

O Programa Nova Indústria Brasil e os Desafios de Coesão da Agenda Econômica do Governo

GABRIEL BRASIL (*)

Em 19 de janeiro, o governo federal anunciou a chamada “Nova Indústria Brasil” (NIB), uma iniciativa liderada pelo ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC) e vice-presidente da República, Geraldo Alckmin. De acordo com informações iniciais, que ainda carecem de detalhamento, o programa contará com 300 bilhões de reais para “impulsionar o desenvolvimento nacional até 2033” através de seis diferentes “missões”. São elas: (i) cadeias agroindustriais; (ii) saúde; (iii) bem-estar das pessoas nas cidades; (iv) transformação digital; (v) bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas; e (vi) defesa.

O anúncio foi alvo de intenso debate entre economistas de diferentes vertentes: por um lado, representantes da ortodoxia econômica compartilharam suas preocupações com relação à semelhança conceitual da NIB com a fracassada Nova Matriz Econômica, que vigorou entre 2011 e 2014 e criou as bases para a significativa recessão que o Brasil enfrentou entre 2015 e 2016. Foram os casos, por exemplo, de Marcos Lisboa, em artigo para a Folha de São Paulo, e

Sérgio Vale, em entrevista ao jornal O Estado de S. Paulo.^{1 2} Por outro, economistas adeptos do chamado desenvolvimentismo e representantes da indústria celebraram a iniciativa, ressaltando que sua implementação dialoga com medidas recentemente colocadas em prática por países desenvolvidos, notadamente o chamado Inflation Reduction Act (IRA), dos Estados Unidos, introduzido em 2022, e o Green Deal, anunciado pela União Europeia em 2019.

Essa discussão provavelmente marcará os próximos anos do governo federal na medida em que o presidente Lula e o vice-presidente Alckmin continuam seus esforços de acomodação de interesses divergentes da indústria e de acadêmicos ligados ao PT por parte de maior atuação do Estado na economia e, por outro lado, do mercado financeiro e outros agentes do setor privado em favor de maior robustez fiscal e previsibilidade de política. Este artigo não pretende discutir os méritos de tal discussão – que, aliás, não é nova no Brasil, tendo predominado de forma intensa durante os últimos anos dos governos do PT.

Ao invés disso, propõe-se a abordar a forma como o NIB dialoga com o restante da agenda do governo – especialmente em se considerando a importância da coesão da política econômica na ancoragem de expectativas por parte dos agentes, sobretudo investidores. Há, afinal, robustas evidências na literatura econômica indicando que coesão e consistência favorecem o crescimento na medida em que reduzem a incerteza e, no limite, os prêmios de risco.

No caso da atual abordagem do governo federal, chama a atenção, em primeiro lugar, a forma como o NIB se dissocia de outras medidas implementadas pelo Executivo – em particular, aquelas lideradas pelo Ministério da Fazenda, sob Fernando Haddad. Em agosto de 2023, o ministro anunciou o chamado Plano Nacional de Transição Ecológica (PNTC), que já seria, conceitualmente falando, uma versão brasileira do IRA dos EUA. Embora nunca tenha sido detalhado de forma abrangente, o PNTC se propõe, a princípio, a construir bases para a transição climática da economia brasileira a partir de programas liderados pelo próprio governo.

É evidente, portanto, a relação – conceitual, pelo menos – do PNTC com o NIB. No entanto, não há menção alguma do primeiro no anúncio do segundo. Aliás, desde sua apresentação original em agosto e da sua (superficial) discussão na COP28, entre novembro e dezembro, não há muitas evidências públicas acerca de como o governo pretende implementar – ou esteja implementando – o PNTC. Para piorar, o texto de apresentação do NBI faz repetidas menções às ambições do governo no âmbito da transformação ecológica, causando estranheza para aqueles que esperavam uma integração da nova política com o programa já apresentado.³

A princípio, a implementação de mais de um programa governamental para lidar com desafios similares não se faz problemática em si. Ocorre que, no caso em questão, a reduzida integração entre as medidas sugere certo nível de improviso – o que, por sua vez, suscita riscos de ineficiência e ambiguidade de priorização. O fato de os programas serem liderados por ministérios diferentes também chama a atenção, visto que prioridades políticas distintas podem dificultar a sua implementação.

Finalmente, vale lembrar também que, do ponto de vista de estratégia política, tal falta de integração se coloca como um potencial erro. Há um razoável consenso de que o principal mérito do IRA, nos EUA, é o caráter guarda-chuva do pacote,

que combina, no âmbito da política industrial, políticas para mitigação e adaptação climática e para a geração de empregos embaladas em um pacote de fácil digestão – tanto para o público geral e investidores como no âmbito da sua tramitação legislativa. No caso brasileiro, o governo perdeu a chance de atenuar as críticas ao seu controverso NIB através da sua integração ao PLTA – que, por sua vez, havia sido bem recebido por economistas de vertentes diferentes. Será que a agenda industrial do governo seria tão mais criticada (como está sendo agora), caso fizesse parte de um plano amplo de transição ecológica?

Outra evidência da reduzida coesão da política econômica do governo tem a ver com sua postura com relação à inflação e à taxa de juros. São notáveis os esforços do Ministério da Fazenda para promover um ajuste fiscal – ainda que sua preferência por fazê-lo no âmbito das receitas, e não das despesas, suscite um debate à parte. Haddad e sua equipe reconhecem, inclusive publicamente, a importância da sustentabilidade fiscal na gestão das expectativas de inflação, que, por sua vez, facilitaria a redução da taxa de juros por parte do Banco Central.

No entanto, outras medidas do governo contrariam tal princípio. Em particular, a notável expansão das atividades de crédito subsidiado dos bancos públicos – sobretudo

o BNDES, mas também o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal – chama a atenção. A maior parte do financiamento do NIB, aliás, virá do BNDES, conforme anunciado pelo governo. Apesar de limitados efeitos fiscais diretos, é bem documentado, afinal, o efeito negativo do crédito subsidiado na potência da política monetária. Isto é: ao promover a expansão das carteiras de crédito dos bancos estatais, o governo corre o risco de tornar mais lenta a trajetória de redução dos juros por parte do Banco Central, no limite sabotando os seus próprios – e dolorosos – esforços fiscais.

Finalmente, cabe discutir a relação entre o NIB e um princípio que, ao menos retoricamente, tem sido caro ao PT e ao ministro Haddad, que é o da progressividade. Em múltiplas manifestações, Haddad e sua equipe têm reforçado a tentativa do governo de priorizar a promoção da redução da desigualdade – por exemplo, através de mudanças na taxa dos chamados Fundos Exclusivos, que beneficiavam, de forma notável, parcelas mais ricas da população. Mais uma vez, no entanto, o NIB parece ir na contramão de tal princípio.

Ao tentar promover o desenvolvimento econômico a partir de subsídios para a indústria, o governo corre sério risco de, no limite, transferir renda para grandes empresários. Foi o que aconteceu, aliás, no âmbito da Nova Matriz

Econômica. Ainda que as chamadas “missões” que embasam o NIB mirem no desenvolvimento social, os mecanismos de transmissão de tal agenda são poluídos, e parecem consistir essencialmente em financiamento barato para que empresas já estabelecidas atinjam certas metas de inovação e sustentabilidade.

Tal fenômeno tende a contrariar, de forma direta e indireta, os efeitos positivos de programas bem-sucedidos do governo na redução da desigualdade, como o Bolsa Família e o ProUni. Vale ressaltar, ainda, que os 300 bilhões que compõem o NIB são significativos – e vêm, portanto, com elevado custo de oportunidade, representando quase o dobro do total alocado para o Bolsa Família em 2023.

É compreensível que um governo de coalizão e que busca promover a estabilidade institucional do país, como é o atual, faça concessões a segmentos diversos da sociedade no âmbito da política econômica. Isso é, aliás, expressão direta da

resiliência democrática do Brasil apesar dos desafios dos últimos anos. No entanto, há diferenças importantes entre agendas que se tornam menos eficientes em razão de concessões políticas e aquelas que já nascem com problemas em razão de divergências intelectuais e falhas conceituais dentro do próprio governo. Os problemas de coesão da agenda econômica parecem fazer parte do segundo caso, e preocupam aqueles que torcem pelo sucesso do governo.

com.br/economia/entrevista-sergio-vale-nova-politica-industrial/

- 3 Brasil ganha nova política industrial com metas para o desenvolvimento até 2033. **Agência Brasil**, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202401/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-acoes-para-o-desenvolvimento-ate-2033-1>

1 LISBOA, M. O diabo mora nos detalhes. **Folha de São Paulo**, 10 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2024/02/o-diabo-mora-nos-detalhes.shtml>

2 Nova política industrial é velha ideia de protecionismo que torna tudo mais caro, diz Sergio Vale. **O Estado de S. Paulo**, 21 jan. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/nova-politica-industrial-e-velha-ideia-de-protecionismo-que-torna-tudo-mais-carro-diz-sergio-vale/>

(*) *Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestre em economia política internacional pela Universidade de São Paulo (USP). (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com).*