafios do novo governo Lula.. Esperamos que as análises aqui apresentadas sejam úteis para aqueles que se dedicam a tais debates.

Boa leitura a todos e todas!

Luiz Fernando de Paula, Fabiano Santos, Rafael Moura e Fernanda Feil



Obstáculos ao desenvolvimento sustentável a partir do setor elétrico brasileiro: o caso da privatização da Eletrobras

Beatriz Aguiar

Mestranda em Ciência Política do IESP-UERJ e pesquisadora associada do GEEP/IESP

A importância do papel do Estado na condução do processo de transição verde rumo a uma economia descarbonizada e sustentável é inegável. Entende-se que é da natureza pública assumir os riscos da inovação e da mudança, cujos desdobramentos impactarão a vida da população, do mundo e das gerações futuras. O Brasil ocupa uma função estratégica nesta direção, à medida que conta com recursos naturais abundantes e duas das maiores empresas de energia da América Latina, a Petrobras e a Eletrobras.

No caso da Petrobras, as discussões a respeito dos cortes no investimento tecnológico e em refinarias para sobrevalorizar a distribuição de dividendos se tornaram centrais para a revisão de políticas da estatal pelo governo Lula. Entre 2021 e o primeiro semestre de 2022, a diretoria decidiu distribuir um montante equivalente a R\$ 236 bilhões a acionistas, enquanto promovia o encolhimento da infraestrutura com a venda de ativos, simultaneamente. No fim do mês de agosto, a empresa vendeu mais dois polos de óleo e gás à BW Energy: Golfinho e Camarupim, na Bacia do Espírito Santo.

A privatização da Eletrobras tem inclinação congênere, mas o setor elétrico tem dimensões mais complexas e a sua fragmentação pode ter implicações graves ao consumidor. No contexto brasileiro, a liberalização do mercado energético refere-se em grande parte a comandos independentes por entidades privadas de um sistema interconectado por natureza. A informação e o alinhamento de tais firmas entre si e com o conjunto não foram garantidos até o momento, nem pelas empresas nem pelas normas jurídicas da privatização.

Esse artigo objetiva levantar alguns pontos fundamentais sobre os efeitos do desmonte da Eletrobras. A [Lei nº 14.182/2021](#) propõe a desestatização da

companhia ignorando a gestão pública dos recursos naturais, especialmente hídricos, ao mesmo tempo em que abre mão da garantia de segurança energética à população e à indústria e, mais importante, do protagonismo na inovação sustentável. A transição verde ganhou espaço em debates econômicos e é um dos carros-chefes do governo Lula III. Na última edição do [Boletim GEEP](#), o artigo “Pode o BNDES financiar a transição verde? Alternativas para alavancar o *funding* do banco a partir da exploração de recursos finitos”, de Fernanda Feil, Fernando Teixeira e Carmem Feijó, demonstrou como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pode abrir caminho em direção à sustentabilidade brasileira. Durante a 15ª Cúpula dos BRICS, na África do Sul, o banco assinou um contrato de empréstimo no valor de U\$ 500 milhões para financiar a transição energética. No entanto, a captação de receita para subsidiar organizações privadas não é salvaguarda de reformas com olhar para a mudança climática, tampouco suficiente frente à exigência ambiental. Na primeira seção, vamos analisar como se desenrolam a desestatização e as discussões em torno da participação estatal na gestão da companhia nos próximos anos. Em seguida, abordaremos as repercussões que se desenham a partir de um cenário de leilões de ativos, fragmentação do sistema energético e disputas de liderança sobre recursos renováveis.

A problemática desestatização da Eletrobras

Diferentemente da atividade petrolífera, o setor elétrico contém uma série de fatores de complexificação que transformam sua financeirização em um barril de pólvora. Para começar, a energia elétrica não é estocável e, com isso, a previsibilidade da gestão de produto não existe. Depois, quando se fala na venda dos ativos, é preciso levar em conta, além das receitas da venda da energia, a capacidade de geração que esse mercado possui. Portanto, é difícil antever a liquidez do setor de energia e, inclusive, estabelecer mecanismos financeiros tão atrativos como os da Petrobras, por exemplo .

Na liderança da transição energética, o Brasil é o principal país com participação de energias renováveis do mundo. As hidrelétricas correspondem a 30,48%, enquanto a solar e a eólica são 7,48% do mercado nacional. Por outro lado, o

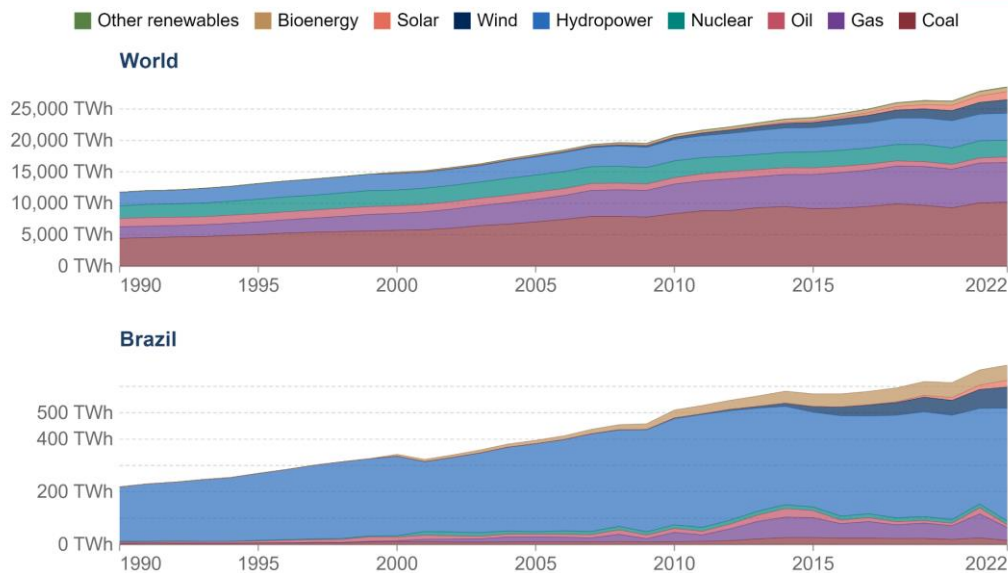
consumo per capita é inferior a países como os Estados Unidos, a Alemanha e a Suécia. O sociólogo Antonio Carlos Bôa Nova nos mostrou, ainda em 1999, a relação diretamente proporcional entre esse indicador e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); ou seja, quanto maior o consumo de energia per capita, maior o IDH dos países (Coutinho, 2023). A partir dessa constatação, fica fácil identificar uma janela de oportunidade de desenvolvimento baseada na sustentabilidade, pela qual o Brasil pode alavancar uma indústria tecnológica e de inovação, ampliar o consumo energético de qualidade e com baixas tarifas e, simultaneamente, se beneficiar da abundância de combustíveis fósseis para subsidiar a transição.

Gráfico 1. Produção de energia por tipo de fonte, de 1990 a 2022. Mundo vs. Brasil

Electricity production by source

Our World
in Data

5

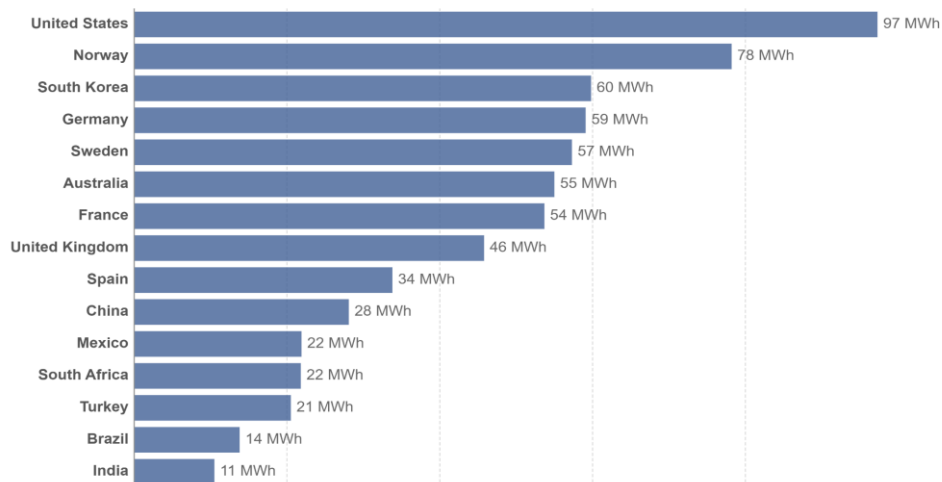


Source: Ember's Yearly Electricity Data; Ember's European Electricity Review; Energy Institute Statistical Review of World Energy
Note: 'Other renewables' includes waste, geothermal, wave and tidal.
OurWorldInData.org/energy • CC BY

Gráfico 2. Consumo de energia *per capita*, 2020

Consumption-based (trade-adjusted) energy use per person, 2020

Consumption-based (trade-adjusted) energy use measures domestic energy use minus energy used to produce exported goods, plus energy used to produce imported goods.



Source: Calculated by Viktoras Kulionis, based on the EXIOBASE v3.8.2 database

OurWorldInData.org/energy • CC BY

6

Fonte: Our World in Data

O gráfico 1 demonstra como o mercado de energia brasileiro depende das hidrelétricas: são as protagonistas desse sistema. Portanto, o que está em jogo na privatização da Eletrobras é, entre outros fatores, a gestão da principal fonte de geração elétrica do país, a água. Como bem lembra o professor Gilberto Bercovici, os potenciais hidráulicos são considerados bens da União por meio dos artigos 20, VIII e 176, *caput* da Constituição de 1988 (Bercovici, 2022); isto é, são bens públicos de uso especial e inalienáveis. Apesar disso, a Lei nº 14.182/2021 ignora a relação entre a gestão do setor elétrico e o controle dos recursos hídricos.

A exploração dos potenciais de energia hidráulica está vinculada aos objetivos fundamentais dos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição de 1988, ou seja, o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a garantia da soberania econômica nacional. Trata-se de um patrimônio nacional irrenunciável. (Bercovici, 2022)

A concessão de exploração dos recursos naturais para a produção de energia elétrica é apenas um dos “jabutis” presentes no texto da lei. De fato, a redação ‘atécnica’ e sem unidade impediu que as emendas incorporadas fossem vetadas

pelo Presidente da República, pois, “de acordo com o artigo 66, §§ 1º e 2º da Constituição, o Presidente só pode vetar parcialmente textos integrais de dispositivo. Deste modo, caso ocorresse um veto, este atingiria o escopo da lei que é a privatização da Eletrobrás” (Ibidem, 2022). A energia elétrica não pode ser regulada sob parâmetros de mercado, devido ao grau de essencialidade ao qual está inserida. Assim, historicamente, a Eletrobras configura um sistema integrado a todo território nacional, planejado para sustentar intermitências e conectar redes de distribuição do norte ao sul do país. Essa adaptação é benéfica à segurança nacional, porque permite a garantia de fornecimento, mesmo com a volatilidade das energias renováveis. A liberalização do mercado põe em risco a integração desse conjunto, já que cada entidade privada ficará responsável pela gestão do “seu pedaço” do sistema.

Nos termos da transição, um caráter crítico da privatização refere-se à ameaça de desmonte do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), cuja manutenção só é assegurada por seis anos após a vigência da lei. Outros “jabutis” são “a determinação da contratação de termelétricas movidas a gás natural (artigos 1º, § 1º e 20); a reserva de mercado para pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) para os próximos leilões de energia nova (artigos 1º, § 1º e 21) e a prorrogação dos contratos das usinas construídas no âmbito do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) por 20 anos (artigos 1º, §1º, 3º, II, 9º, §1º, III e 23)”¹. Todas essas alterações sem respaldo técnico atendem, de maneira evidente, a exigências de mercado.

Instaurado em 2013, o regime de cotas para usinas hidrelétricas garante a alocação de energia amortizada apenas ao custo de operação e manutenção. Apesar de não tratar de política tarifária, a Lei nº 14.182/2021 propõe a “descotização” da energia. Na prática, o preço das tarifas de energia elétrica vai ser repassado aos consumidores com outros custos de produção e estará vulnerável a flutuações de mercado. A lei também não considera o regime jurídico previsto no artigo 175 da Constituição, que trata da concessão de serviço público;

¹ Tudo isso está detalhado no artigo de Gilberto Bercovici, referenciado ao fim do texto.

com isso, o setor elétrico se transforma numa atividade econômica qualquer, sem levar em conta seu caráter de essencialidade máxima à nação e a gestão dos recursos hídricos.

Em suma, o modelo estruturado na Lei nº 14.182/2021 ignora a natureza jurídica de bem público da União dos potenciais de energia hidráulica (artigos 20, VIII e 176, caput da Constituição) e a natureza jurídica dos serviços de energia elétrica como serviços públicos constitucionais (artigo 21, XII, 'b' da Constituição), portanto serviços constitucionalmente vinculados à prática da modicidade tarifária (artigo 175, parágrafo único, IV e artigo 6º, §1º da Lei nº 8.987/1995, que regulamenta o texto constitucional). (Ibidem, 2022)

No caso da energia nuclear, segmento estratégico tanto à soberania quanto à geopolítica, a nova lei prevê a criação de uma empresa estatal para manter o controle da Eletronuclear, da construção e operação das usinas nucleares e de Itaipu. O setor nuclear é monopólio constitucional, portanto, não pode ser administrado por concessões. Sem respaldo constitucional, a lei proíbe a União de ser majoritária no controle da Eletrobras e das subsidiárias.

8

Um setor estratégico na contramão do mundo

A agenda do setor elétrico global hoje está ancorada na transição energética. A crise climática e a guerra na Ucrânia impuseram aos países planejamento e protagonismo institucional para reassumirem a soberania e firmarem compromisso com a energia limpa. A França, por exemplo, comprou o equivalente a U\$ 10 bilhões para assumir controle completo da principal empresa de energia do país, a Électricité de France (EDF)². A Alemanha, por sua vez, vai estatizar a empresa de energia Uniper, cujo resgate girou em torno de 29 bilhões de euros³. Curioso também é o lema da companhia “*Uniper: Accelerating the energy transition*” [Uniper: Acelerando a transição energética]. No caso do Reino Unido,

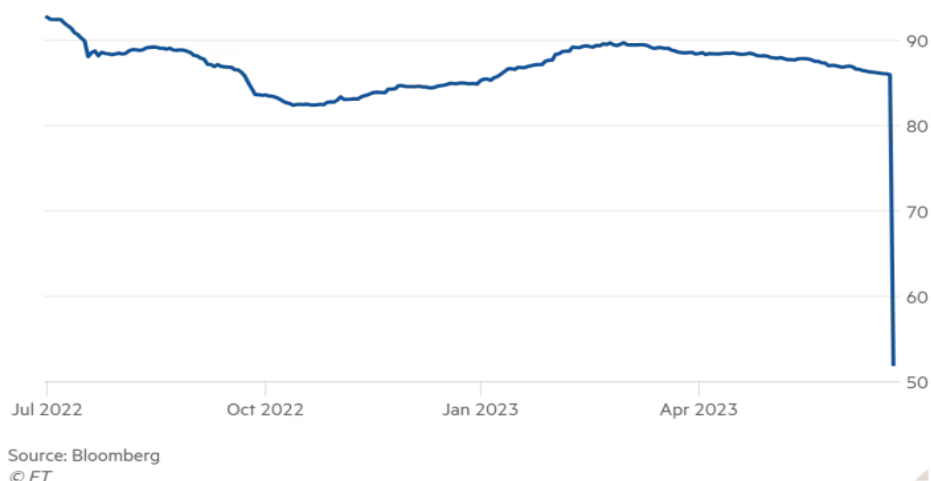
² Saiba mais: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/franca-pagara-us-10-bi-para-controlar-edf-maior-companhia-de-energia-do-pais/>

³ Leia mais em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/09/alemanha-vai-nacionalizar-gigante-de-energia-uniper.ghtml>

a crise que paira sobre a *Thames Water* tem estimulado as discussões a respeito da reestatização da empresa. Estudada por ministros, a nacionalização seria uma forma de evitar o colapso financeiro da companhia, que amarga cerca de 14 bilhões de libras esterlinas em dívida⁴. O caso britânico é especialmente interessante para análise, pois a privatização pela qual o setor elétrico do país passou se mostrou um grande fracasso. No mercado financeiro, as ações despencam. No plano do investimento, os acionistas prometem injeção de 500 milhões na companhia e não entregam. A insegurança é fruto da desestatização num setor que é custoso, volátil e de necessidade extrema da população e da economia.

Kemble Water Holdings' bonds plunge

Price (% of par)



Fonte: Bloomberg

Enquanto os países gastam bilhões para retomar o controle de suas maiores empresas de energia, o governo brasileiro pretende se desfazer de toda a infraestrutura e capacidade da Eletrobras por R\$ 30 bilhões. Antes da Lei nº 14.182/2021, a União tinha 70% das ações da companhia. Agora, esse número foi reduzido para 43%. Na prática, no direito ao voto, esse número se reduz a 10%,

⁴ Para entender a crise energética no Reino Unido: <https://www.ft.com/content/deaf19d6-8da1-4241-a1e6-2635535de88e>



limite imposto pelo texto ao Estado. Diante desse cenário, o governo Lula tem pouca margem para reverter o processo de privatização. O embate que se trava agora é para, ao menos, garantir o controle majoritário das ações da Eletrobras pelo Governo Federal. A inconstitucionalidade da redução na participação da União no conselho foi identificada pela Procuradoria-Geral da República em agosto deste ano⁵. É a partir desse contexto que se observa a privatização da Eletrobras, politicamente irreversível a curto prazo.

Considerações Finais

A agenda atual do setor elétrico brasileiro tem como missão superar o esgotamento do modelo hidroelétrico tradicional (BICALHO, 2020). Uma nova base de matrizes energéticas renováveis e sustentáveis só se consolida a partir de planejamento e construção de infraestrutura e inovação. As transformações radicais pelas quais o setor elétrico mundial tem passado são impostas pela geopolítica, com a necessidade de autonomia, e pela mudança climática. Na contramão desses princípios, o Brasil ainda considera sinônimo de modernização a concessão ao livre mercado, e a venda da Eletrobras é reflexo desse *ethos* econômico. A Lei nº 14.182/2021 ignora o caráter de essencialidade máxima do consumo de energia elétrica e, ainda mais grave, o fato de que os recursos hídricos são a principal fonte de geração e não podem ser alienáveis ao bel-prazer das entidades privadas. A descarbonização, a resiliência e a sustentabilidade são os preceitos da transição verde. Como o mercado financeiro pode garanti-los quando o principal objetivo é manter as ações atrativas?

A descotização, a obrigação do uso de termelétricas no nordeste, a falta de poder decisório do Governo Federal no conselho, a ausência de planejamento à transição e compromisso com a segurança energética são apenas uns dos pontos problemáticos da desestatização da Eletrobras. Junto com a Petrobras, a potência de desenvolvimento sustentável dessa companhia é incomensurável e, no entanto, foi precificada de maneira leviana e sem consulta a especialistas do setor

⁵ Para detalhes, ver: <https://www.cartacapital.com.br/economia/pgr-da-razao-ao-governo-lula-em-acao-por-mais-poder-de-voto-na-eletobras/>



elétrico. A transição verde é carro-chefe do governo Lula III e movimentada a economia e a agenda política desde o início do mandato. Abrir mão da soberania diante do contexto mundial é perder uma grande oportunidade desenvolvimentista, independente e modernizante; enfim, um “crime de lesa pátria”⁶.

Referências

Agência Brasil. Petrobras conclui venda de dois campos de petróleo na Bacia do ES. EBC, 28 de agosto de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/petrobras-conclui-venda-de-dois-campos-de-petroleo-na-bacia-do-es>

Bercovici, G. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. Revista Semestral de Direito Econômico, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. e2103, 2022. DOI: 10.51696/resede.e2103. Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63>. Acesso em: 4 set. 2023.

Bicalho, Ronaldo. A modernização do setor elétrico brasileiro. Boletim Infopetro, Rio de Janeiro, número especial. Novembro/dezembro de 2020. Disponível em: <https://infopetro.files.wordpress.com/2021/01/infopetro11122020.pdf>

Bicalho, Ronaldo. De pipocas, mercados de capacidade e privatização da Eletrobras. Instituto Ilumina. Rio de Janeiro, 14 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.ilumina.org.br/de-pipocas-mercados-de-capacidade-e-privatizacao-da-eletobras/>

BNDES. BNDES capta US\$ 500 mi com CDB para investimentos em energia, economia verde e alta tecnologia. BNDES, 23 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-capta-uss-500-mi-com-cdb-para-investimentos-em-energia-economia-verde-e-alta-tecnologia/>

⁶ <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/lula-diz-que-privatizacao-da-eletobras-foi-um-crime-de-lesa-patria/>



Carta Capital. PGR dá razão ao governo Lula em ação por mais poder de voto na Eletrobras. CartaCapital, 16 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/pgr-da-razao-ao-governo-lula-em-acao-por-mais-poder-de-voto-na-eletoabras/>

Coutinho, Felipe. A Verdadeira Transição Energética Justa. Rio de Janeiro, 21 de julho de 2023. Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/a-verdadeira-transicao-energetica-justa/>

O'Dwyer, Michael. Pickard, Jim. Plimmer, Gill. UK government looks at nationalising Thames Water as crisis deepens. Financial Times, Londres, 28 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.ft.com/content/deaf19d6-8da1-4241-a1e6-2635535de88e>

O Globo. Alemanha estatiza gigante de energia por € 29 bi, em maior resgate desde a crise de 2008. O Globo, Rio de Janeiro, 21 de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/09/alemanha-vai-nacionalizar-gigante-de-energia-uniper.ghtml>

Revista Opera. O lugar do Brasil e da Petrobras na nova geopolítica energética. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://revistaopera.com.br/2022/10/28/o-lugar-do-brasil-e-da-petrobras-na-nova-geopolitica-energetica/>

Rosemain, Mathieu. Thomas, Leigh. França pagará US\$ 10 bi para controlar EDF, maior companhia de energia do país. CNN, 19 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/franca-pagara-us-10-bi-para-controlar-edf-maior-companhia-de-energia-do-pais/>

Pinotti, Fernanda. Lula diz que privatização da Eletrobras foi “um crime de lesa-pátria”. CNN, 21 de março de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/lula-diz-que-privatizacao-da-eletoabras-foi-um-crime-de-lesa-patria/>



Financiamento de sistemas de inovação amazônicos voltados para a sustentabilidade: uma abordagem neoschumpeteriana-hirschmaniana-pós-keynesiana

Andrea Raccichini

Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ)

Luiz Fernando de Paula

Professor de Economia do IESP-UERJ e IE-UFRJ, e coordenador do GEEP/IESP

De acordo com Mapbiomas (2022) entre 1985 e 2021 o bioma Amazônico brasileiro sofreu uma perda significativa, passando de 473Mha para 411Mha. No mesmo período, o uso antrópico (pastagem, agricultura, mineração e infraestrutura) aumentou de 36,4Mha para 98,4Mha. Em termos percentuais, em 2021, a composição do solo na Amazônia é distribuída em 79% de Floresta, 3,84% de Formação Natural não florestal, 14,78% da Agropecuária, 2,58% de Corpos hídricos e 0,14% área não vegetada. Desta forma, cerca de 20% da floresta amazônica foi desmatada em 36 anos (1985-2021). Estes dados apontam para a chamada “*Amazon Forest dieback hypothesis*”, que projeta a savanização da Amazônia devido ao desmatamento e às mudanças climáticas (Leme, 2021). Ainda, conforme dados do SEEG Brasil, entre 1990 e 2021, a média anual de geração de gases efeito estufa (GEE) no Brasil, oriunda de “Mudança de Uso da Terra e da Floresta”, é de 55%, aquela relativa à “Agropecuária” é de 23%, da “Energia” é 15%, dos “Processos Industriais” é 4% e dos “Resíduos” é 3%. Isto é, 78% da geração GEE no Brasil é oriunda da “Mudança de Uso da Terra e da Floresta” e da “Agropecuária”.

Para o Brasil, e a Amazonia Legal em particular, contribuir de forma efetiva ao alcance das metas climáticas definidas a nível global - Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - e ao mesmo prover condições econômicas sustentáveis para a população amazônica, precisa mudar o paradigma de desenvolvimento dos seus territórios, de forma estruturante e transformadora. Pode-se, assim, pensar em uma transição amazônica justa rumo a sustentabilidade.



Neste contexto, a inovação é um aspecto crucial para ter transformações de paradigmas de desenvolvimento. A partir do conceito de *inovação sistêmica* (Dosi 1992; Freeman 1994) e de *sistema de inovação* (Mazzucato & Penna, 2016) é possível pensar os territórios amazônicos como sistemas de inovação voltados para a sustentabilidade. Para tanto é necessário alavancar e fortalecer as políticas públicas, a regulação, os sistemas de produção, pesquisa e inovação, bem como os mecanismos de financiamento para que os atores sociais possam tomar suas decisões em prol de uma matriz econômica diversificada, com inclusão social e dentro dos limites ecológicos.

Este artigo focaliza em um aspecto específico do sistema de inovação, que é aquele do financiamento da transição amazônica justa rumo à sustentabilidade. A hipótese aqui colocada é que os bancos de desenvolvimento podem desempenhar um papel central nesta transição vis-à-vis soluções de financiamento meramente de mercado.

Este trabalho se configura como pesquisa qualitativa, cuja abordagem teórica é interdisciplinar que agrega a vertente neoschumpeteriana para caracterizar o sistema de inovação e o papel das finanças na inovação, com a perspectiva hirschmaniana de desenvolvimento desequilibrado e a visão teórica pós-keynesiana do financiamento que ajuda entender o papel do banco de desenvolvimento na funcionalidade do sistema financeiro.

Principais resultados e contribuições

O conceito de *inovação sistêmica* considera que a inovação dependa das características dos sistemas de inovação nacionais, que englobam diversos aspectos científicos, tecnológicos, econômicos, sociais e institucionais de cada país. A abordagem sistêmica da inovação leva em consideração a heterogeneidade dos processos de aprendizado internos e externos à firma (Freeman, 1994), os conhecimentos tácitos e codificados, bem como as forças econômicas e fatores sociais e institucionais que para Dosi (1982) possuem também um papel crucial na seleção de paradigmas tecnológicos e na difusão das inovações quando entram no mercado. Nesse sentido, Freeman (1994) aponta para a relação entre introdução, implementação e difusão da inovação com o complexo processo de mudança institucional e de infraestrutura, que podem diferir de país em país.

Mazzucato & Penna (2016) definem um *sistema nacional de inovação* (SNI) como aquele composto por quatro subsistemas: produção e inovação; pesquisa e educação; finanças e *funding*; políticas públicas e regulação. No SNI a relação Mercado/Estado é cooperativa, onde o Estado desenvolve um papel relevante de formulação de políticas públicas de inovação que “tem o papel de identificar e articular novos desafios que possam estimular novos padrões de produção, distribuição e consumo entre diferentes setores indústrias” (*Idem*). Os autores apontam para a necessidade do Estado formular e implementar políticas “*mission-oriented*” que são definidas como “políticas públicas sistêmicas na fronteira do conhecimento para atingir metas específicas ou "a grande ciência para enfrentar os grandes problemas".

Com base nesse arcabouço teórico, é possível pensar os territórios da Amazonia Legal como *sistemas de inovação orientados por missões*, tais como a redução de desmatamento, combate para mudanças do clima, perda da biodiversidade, restauração ecológica de áreas degradadas, entre outros. Nessa linha de argumentação, Nobre e Nobre (2020) destacam a necessidade de uma “grande aceleração” rumo a sustentabilidade através também da inovação (indústria 4.0) e cooperação entre os demais atores sociais nacionais e internacionais (setor público, setor privado e sociedade civil) para que sejam alavancados e destravados os potenciais socioeconômicos desta região dentro dos limiares ecológicos.

Em termos de políticas públicas é relevante conceber, elaborar e implementar soluções que levem em conta as características específicas dos territórios amazônicos, na busca de criar um estado desenvolvimentista “aprimrador das capacidades” para geração de “bens coletivos” (Evans, 2010). No que tange os subsistemas de produção e inovação, se destaca a necessidade de encontrar um novo paradigma de desenvolvimento para a Amazonia, nos moldes definidos por Nobre & Nobre (2020) de uma “terceira via amazônica” que vai além do embate entre uma “primeira via” que olha somente para a conservação da natureza e uma “segunda via” que apoia sistemas de desenvolvimento intensivos em recursos, mas “sustentáveis”. Para isso é necessário pensar em estratégias de diversificação da matriz socioeconômica local, identificando setores estratégicos (ex. bioeconomia) que possam produzir e redistribuir a riqueza “by design”.



Diferentemente do trabalho recente da CEPAL (2023), que defende uma abordagem de *Big Push* para a sustentabilidade no Brasil, adotamos aqui uma abordagem hirschmaniana de desenvolvimento desequilibrado, segundo o qual o desenvolvimento desigual dos diversos setores gera frequentemente condições para um desenvolvimento rápido: setores mais desenvolvidos incentivam o crescimento de outros setores. A complementaridade permite que investimento de um setor incentive o investimento em outros setores, desencadeando uma série de acontecimentos subsequentes, além de gerarem externalidades na economia (Hirschmann, 1984). Esta abordagem nos parece mais promissora para um projeto de desenvolvimento sustentável para Amazonia, dada a dificuldade de se implementar um projeto de larga escala, cuidadosamente planejado em muitas frentes simultâneas. Caberia identificar quais setores e segmentos produtivos, a serem estimulados por políticas públicas, teriam capacidade de gerar um forte efeito de encadeamento na região.

Finalmente, no que tange o subsistema de finanças para fomentar o sistema de inovação amazônico deve-se considerar o papel do sistema financeiro – na ótica pós-keynesiana do circuito *finance-funding* – para dar suporte ao processo de inovação, e conseqüentemente ao desenvolvimento sustentável (Paula, 2013). A questão fundamental aqui é em que medida o sistema financeiro é funcional ou não em dar suporte ao desenvolvimento sustentável, entendido um sistema funcional como aquele que desempenha da melhor forma possível as funções *finance* (criação de liquidez para sancionar decisões de investimento dos agentes) e *funding* (criação de instrumentos financeiros em condições compatíveis com projeto de investimento), e com a menor fragilidade financeira possível.

Carney (2015) associou o descasamento das necessidades de passivos de longo prazo para o financiamento de ativos no longo prazo como a "tragédia do horizonte temporal": há um descompasso entre a maturidade de um projeto verde sustentável e o período em que os investidores privados esperam os lucros do projeto. De fato, estudos sobre finanças verdes indicam que as soluções baseadas somente no mercado (ex. mercado de carbono, *green bonds*) são insuficientes para atingir os objetivos de sustentabilidade delineados no Acordo de Paris ou nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CEPAL, 2023). Assim, lidar com investimentos relacionados com a transição verde sustentável demanda uma orientação que os mercados financeiros privados não



são capazes de proporcionar, em função níveis elevados de incerteza associados aos investimentos de inovação sustentáveis.

É nesse contexto que os bancos de desenvolvimento podem ter um papel fundamental no financiamento para o desenvolvimento sustentável pela sua capacidade de mobilizar recursos significativos para projetos com horizontes temporais mais longos. Não se trata de um mero papel de corrigir falhas de mercado, mas de um papel ativo, atuando como braço financeiro de políticas públicas que direcionem recursos para o processo de transição verde sustentável (Feil e Feijo, 2021), ou nos termos de Mazzucato e Penna (2016b), como promotores de uma “política de inovação orientada para uma missão”.

Logo, no âmbito amazônico os bancos de desenvolvimento, no nível nacional (BNDES) e regional (Banco da Amazonia), podem desenvolver um papel crucial para dar o ritmo e a direção dos investimentos de inovação sustentáveis, apoiando projetos que são concebidos, elaborados e implementados pelo sistema de inovação amazônico com base nas necessidades e características específicas destes territórios, em apoio a estruturação de cadeias de negócios sustentáveis (ex. bioeconomia).

Os bancos de desenvolvimento também podem operar como braço financeiro de política pública. Nesse sentido, o financiamento de projetos de inovação sustentáveis deve estar coordenado com o planejamento do estado, das instituições públicas e das políticas macroeconômicas, sendo tais bancos concebidos como “*Big Smart Government Bank*” (Feil e Feijo, 2021). Outro aspecto relevante é o desenvolvimento das capacidades dinâmicas estatais para conceber, elaborar e implementar políticas públicas de acordo com as necessidades da sociedade (Kattel, et al., 2022). Assim, os bancos de desenvolvimento podem, além de financiar, impulsionar e apoiar os entes federativos ou atores sociais que possuem algum grau de dificuldade para a elaboração de projetos para se tornem efetivamente viáveis e financiáveis.

Concluindo, este resumo mostrou a necessidade de conceber um novo paradigma de desenvolvimento para a Amazonia Legal em que os territórios amazônicos são concebidos como sistemas de inovação, que identificam soluções de acordo com as reais características locais (*bottom-up*) para obter níveis de desenvolvimento sustentável desejáveis. Para realizar essa “transição justa amazônica” o



financiamento precisaria dar maior ênfase ao papel dos bancos de desenvolvimento, em função dos altos níveis de recursos necessários para esta transição e da dificuldade de se financiar projetos sob condições de incerteza dos resultados associados a projetos de inovação sustentáveis.

Referências bibliográficas

CEPAL “Financiando o Big Push: caminhos para destravar a transição social e ecológica no Brasil”. Brasília: CEPAL, 2023.

CARNEY M. Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability, mimeo, 2015.

DOSI, G. “Technological paradigms and technological trajectories”. *Research Policy* 11(3):147-162, 1982.

DOSI, G. “Finance, innovation and industrial change”. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13:299-319, 1990.

EVANS, P. “Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and pitfalls”. In Edigheji, O. (ed). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa*. Capetown, HSRC Press. 2010.

FEIL F., FEIJÓ C. “Development banks as an arm of economic policy: Promoting sustainable structural change”. *International Journal of Political Economy*, 50(1):44-59, 2021.

FREEMAN, C. “The National System of Innovation’ in historical perspective’. *Journal of Economics*, 19: 5-24, 1995.

HIRSCHMANN, A. “A dissenter’s confession: ‘The Strategy of Economic Development’ revisited”. In.: MEIER, G.; SEERS, D. (org.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

KATTEL R. et al. *How to Make an Entrepreneurial State. Why Innovation Needs Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 2022.

LEME, L. “Natureza Amazônica”. In Herkenhoff,P. & Finguerut.S. (org.). *FGV, Amazônia XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

MAPBIOMAS, Destaques do Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra no Brasil entre 1985 a 2020, mapbiomas.org, 2022.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016a.

MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.



NOBRE. C. “Iniciativa Amazônia 4.0”. In Herkenhoff,P. & Finguerut,S. (org.). *FGV, Amazônia XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

NOBRE C. & NOBRE I. “The need of a novel sustainable development paradigm for the Amazon”. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* no.22, IPEA, 2020.

PAULA, L.F. “Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pós-keynesiana”. *Estudos Econômicos* 43(2):363-396. 2013.



Desindustrialização, Reindustrialização e Neoindustrialização: O Governo Lula III e um debate imperativo ao país

Rafael Moura

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro FCE-UERJ e coordenador do GEEP/IESP

Isabelle Guedes

Mestranda em Ciência Política pelo IESP-UERJ e pesquisadora do GEEP/IESP

Em janeiro de 2023, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o seu terceiro mandato como presidente do Brasil, diante de um país com a economia praticamente estagnada e prognósticos nada animadores adiante. Desde 2017, quando saiu da recessão que marcou o conturbado fim do governo Dilma Rousseff, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* nacional cresceu a uma média de apenas 0,8% ao ano (Banco Mundial, 2023).

Em seus primeiros dias como mandatário, Lula anunciou publicamente que, dentre os diversos objetivos tidos pelo governo enquanto prioritários, como “recolocar o pobre no orçamento”, também estava o da reindustrialização (Câmara dos Deputados, 2023). Para além do presidente, essa missão foi também destacada por figuras em posições-chave no Estado brasileiro imbuídas de materializá-la mais diretamente. No dia 4 de janeiro, o vice-presidente Geraldo Alckmin foi alçado, em concomitância, como Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), pasta extinta no governo Jair Bolsonaro e recriada por Lula para lidar especificamente com as particularidades do segmento manufatureiro. Em sua posse, afirmou que a reindustrialização era pauta prioritária governamental (MDIC, 2023a).

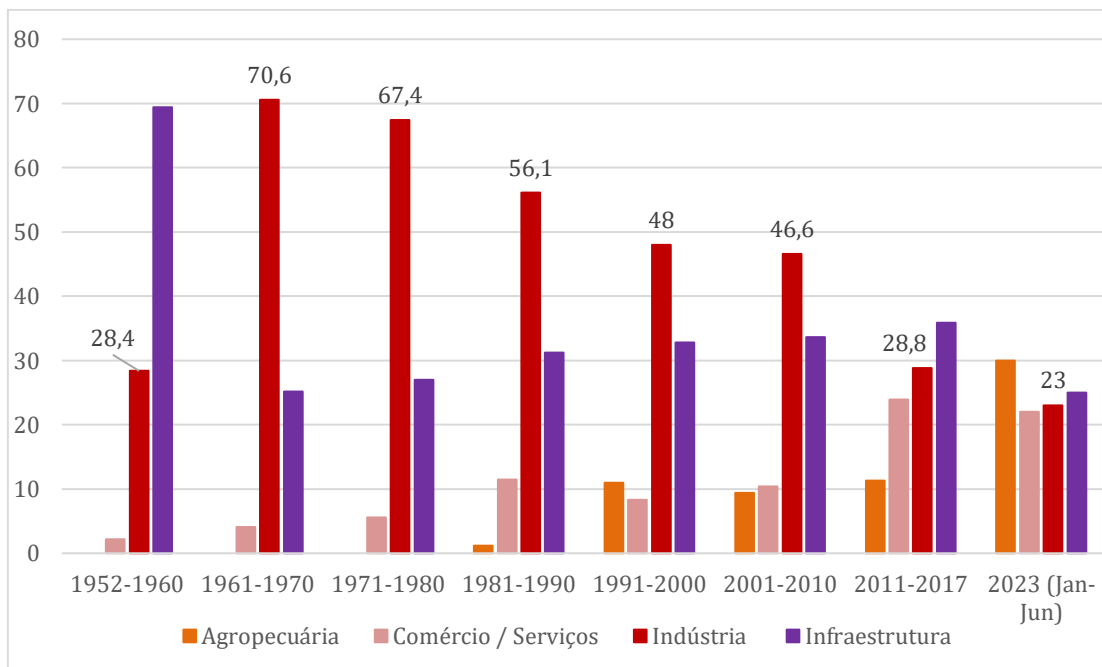
A defesa de tal missão não ficou circunscrita a Alckmin. No dia 6 de fevereiro, Aloízio Mercadante, quadro histórico do Partido dos Trabalhadores (PT) e economista de filiação social-desenvolvimentista¹, assumiu o posto de presidente do Banco

¹ O Social-Desenvolvimentismo advoga uma estratégia de desenvolvimento assentada, sobretudo, no crescimento do mercado interno de massas, que deve ser estimulado tanto pela expansão do

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em seu discurso de posse, enalteceu a necessidade de retomada da indústria e afirmou que buscava construir o “[...] o BNDES do futuro, que será verde, inclusivo, tecnológico, digital e industrializante” (Agência BNDES de Notícias, 2023). E não parou na posse. Em junho, novamente, fez forte discurso apelando à necessidade de comprometimento do Banco com uma neointustrialização que conduzisse a economia brasileira a um paradigma mais produtivo, inovador e ecológico (Agência Brasil, 2023a).

As declarações de Mercadante, no bojo das intenções expressas pelo governo, são significativas; pois podem aludir, talvez, a um maior protagonismo do setor industrial (pensando aqui o segmento manufatureiro / indústria de transformação) na alocação setorial de recursos da instituição. Algo que, a julgar pelo histórico do banco, como se vê no Gráfico 1, não ocorreu nas experiências petistas anteriores. Nos anos 2000, englobando aí, em boa medida, os próprios governos Lula I e Lula II, a participação de desembolsos financeiros do BNDES orientados à indústria foi de 46,6%, inferior mesmo aos 48% constatados na década “neoliberal” pregressa. Embora, é claro, seja precipitado fazer avaliações precoces sobre um governo incipiente, é possível ver que, pelo menos até agora, novamente conforme o Gráfico abaixo, o setor industrial não parece ter contado com um favorecimento setorial nos seis (6) meses iniciais de gestão Lula III.

Gráfico 1 – Composição Setorial (%) dos Desembolsos Financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), períodos selecionados.



Fonte: BNDES *apud* Barboza et al., 2019; BNDES, 2023.

O apoio enfático de Mercadante é relevante não em função de sua figura em si, mas pela instituição que lidera. Afinal de contas, o BNDES teve um papel-chave no fomento ao desenvolvimento na história do ciclo industrializante brasileiro e, pelas possibilidades de alocação estratégica de crédito que porta, pode ter instrumentalidade imprescindível para materializar uma nova política industrial (Hirt, 2018; Barboza *et al.*, 2019). É sempre bom destacar o papel estratégico de fomento dos *policy banks*, como no caso das políticas industriais bem-sucedidas do Leste Asiático como o Japão (Japan Development Bank); na Coreia do Sul (Korean Development Bank); e na China, em particular com o China Development Bank e o Ex-Im Bank of China (Moura, 2021).

Outro destaque importante, além da instituição a qual Mercadante integra, é sua menção específica ao termo “**neointustrialização**”, sobretudo o prefixo “**neo**”. Ele será relevante para compreendermos a pequena reflexão tecida neste artigo. Antes de trazermos a mesma ao leitor, é necessário primeiro apresentar brevemente os contornos da problemática que induz a tal debate.

Tal problemática é a desindustrialização contínua que o Brasil vem atravessando desde aproximadamente a virada da década de 1980 para a de 1990: o setor manufatureiro, em particular a indústria de transformação, vem perdendo espaço no regime produtivo nacional, tanto em termos de peso sobre o PIB quanto na estrutura do mercado de trabalho e na pauta de exportações (Nassif *et al.*, 2013; Bresser-Pereira, 2014; Oreiro e Paula, 2021). Entre 1988 e 2022, o peso do setor manufatureiro sobre o PIB e sobre a pauta exportadora caiu de 29,97% para 11% e de 53,66% para 25%, respectivamente (IBGE, 2022; Banco Mundial, 2023). E, em termos de parcela do emprego total no país, o setor manufatureiro caiu de 20,6% em 1995 para 11% em 2020 (Silva, 2019; IBGE, 2022).

A desindustrialização, compreendida enquanto perda relativa de peso da indústria na economia, é um fenômeno geral de grande parte dos países ocidentais. No Brasil, contudo, ela adquire contornos particulares e mais dramáticos por constituir o que é chamado pela literatura de “**desindustrialização prematura**”: isto é, uma perda de ímpeto do setor manufatureiro e do crescimento antes de o país em questão atingir um patamar de renda equivalente ou próximo a uma nação desenvolvida...ou, em outra leitura, antes de concretizar o chamado “*catching-up*” (Palma, 2014; Tregenna, 2016). Portanto, a desindustrialização prematura, no que alude à posição do Brasil na economia global e na divisão internacional do trabalho, é desalentadora para o país em termos de prognósticos de futuro.

Afinal, só a industrialização viabiliza o *catching-up*: a diminuição do hiato de renda e produtividade das nações pobres com relação às ricas industrializadas, subindo posições no que tange à renda e/ou fronteira tecnológica (Abramovitz, 1986). Ademais, o setor manufatureiro também possui as vantagens de: ser a principal alavanca da produtividade nas economias modernas²; deter encadeamentos tanto com a agricultura quanto com o setor de serviços; ter no setor de bens de capital o centro de aprendizado tecnológico moderno; ser mais “comercializável” (*tradeable*) que agricultura e o setor de serviços; e, finalmente, trazer, com uma

² Tal afirmação é corroborada pelas chamadas Leis de Kaldor, em alusão ao economista Nicholas Kaldor (1967). São elas: 1ª) a de que a aceleração do crescimento da produção manufatureira estimula a aceleração do crescimento do PIB; 2ª) a de que há uma forte correlação positiva entre o crescimento da produção na manufatura e o crescimento da produtividade manufatureira; e 3ª) que o maior crescimento manufatureiro irá também estimular, ainda que em menor ritmo, a produtividade nos demais setores econômicos.

maior densidade industrial da pauta exportadora, situações mais confortáveis na balança comercial, ajudando a blindar o país da deterioração dos termos de troca (Andreoni e Chang, 2016; Weiss e Jalilian, 2016).

Assim, a desindustrialização, além de ser um fenômeno danoso por simbolizar o retrocesso de tal setor portador de futuro, ainda traz desdobramentos negativos em si mesma. Dentre eles, 1^o) um menor ritmo de crescimento ou estagnação dos salários e dos rendimentos, em vista da menor produtividade dos segmentos não-manufatureiros; 2^o) deslocamento de força de trabalho de setores com maior para os de menor remuneração (serviços); e 3^o) enfraquecimento da barganha coletiva vinculada à menor densidade sindical (Rowthorn e Ramaswamy, 1997; Palma, 2014; Rodrik, 2016; Tregenna, 2016).

Portanto, a consciência do novo governo Lula acerca do imperativo de retomada do protagonismo da indústria deve, antes de tudo, ser brindada enquanto necessária percepção de um dos problemas mais dramáticos afligindo o desenvolvimento futuro do país. Não nos interessa, neste pequeno ensaio reflexivo, tratar das causas conducentes à desindustrialização nacional, mas sim pontuarmos iniciativas e medidas até agora alardeadas pelo governo (seja na prática ou na retórica) e as situarmos no debate.

A tarefa de retomada do protagonismo e pujança da indústria doméstica, contudo, constitui tudo menos algo simples. Uma primeira afirmação necessária é que, em termos de história econômica e experiências passadas de desenvolvimento, não há registro, no último século e meio, de qualquer país, central ou periférico, que, após amargar um processo desindustrializante prematuro tal como o que o Brasil testemunha há décadas, tenha logrado uma retomada da indústria de forma sustentada e pujante (ao menos, não em termos de retomada do segmento no todo do regime produtivo). Isto, por si só, já mostra o tamanho do desafio diante do presente governo; que, a rigor, terá de fazer algo inédito em termos de história econômica mundial recente: fomentar um processo de **reindustrialização**, pensado a princípio em termos “básicos” como ganho de peso do setor na economia e na estrutura laboral.

Sendo assim, o debate acerca de como fazê-lo (**reindustrializar** o país) se torna ainda mais candente e nevrálgico: que políticas e medidas do governo são necessárias, possíveis e desejáveis para materializar tal objetivo, na conjuntura

interna e externa atual? Este debate, para o bem ou para o mal, é bastante espinhoso; e aqui, enfim, regressamos à explicação da importância do prefixo “Neo” no discurso de Mercadante destacado no início deste ensaio. “Neo”, por definição, alude a algo novo.

O prefixo parece demonstrar a possível ciência de que novas engenharias institucionais e políticas serão necessárias para o governo (e o BNDES, no seu caso particular) poder ser, de fato, funcional à indústria. Isto não é trivial; uma vez que, em função dos avanços tecnológicos nas últimas décadas, os próprios parâmetros de execução de política industrial se modificaram bastante, conforme transformações na interface estrutural entre Estado e empresas ante a globalização financeira e fragmentação de cadeias produtivas tornaram a inovação e *catching-up* menos diretamente pecuniários e mais incertos, difusos e complexos (Yeung, 2016; Feijó *et al.* 2023).

O prefixo, tal como Mercadante o empregou, também pode aludir a uma política industrial “nova” no sentido de pautada por setores que assumiram maior relevância e protagonismo no debate público nos tempos recentes, e/ou que estavam ausentes da agenda vigente durante o ciclo industrializante brasileiro compreendido entre 1930 até a década de 1980. Isto fica claro a partir das ênfases destacadas, em sua retórica de posse, em uma economia verde, descarbonizada (focando na questão da transição energética), e digital, referente a um paradigma tecnológico emergente a partir da 3ª Revolução Industrial, a qual o Brasil infelizmente não logrou se inserir exitosamente.

O debate surge, invariavelmente, das questões e dúvidas levantadas acerca de tal estratégia de neointustrialização: a ênfase em tais novos setores e novas políticas será exitosa? Como esse êxito será mensurado? Em termos de surgimento e proliferação de novos setores produtivos e tecnologias, ou em termos de indicadores mais “brutos” de geração de emprego e PIB? Se exitosa, tais políticas neointustrializantes serão suficientes para conduzir a retomada do setor manufatureiro no Brasil? São perguntas de resposta bastante complexa e difícil de especular. A “neointustrialização” significaria o abandono, ou menor destaque, dos setores industriais já existentes, consolidados e/ou em dificuldades no país? Ou viria em concomitância com o apoio a esses segmentos, numa tentativa de “reindustrialização” e reativação das capacidades produtivas domésticas já

existentes??? Analisar e responder essas questões é fundamental para termos uma percepção mais fiel da política de desenvolvimento pretendida pelo governo Lula.

Tendo esse mapeamento inicial e preliminar como objetivo pretendido de nosso ensaio, destacamos algumas medidas e discursos anunciados até aqui voltados ao segmento da indústria. Após o empossamento, o governo Lula III tomou ao menos duas medidas que destacam o foco desejado para a reindustrialização, sendo elas: 1) a aludida retomada do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); e 2) a recriação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão que está atualmente vinculado ao MDIC.

O programa de governo das eleições de 2022 de Lula já contemplava a temática da desindustrialização e reindustrialização (Juntos pelo Brasil, 2022, p.19), o próprio presidente Lula frisou o seu compromisso com a industrialização no dia da sua posse (Câmara dos Deputados, 2023). Mas foi só em abril de 2023 que o vice-presidente e ministro, Geraldo Alckmin mencionou pela primeira vez o termo “**neointustrialização**” (Agência Brasil, 2023b), apresentando essa como a aposta do governo para uma nova política industrial.

De acordo com Alckmin, um pilar dessa nova política consistiria no processo de fortalecimento de segmentos em que o Brasil já possui capacidade produtiva instalada e potencial para ampliação, como a área aeronáutica, aeroespacial, a área da saúde e energia renovável (Veja, 2023). Uma virada interessante da **neointustrialização**, por sua vez, seria a intenção de buscar vincular crescimento econômico e sustentabilidade, colocando o Brasil como protagonista no enfrentamento às mudanças climáticas e no avanço de energias renováveis; embora, no entanto, ainda não exista muita clareza de como isso será feito.³ O vice-presidente e ministro destacou que “o Brasil vai crescer, vai crescer com sustentabilidade. A pergunta sempre foi: onde fabrico bem e barato? Agora é onde fabrico bem, barato e consigo compensar a emissão de carbono? É o Brasil.” (Veja, 2023).

³ A neointustrialização proposta pelo governo ainda está em processo de formulação; e o CNDI voltará a se reunir em novembro para, de fato, aprovar a nova política industrial e seus instrumentos – financiamento e garantias, pesquisa e desenvolvimento, infraestrutura de qualidade, poder de compra do Estado, qualificação do capital humano, propriedade intelectual, política regulatória e medidas de comércio exterior, etc (MDIC, 2023b).

Portanto, esse seria o contraponto que a **neointustrialização** quer carregar – repensar uma nova política industrial, que compreenda tanto o processo de inovação produtiva e tecnológica como também a transição verde – e onde ela se diferenciaria da **reindustrialização**, já comentada acima:

A neointustrialização corresponde a um processo de desenvolvimento industrial concentrado nas necessidades estratégicas do país, visando, principalmente, à geração de empregos de qualidade; à distribuição de renda via mercado e programas sociais; à sustentabilidade ambiental estruturada a partir da economia verde e da bioindústria; à diminuição das emissões de carbono e ao favorecimento do uso de tecnologias de ponta desenvolvidas de forma soberana e internacionalmente articuladas, como a biotecnologia e as tecnologias digitais da indústria 4.0. O Brasil tem muito potencial de desenvolvimento em função de sua biodiversidade e de sua matriz energética limpa e renovável, mas precisa avançar nessa agenda. [...] Tendo em vista a importância dessa pauta, a neointustrialização é uma Agenda Prioritária deste governo. (Brasil, 2023).

27

A prioridade atribuída à ecologia na nova política governamental não é mero casuísmo: para além do fato de que os impactos das mudanças climáticas se avolumaram ao longo das últimas décadas, quando olhamos para o Brasil nos anos recentes, não obstante a desindustrialização, as emissões de gases de efeito estufa CO₂ se ampliaram, crescendo a uma média de 2,3% a.a. entre 2014 e 2022. Destarte, a discussão sobre a retomada da capacidade manufatureira nacional não pode prescindir da preservação ambiental como elemento balizador (Feijó *et al.*, 2023).

À vista disso, o CNDI, órgão composto por 20 ministérios, o BNDES e mais 21 representantes da sociedade civil, apresentou recentemente as 6 missões essenciais que vão nortear a **neointustrialização**, são elas: 1ª) segurança alimentar e nutricional; 2ª) a ampliação do acesso à saúde; 3ª) infraestrutura, moradia, saneamento e mobilidade sustentáveis; 4ª) tecnologias de interesse para soberania e a defesa nacionais; 5ª) empresas competitivas em tecnologias digitais; e 6ª) descarbonização da economia e ampliação de cadeias associadas à transição energética e à bioeconomia.

De acordo com o MDIC, o objetivo das missões é construir a nova política industrial, de caráter inovador, sustentável e socialmente inclusivo (MDIC, 2023b). Uallace Moreira, secretário de Desenvolvimento industrial, Inovação, Comércio e Serviços apontou que o CNDI foi instruído a não pensar somente na indústria em si, mas em propostas e mecanismos que ajudem a gerar emprego e renda, de modo que a sua construção fosse transversal a ponto de adensar cadeias produtivas para gerar novos empregos, destacando a indústria 4.0 e a área da economia verde (NeoFeed, 2023).

Em meio a isso, já foram anunciados pelo MDIC investimentos no setor industrial de R\$106,16 bilhões para os próximos quatro anos, que serão direcionados à áreas consideradas estratégicas para o país. Esses recursos serão provenientes do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) e da Embrapii (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial); a maior parte sendo linhas de crédito ou financiamento, e também há fundos de apoio à inovação (MDIC, 2023b). O BNDES também vem buscando fazer sua parte e contribuir para tal objetivo: somente no primeiro semestre de 2023, viabilizou R\$ 43 bilhões de acesso a crédito para as micro, pequenas e médias empresas (Estadão, 2023), além de ter também anunciado, em maio, um pacote de R\$20 bilhões em crédito para investimentos em inovação (Época Negócios, 2023).

A **neoindustrialização**, importante destacar, também é uma entre outras cinco prioridades do Plano Plurianual (PPA) de 2024-2027, assinado pelo presidente Lula em agosto. Nele são apontados alguns indicadores e a sua projeção para o final do PPA, também é colocado como destaque a criação de um observatório de monitoramento e de avaliação, visando o progresso e funcionamento das políticas e os resultados do PPA (Brasil, 2023). Vale também destacar a contribuição de R\$1,7 trilhão de investimento do Novo PAC (Casa Civil, 2023), além do esforço do governo de aprovar a nova âncora fiscal e a reforma tributária, duas medidas que darão maior margem de manobra para manejar as contas públicas durante os próximos anos do mandato de Lula.

É sempre uma tarefa árdua e inglória especular sobre um governo tão incipiente. Cientes dessa dificuldade, nossa missão neste artigo foi, portanto, apenas trazer ao leitor um levantamento exploratório inicial sobre discursos e medidas da nova gestão Lula acerca da política de desenvolvimento preconizada; e, especificamente,

sua política industrial. Neste sentido, ao menos pelas declarações dadas por figuras-chave e iniciativas já anunciadas, o governo Lula III parece agir com foco numa combinação ou *mix* visando, concomitantemente, a **neoindustrialização** e a **reindustrialização**. Ou seja, focará em novos segmentos e agendas, sobretudo vinculados à questão da sustentabilidade e diversificação da matriz energética; como também buscará, quando possível, reabilitar parte do setor manufatureiro que, há décadas, sofre com a desindustrialização nacional. Evidentemente, a estratégia voltada para tais fins parece se encontrar ainda em etapa de construção gradual e sua avaliação, com maior justiça e fidelidade, irá requerer aguardar os próximos meses e o que o atual mandatário fará em termos de investimentos e setores privilegiados.

Se as estratégias e políticas adotadas pelo governo serão exitosas, já é uma questão que foge à alçada deste pequeno artigo. Até porque, assim como o processo industrializante, no Brasil como em outras partes do mundo, levou décadas e gerações, não há por que supor que a **reindustrialização** ou **neoindustrialização**, tarefa hercúlea no Século XXI, seria um empreendimento concretizável em apenas 4 ou 8 anos (caso Lula seja eventualmente reeleito para um quarto mandato). Por isto, mais do que um esforço governamental, o maior desafio será construir um grande e difícil (porém necessário) consenso societal e no bojo das elites políticas e econômicas quanto ao imperativo dessa missão para que o país não amargue um futuro desalentador. Se esse esforço será possível ou frutífero, é algo para acompanharmos nos próximos anos. Contudo, ao menos em termos de intencionalidade, o governo Lula III parece estar no caminho certo quanto ao destaque dado para essas agendas.

Referências

ABRAMOVITZ, Moses. “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind”. *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2, 1986. pp. 385-406.

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. Aloizio Mercadante toma posse e anuncia o BNDES do futuro. 7 de fevereiro de 2023. Disponível em: <
<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Aloizio-Mercadante-toma-posse-e-anuncia-o-BNDES-do-futuro/>>. Acesso em 8 de setembro de 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Mercadante defende retomada da industrialização com bem-estar social. 5 de junho de 2023a. Disponível em: <

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/mercadante-defende-retomada-da-industrializacao-com-bem-estar-social> >. Acesso em 8 de setembro de 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Alckmin diz que governo irá promover neindustrialização no país. *14 de abril de 2023b*. Disponível em: <

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/alckmin-diz-que-governo-ira-promover-neoindustrializacao-no-pais#:~:text=Segundo%20Alckmin%2C%20que%20tamb%C3%A9m%20%C3%A9,cr%20vai%20crescer%20com%20sustentabilidade>. > Acesso em 09 de setembro de 2023.

ANDREONI, Antonio; CHANG, Ha-Joon. “Industrial Policy and the Future of Manufacturing”. *Economia e Politica Industriale*, Vol. 43, 2016. pp.491-502.

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*. Disponível em: < <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712/World-Development-Indicators> >. Acesso em 8 de setembro de 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Evolução dos Desembolsos*. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos> >. Acesso em 10 de setembro de 2023.

BARBOZA, Ricardo; FURTADO, Mauricio; GABRIELLI, Humberto. “A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer?”. *Revista de Economia Política*, Vol. 39, No. 3, 2019. pp.544-560.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil.” *Economia e Sociedade*, Vol. 21, 2012. pp. 729–748.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Plano plurianual 2024-2027: mensagem presidencial/Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023. 228 p.: il.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lula toma posse e anuncia primeiras medidas: revogação de decretos sobre armas e redução da fila do INSS. *1 de janeiro de 2023*. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/932508-lula-toma-posse-e>



[anuncia-primeiras-medidas-revogacao-de-decretos-sobre-armas-e-reducao-da-fila-no-inss/](#) >. Acesso em 8 de setembro de 2023.

CARNEIRO, Ricardo. “Velhos e novos desenvolvimentismos”. *Economia e Sociedade*, Vol. 21, 2012. pp.: 749–778.

CASA CIVIL. Novo PAC. 2023. Disponível em: < [Novo PAC — Casa Civil \(www.gov.br\)](#) >. Acesso em 11 de setembro de 2023.

ÉPOCA NEGÓCIOS. Governo anuncia R\$20 bilhões em linha de crédito para inovação. *25 de maio de 2023*. Disponível em: < <https://epocanegocios.globo.com/brasil/noticia/2023/05/governo-anuncia-r-20-bihoes-em-linha-de-credito-para-inovacao.ghtml> >. Acesso em 11 de setembro de 2023.

ESTADÃO. BNDES impulsiona crédito a empresas e faz o contraponto de Mercadante a Campos Neto. *22 de julho de 2023*. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/politica/coluna-do-estadao/bndes-impulsiona-credito-a-empresas-e-faz-o-contraponto-de-mercadante-a-campos-neto/> >. Acesso em 11 de setembro de 2023.

FEIJÓ, Carmen; FEIL, Fernanda; TEIXEIRA, Fernando Amorim. “Neoindustrialização – Reindustrialização e Transição Sustentável”. *Boletim FINDE*, Vol. 4, No. 2, 2023. pp.3-17.

JUNTOS PELO BRASIL. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil 2022-2026. 2022. Disponível em: < <https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06/documento-diretrizes-programaticas-vamos-juntos-pelo-brasil-20.06.22.pdf> >. Acesso em 10 de setembro de 2023.

HIRT, Carla. *Estado, Capital e Território: O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro*. Curitiba: Editora CRV, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *SCN – Sistema de Contas Nacionais*. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados> >. Acesso em 17 de setembro de 2022.

KALDOR, Nicholas. *Strategic Factors in Economic Development*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1967.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC). Reindustrialização do país é prioridade do MDIC, afirma Geraldo Alckmin. 4 de janeiro de 2023a.

Disponível em: < <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/reindustrializacao-do-pais-e-prioridade-do-mdic-afirma-geraldo-alckmin> >. Acesso em 8 de setembro de 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC). Política industrial terá injeção de R\$106 bi nos próximos 4 anos. 06 de julho de 2023b.

Disponível em: < <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/politica-industrial-tera-injecao-de-r-106-bi-nos-proximos-4-anos> >. Acesso em 10 de setembro de 2023.

MOURA, Rafael. *Industrialização, Desenvolvimento e Emparelhamento Tecnológico no Leste Asiático: Os casos de Japão, Taiwan, Coreia do Sul e China*. Rio de Janeiro: Ideia D, 2021.

NASSIF, André *et al.* “O debate sobre a desindustrialização precoce no Brasil: estamos avançando ou regredindo em relação aos países desenvolvidos?”. In.: FEIJÓ, Carmem *et al.* (Orgs.). *A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013. pp.25-67.

NEOFEED. Com o plano de “neointustrialização”, Alckmin ganha espaço no governo Lula. 27 de abril de 2023. Disponível em: < <https://neofeed.com.br/economia/com-plano-de-neointustrializacao-alckmin-ganha-espaco-no-governo-lula/> >. Acesso em 26 de junho de 2023.

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

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

PAULA, Luiz Fernando de *et al.* “The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment”. *Latin American Perspectives*, Vol. 47, No. 2, 2020. pp.8-24.

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

ROWTHORN, Robert; RAMASWANI, Ramana. “Deindustrialization – Its causes and implications”. *International Monetary Fund Economic Issues*, No. 10, pp.1-12, 1997.

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



TREGENNA, Fiona. “Deindustrialization: An issue for both developed and developing countries”. In.: WEISS, John; TRIBE, Michael (Eds.). *Routledge Handbook of Industry and Development*. London: Routledge, 2016. pp.97-115.

VEJA. Alckmin diz que irá promover neointustrialização no país. *14 de abril de 2023*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/alckmin-diz-que-governo-ira-promover-neoindustrializacao-no-pais/>>. Acesso em 26 de junho de 2023.

WEISS, John; JALILIAN, Hossein. “Manufacturing as an Engine of Growth”. In.: WEISS, John; TRIBE, Michael (Eds.). *Routledge Handbook of Industry and Development*. London: Routledge, 2016. pp.26-37.

YEUNG, Henry Wai-chung. *Strategic Coupling: East Asian Industrial Transformation in the New Global Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.