

Uma terceira via para a política industrial?

Análise do livro Imagine Brasil, da Fundação Dom Cabral, centrada no capítulo de Aldemir Drummond e Jorge Arbache sobre industrializar as vantagens comparativas do Brasil

Set. 30, 2026 · @Edmar Bacha

Em 28 de setembro, tivemos o prazer de receber na Casa das Garças a Fundação Dom Cabral (FDC) para a discussão de *Imagine Brasil: transição para a prosperidade sustentável e inclusiva*, fruto de iniciativa da fundação nos últimos cinco anos. Logo na abertura da noite, eu disse que ia me poupar dos elogios para ter tempo para a análise crítica — mas o elogio é sincero e merece ser registrado aqui, sem o aperto do relógio dos dez minutos que me impus naquela mesa.

É um livro ambicioso, bem escrito e, o que é mais raro, organizado em torno de uma pergunta de verdade: não o que fazer amanhã, mas que país queremos construir daqui a uma geração, e por que meio. Vale a leitura inteira. Vou seguir aqui o mesmo caminho daquela mesa: uma menção ao livro como um todo, e o resto da conversa sobre o capítulo que mais me provocou — o de Aldemir Drummond e Jorge Arbache sobre industrializar as vantagens comparativas do Brasil.

O que é o Imagine Brasil

A iniciativa nasceu de uma pergunta que o Conselho Curador da FDC fez à própria fundação há cinco anos: qual o papel de uma escola de negócios diante dos grandes desafios do país? A resposta foi um projeto que a FDC chama de *Think Action Tank* — não basta produzir conhecimento, é preciso estimular a ação — e que a levou a se definir, em seus 50 anos, como uma *Business Government Community School*.

O livro adota como base conceitual um modelo do economista Herbert Simon dos anos 1950 sobre mudança organizacional: toda organização — ou país — muda quando percebe que seu desempenho atual não a levará à sua aspiração. A aspiração que o livro define para o Brasil é "um aumento significativo do bem-estar da população brasileira, a partir de um crescimento econômico que intencionalmente colabore no enfrentamento às mudanças climáticas e implique a sofisticação da estrutura econômica do país, com uma crescente qualificação do capital humano".

Dessa aspiração derivam cinco condições — sofisticação da estrutura econômica, instituições mais inclusivas, aumento de renda com redução de desigualdade, qualificação de capital humano e mobilidade social, preservação e regeneração ambiental — que organizam os capítulos do livro, cada um a cargo de autores diferentes: industrialização das vantagens comparativas (Aldemir Drummond e Jorge Arbache), políticas de fomento econômico (Bruno Carazza), equilíbrio fiscal (Paulo Paiva), inovação, produtividade e crescimento sustentado (Carlos Primo Braga), educação profissional e mobilidade social (Ricardo Henriques), reforma administrativa (Humberto Martins) e um capítulo (Virgílio Viana e outros) dedicado à água como recurso econômico estratégico.

O livro não é uma plataforma de governo nem uma lista de ações. É uma tentativa de construir convergência — entre governo, setor privado e sociedade civil — em torno de uma agenda de longo prazo, na expectativa de que ela sobreviva às eleições e aos governos de plantão.

A terceira via de Arbache e Drummond

O capítulo de Drummond e Arbache aparece na frente do livro, e eu o li como o capítulo principal — aquele que oferece a inovação mais concreta em política industrial. A proposta é industrializar as vantagens comparativas do Brasil: nem a velha substituição de importações, nem a reprimarização passiva da pauta exportadora, mas uma terceira via.

É uma proposta que dialoga bem com o debate internacional. Ela usa o vocabulário do índice de complexidade econômica de Ricardo Hausmann e César Hidalgo; ecoa o Consenso de Londres de 2025, que põe em xeque o velho Consenso de Washington; e chega num momento em que o próprio Banco Mundial, em *Industrial Policy for Development* (2026), abandona a ortodoxia de que política industrial só pode ser horizontal, admitindo também a política vertical em certas circunstâncias. E chega, ainda, quando Estados Unidos e Europa redescobrem a política industrial como resposta à China e à nova geoeconomia.

Uma industrialização naturalmente induzida

Brincando um pouco com a genealogia do pensamento econômico brasileiro, o texto de Drummond e Arbache parece uma mistura de Eugênio Gudín com Roberto Simonsen — um defendia a industrialização natural, ditada pelo mercado; o outro, a industrialização induzida, pelo Estado. Drummond e Arbache propõem as duas coisas: uma industrialização naturalmente induzida.

Quando tratam das funções do Estado, são inteiramente simonsenianos: um Estado ativo, que escolhe setores e atividades para promover, remove vieses contra a agregação de valor, desenvolve infraestrutura, faz diplomacia econômica e fomenta capital humano. Já o critério para escolher esses setores é gudiniano: "densificação produtiva em torno de atividades já competitivas". Na linguagem de Hausmann e Hidalgo — e do próprio Banco Mundial — é partir da vantagem comparativa revelada na pauta de exportações, e avançar para atividades próximas, no espaço de produtos, com maior valor adicionado.

O problema é que essa proposta tem uma semelhança incômoda com os objetivos declarados da Nova Indústria Brasil (NIB), a política industrial do atual governo, que promete "estimular o progresso tecnológico, aproveitar as vantagens competitivas e, consequentemente, reposicionar o país no comércio internacional". Se a proposta é mesmo uma terceira via, ela precisa se distinguir da NIB — e é aí que o capítulo fica mais interessante.

O que de fato distingue a proposta da NIB

As seis missões da NIB — cadeias agroindustriais, complexo econômico da saúde, infraestrutura, transformação digital, bioeconomia, soberania e defesa — todas desaguam, em termos de metas, em substituição de importações. Somente em soberania e defesa, sexto item agregado à última hora, as exportações são mencionadas.

Os quatro vetores que Drummond e Arbache apontam como consistentes com a industrialização das vantagens comparativas — powershoring e setores intensivos em energia, combustíveis de baixo carbono e novas cadeias energéticas, bioeconomia e agroindustrialização avançada, minerais críticos e cadeias industriais avançadas — poderiam perfeitamente estar entre as missões da NIB. E a lista, me parece, é curta e mistura dois critérios diferentes.

Se o critério é vantagem comparativa revelada, faltam na lista os manufaturados de engenharia que o Brasil já exporta com vantagem: aviões, motores diesel, motores elétricos e compressores, armas leves — exatamente os casos de manufatura "servicificada" que o próprio Arbaché valorizou em texto de 2016, e que se manifestam concretamente nas ações da Embraer, da WEG e da Taurus. Por outro lado, a lista inclui vetores sem vantagem revelada alguma — powershoring, hidrogênio verde, cadeia de baterias — que são apostas em vantagem potencial (energia limpa, geologia), não em vantagem revelada. É um critério legítimo, mas é outro critério, e é aparentemente o critério da própria NIB.

A diferença de fato aparece, com clareza, nos quatro papéis que o capítulo reserva ao setor privado: internacionalização, investimento em inovação e tecnologia, descarbonização, catalisador de encadeamentos produtivos locais. Numa palavra: exportabilidade com encadeamento local — Hirschman puro —, com a competitividade internacional como condição de permanência dos incentivos, um critério de saída expresso no capítulo de Carlos Primo Braga no mesmo livro. Já a NIB é pura substituição de importações disfarçada de nova política industrial.

Os testes ácidos que faltam

Dito isso, minha leitura deixou três questões em aberto — os testes ácidos do título desta seção.

O primeiro: por que o mercado não faz essas escolhas sozinho, se a vantagem já está à vista e seria, em princípio, lucrativa? O texto menciona neutralidade tributária, infraestrutura e capital humano como funções do governo — mas essas são, por definição, políticas horizontais, que valem para qualquer setor. Por que a verticalidade — escolher setores específicos — é necessária além dessas providências?

O segundo: ficou faltando dizer o que fazer com as atividades não selecionadas, que concorrem com os vetores prioritários pelos mesmos recursos produtivos e incentivos governamentais finitos. Há um custo de oportunidade nessa escolha que o capítulo não explicita: o contraponto de selecionar algumas atividades é, necessariamente, a desseleção de outras. O que fazer, por exemplo, com as políticas de incentivo à indústria automobilística, cujos produtos só conseguimos exportar para a Argentina e outros países da América Latina, na base da reciprocidade?

O terceiro é uma proposta, mais do que uma crítica: por que não desistir de adivinhar de antemão o que vai e o que não vai dar certo, e usar um critério único — exportabilidade com encadeamento local — como base para conceder e manter incentivos a qualquer setor que se apresente como candidato, sem precisar acertar a escolha ex ante?

Escolher setores ou remover distorções

O debate que se seguiu, com Aldemir Drummond, Arminio Fraga, José Luis Alquéres, Maria Neto, Paulo Paiva, Pedro Malan e Simon Schwartzman foi rico — do sucesso da Embrapa (no passado) aos fracassos da indústria naval e do programa nuclear brasileiro, da urgência demográfica ao investimento chinês em capital humano nos anos 1980. Mas a resposta de Jorge Arbaché à minha pergunta sobre verticalidade foi o ponto que mais me ficou. Ele argumentou que a geografia — água, energia limpa, minerais críticos — está mudando de preço relativo no mundo, e que isso dá ao Brasil algo que antes teve só com o café: poder de barganha. A verdadeira reforma industrial do século XXI, disse ele, é converter essa vantagem comparativa em vantagem competitiva, e levá-la a mercado — o que exige capital humano, P&D e cadeias de valor bancáveis, não apenas esperar que a demanda global faça o trabalho sozinho.

É um argumento forte, e concordo com boa parte dele. Ao final da noite eu tentei resumir, para mim mesmo, onde ficava a divergência: o que eu infiro dessa discussão é que remover distorções é mais importante do que escolher setores. Temos, sim, todas essas vantagens comparativas naturais — mas muitas não se manifestam em mercado por causa de distorções que nós mesmos impomos sobre o sistema tributário, sobre o preço da energia, sobre o custo Brasil de agregar valor. A recente reforma do imposto sobre consumo caminha na direção de remoção dessas distorções, não fossem as centenas de exceções que esperamos poder eliminar em 2032, na revisão prevista na lei. Erramos, no passado, porque empilhamos distorção sobre distorção. Há uma tensão real entre querer novos setores e querer resolver as velhas distorções — e creio que a segunda tarefa é a mais urgente das duas.

Nenhuma dessas questões diminui o mérito do capítulo de Drummond e Arbache, nem do livro que a Fundação Dom Cabral teve a generosidade de trazer para debate aberto. É exatamente esse tipo de convergência — construir concordando, discordando e ajustando em público — que o país precisa praticar mais. Que seja a primeira de muitas conversas.

Edmar Bacha é sócio-fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças