

# INOVAÇÃO, BONS EMPREGOS E SUSTENTABILIDADE: A VISÃO DE DANI RODRIK PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO<sup>1</sup>

ENTREVISTA REALIZADA POR BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ<sup>2</sup> E FLÁVIO DE OLIVEIRA GONÇALVES<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

À luz do desafiante panorama econômico do Brasil e uma nova onda mundial de políticas explicitamente voltadas ao desenvolvimento, este número do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* traz uma contribuição de destaque para esse debate com uma entrevista com o professor Dani Rodrik, da Universidade de Harvard. Rodrik é autor de uma extensa obra que o qualifica como um dos principais especialistas no tema do desenvolvimento econômico e políticas públicas da atualidade, incluindo políticas industriais, entendidas como aquelas com o intuito de se realizar algum tipo de mudança estrutural. Assim, nesse sentido amplo, políticas regionais também estariam incluídas nessa grande gama de alternativas para o desenvolvimento.

O retorno das políticas industriais marca uma era significativa de reavaliação e inovação no planejamento econômico global, conforme destacado no extenso trabalho de sistematização de dados de Evenett *et al.* (2024). Esse movimento, evidenciado pela crescente menção dessas políticas na imprensa de negócios, sugere uma mudança paradigmática na maneira como os governos enxergam o papel do estado na economia. Com uma ênfase renovada em promover o desenvolvimento sustentável, a inovação tecnológica e a competitividade internacional, as políticas industriais emergem como instrumentos vitais para enfrentar desafios contemporâneos, incluindo a transição energética, a digitalização e a necessidade de empregos qualificados.

Juhász, Lane e Rodrick (2023) discutem esses novos objetivos das políticas industriais, além de argumentar que, apesar do discurso atual, a sua utilização não seria uma novidade. Contrariando a visão tradicionalmente protecionista e voltada para o mercado interno, as políticas industriais contemporâneas tendem a focar na orientação para o exterior e na promoção de exportações. Observa-se que as economias avançadas recorrem mais a essas políticas do que os países em desenvolvimento. Os autores destacam ainda que as políticas industriais não se limitam apenas a concessão de subsídios ou proteção comercial mas

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua31opin>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: [bruno.cruz@ipea.gov.br](mailto:bruno.cruz@ipea.gov.br).

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: [flavio.goncalves@ipea.gov.br](mailto:flavio.goncalves@ipea.gov.br).

também incluem serviços públicos personalizados e insumos que visam superar obstáculos específicos ao investimento produtivo. Com a desindustrialização do emprego, surge a necessidade de redirecionar o foco das políticas industriais para o setor de serviços, enfatizando a produtividade e a inovação.

Os autores sugerem que a política industrial deve ser caracterizada por uma colaboração iterativa entre governo e empresas, adotando uma abordagem mais ampla, que vá além dos subsídios tradicionais. Essa colaboração pode incluir mesas-redondas e conselhos deliberativos para aliviar restrições enfrentadas por setores ou grupos de empresas específicos. As condicionalidades de participação nessas políticas variam, podendo ser baseada em critérios de elegibilidade *ex ante* ou no desempenho observado *ex post*.

Por fim, a importância de adaptar as políticas industriais ao contexto econômico atual, que inclui desafios como a transição verde, a resiliência das cadeias de suprimentos, a promoção de bons empregos e a competição geopolítica, especialmente com a China também é ressaltada pelos autores. A nova literatura sobre política industrial oferece evidências rigorosas de seu funcionamento efetivo, desafiando percepções anteriores e contribuindo para um debate mais informado sobre seu papel na promoção da inovação, da produtividade e do crescimento econômico.

Nesta entrevista, realizada por escrito, o professor Rodrik se aprofunda nas questões cruciais de políticas de mudança estrutural, explorando caminhos para um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Também discute a importância e a necessidade de se ir além de argumentos de justiça e equidade para se pensar políticas regionais, as quais seriam também importantes para melhorar a eficiência da economia. Segundo Rodrik, há argumentos em favor das políticas regionais na melhoria e promoção de eficiência, produtividade e crescimento. As desigualdades regionais seriam, portanto, oportunidades de ganhos de produtividade perdidas.

As contribuições desse destacado pesquisador vêm ao encontro do debate no Brasil, em especial após o lançamento do Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026. O diálogo trazido por esse documento aponta a reflexão sobre a urgência de revitalizar a indústria brasileira, destacando a importância de inovação, investimento em capital humano e adaptação tecnológica como pilares para uma economia dinâmica e sustentável.

O plano declara a necessidade de um ambiente que promova a inovação e a colaboração entre setores públicos e privados, mirando na criação de um ecossistema econômico que valorize a aprendizagem contínua e a capacidade institucional de adaptar-se e evoluir. A entrevista com Rodrik, portanto, não apenas joga luz sobre as condições essenciais para a construção de uma economia baseada no aprendizado mas também discute o papel vital das políticas públicas e, em particular, das políticas industriais na construção desse ambiente virtuoso.

Na entrevista, professor Rodrik também cita contribuições recentes de sua autoria (Rodrik e Stiglitz, 2024), em que destaca um importante ponto: em uma economia desenvolvida, o aprendizado deve transcender a mera acumulação de conhecimento formal, abrangendo a habilidade de aprender a aprender, que permite rápida adaptação a novas informações e tecnologias. Políticas que incentivem a pesquisa e o desenvolvimento, educação contínua e uma colaboração efetiva entre os setores público e privado são cruciais para fomentar essa dinâmica de crescimento.

A implementação de políticas industriais estratégicas, longe de serem intervenções unilaterais, devem promover um diálogo produtivo entre o governo e o setor privado, facilitando a identificação de obstáculos e de oportunidades para o crescimento econômico sustentável. Além disso, a capacidade de governança e institucional de se adaptar e aprender com essas políticas é destacada como um fator crítico para o sucesso econômico a longo prazo.

A entrevista enfatiza, ainda, a importância de se comprometer com o desenvolvimento de uma sociedade que valorize a aprendizagem em todos os níveis, apoiando não apenas a educação formal mas também o aprendizado informal e a inovação. Políticas que promovam a inovação, a transferência de conhecimento entre universidades e indústrias e o desenvolvimento de habilidades futuras são essenciais para sustentar uma economia do aprendizado vibrante e resiliente.

Em resumo, esta conversa com o professor Dani Rodrik serve como um importante lembrete de que a construção de uma economia do aprendizado dinâmica requer mais do que condições favoráveis, necessita de uma abordagem política ativa e bem-orientada para catalisar e sustentar a inovação e o desenvolvimento econômico. O professor também enfatiza que a questão regional não é apenas um imperativo ético, além disso aponta que apenas forças de mercado e migração de mão de obra não irão resolver a desigualdade regional. Essa desigualdade tem consequências e impactos não desprezíveis sobre o desenvolvimento e a democracia nos países. Há uma agenda de pesquisa e contribuições para se pensar o desenvolvimento regional brasileiro, à luz de novas pesquisas e trabalhos recentes sobre o tema. Assim, espera-se que essa entrevista ajude no debate sobre políticas de desenvolvimento, incluindo a política regional.

## 2 ENTREVISTA COM DANI RODRIK

BC e FG: A desindustrialização é observada tanto em países desenvolvidos quanto em países de renda média, especialmente na América Latina. Quais são os principais impulsionadores da desindustrialização nessas regiões e como eles diferem daqueles em economias avançadas?

**Dani Rodrik:** Existem três impulsionadores, e eu os listaria em ordem de importância, para países de renda média, da seguinte forma: mudança tecnológica tendenciosa para habilidades e capital, que reduziu a vantagem comparativa dos países de baixa renda na manufatura, bem como reduziu o potencial de absorção de trabalho da manufatura; hiperglobalização, que criou alguns grandes vencedores na manufatura, especialmente a China, e excluiu outros países; e aumentos na renda geral, que deslocaram a demanda na margem para serviços e afastaram dos bens.

BC e FG: Quais são as implicações e os elementos-chave no *design* de políticas para mudança estrutural e desenvolvimento industrial?

**Dani Rodrik:** A principal implicação é que o poder e a influência da industrialização no impulsionamento do crescimento econômico foram reduzidos. Isso requer uma análise de outros setores, especialmente serviços, para a criação de empregos produtivos.

BC e FG: Existem exemplos de países na América Latina ou no Sul global que conseguiram gerenciar ou reverter a tendência de desindustrialização?

**Dani Rodrik:** Talvez alguns, mas não muitos que eu conheça. O México tem se saído um pouco melhor recentemente devido à realocação de produção mais próxima, mas mesmo

lá eu não vejo uma grande retomada no crescimento do emprego na manufatura. Talvez o Vietnã, que continuou expandindo o emprego, após o que parecia ser uma estagnação há cerca de uma década.

BC e FG: Sua pesquisa destaca diferenças significativas nas políticas industriais entre os países da América Latina e da Ásia. Você poderia discutir essas distinções, particularmente em termos de subsídios, condicionalidades, medidas de desempenho e condições de exportação?

**Dani Rodrik:** Eu destacaria duas características: integração e disciplina estatal. A primeira refere-se à capacidade das agências governamentais de cooperar e interagir com o setor privado e aprender dinamicamente sobre as restrições e oportunidades, bem como o que está funcionando e o que não está. Governos do Leste Asiático têm sido bons nisso; os da América Latina, em geral, são fracos. A segunda refere-se à capacidade e vontade dos governos do Leste Asiático de parar de fazer coisas que não funcionam bem, ou seja, “deixar os perdedores para trás”. Os governos da América Latina têm um histórico pior de persistir com programas e políticas que não funcionam.

BC e FG: Em suas discussões, você destacou a improbabilidade de testemunhar milagres de crescimento no Sul global no futuro próximo. Com isso em mente, como os países do Sul global, particularmente aqueles que estão atrasados em termos de desenvolvimento, podem alcançar as economias mais avançadas?

**Dani Rodrik:** A convergência ainda é possível, com base no acúmulo dos fundamentos, ou seja, capital humano, governança aprimorada etc. Isso ainda deve proporcionar uma taxa de crescimento de 2,5% a 3% ao ano, que geralmente será maior do que nas economias avançadas. Qualquer convergência mais rápida do que isso exigirá encontrar maneiras de aumentar rapidamente a produtividade em serviços que absorvam mão de obra.

BC e FG: Considerando as atuais condições econômicas globais, existem medidas políticas ou estratégias específicas que você recomendaria para países que visem alcançar a convergência com os países de renda alta?

**Dani Rodrik:** Em um novo artigo, Stiglitz e eu argumentamos que estamos em um ponto de virada na estratégia de desenvolvimento (Rodrik e Stiglitz, 2024). Estratégias que funcionaram bem no passado são improváveis de fazê-lo nas próximas décadas. Em particular, as estratégias de crescimento baseadas na manufatura e exportação, que impulsionaram os milagres de desenvolvimento da Ásia Oriental, não são mais adequadas para os países de baixa renda de hoje; no mínimo, são insuficientes. Novas tecnologias, o desafio climático e a reconfiguração da globalização exigem uma nova abordagem para o desenvolvimento, enfatizando duas áreas críticas: a transição verde e serviços que absorvam mão de obra. A transição verde requer um aumento de investimentos para substituir combustíveis fósseis por renováveis e para melhorar a adaptação em áreas urbanas e agrícolas. Nos serviços, precisamos de novas “políticas industriais”, voltadas para serviços que absorvam mão de obra. Infelizmente, os formuladores de políticas não têm receitas prontas ou modelos de sucesso para emular. Enfrentar esse desafio de frente exigirá, portanto, também construir maior capacidade de aprender sobre novas oportunidades, restrições e o que funciona e o que não funciona à medida que os governos experimentam novas políticas em várias frentes. Discutimos essas questões, com ilustrações neste novo artigo.

BC e FG: Dado o tamanho do Brasil, com uma população de cerca de 200 milhões de pessoas, a agricultura e os serviços podem efetivamente liderar o crescimento econômico do país, ou você acredita que uma estratégia impulsionada pela manufatura ainda é crucial para um desenvolvimento sustentado? Quais são os desafios e vantagens potenciais de buscar um crescimento liderado pela agricultura e serviços em um país grande e diversificado como o Brasil?

**Dani Rodrik:** Manufatura e agricultura continuam a merecer a atenção dos formuladores de políticas. Mas, como expliquei anteriormente, nenhuma delas será a fonte de grande criação líquida de empregos. Serão os serviços, particularmente os serviços não comercializáveis, que absorverão a maior parte do emprego. O Brasil, como outros países, precisará de uma estratégia explícita visando a aumentos de produtividade nesses serviços. Isso tomará a forma de uma combinação de insumos e serviços públicos, como treinamento de força de trabalho direcionado a ocupações/empregadores específicos, treinamento de gestão e empreendedorismo, assistência tecnológica, crédito, assistência em planos de negócios, assistência logística etc. A ideia seria fornecer uma gama de serviços públicos que os mais empreendedores entre as pequenas empresas possam aproveitar, em uma espécie de autoseleção. Com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e institutos de inovação, o Brasil já possui uma boa infraestrutura de instituições focadas em treinamento de força de trabalho, desenvolvimento de habilidades e empreendedorismo e inovação voltada para o contexto brasileiro. Estes precisam ser capacitados a serviço dessa nova estratégia de criação de bons empregos focada em serviços.

BC e FG: O discurso frequentemente se concentra no papel dinâmico da manufatura em estimular o crescimento econômico. Uma estratégia de crescimento que prioriza serviços para as famílias em detrimento da manufatura pode ser igualmente eficaz, especialmente considerando a natureza tipicamente dinâmica dos serviços para as empresas?

**Dani Rodrik:** De fato, é mais difícil aumentar a produtividade nos serviços do que na manufatura. Isso faz com que o teto de crescimento seja mais baixo em uma estratégia de crescimento baseada em serviços. Mas o contrafactual aqui não são os anos de 1960 a 1990, quando a manufatura poderia impulsionar o crescimento, como aconteceu na Ásia Oriental. O contrafactual é um mundo no qual a manufatura está se tornando um setor enclausurado do ponto de vista do emprego e, portanto, não pode impulsionar o crescimento em toda a economia.

BC e FG: Existem casos de sucesso de países que alcançaram um desenvolvimento econômico substancial com menor ênfase na manufatura? Se sim, quais lições podem ser aprendidas com suas experiências?

**Dani Rodrik:** A maioria dos episódios de alto crescimento após os anos 1990 em países não baseados em recursos naturais – por exemplo, a Índia – foi baseada em serviços, em vez de manufatura. No entanto, eles não foram sustentáveis, pois não foram acompanhados por estratégias governamentais específicas para aumentar a produtividade em serviços que absorvem mão de obra. O resultado foi que a produtividade nesses setores começou a ficar para trás, e o crescimento desacelerou.

BC e FG: Sua pesquisa discute os desafios ligados às políticas de mudança estrutural em países em desenvolvimento. Como esses países podem encontrar um equilíbrio entre controlar incentivos econômicos e evitar que essas políticas sejam capturadas por interesses privados, enquanto buscam ativamente mudanças estruturais?

**Dani Rodrik:** Esse desafio existe em todas as áreas de política, da política educacional à política fiscal. Em todas essas áreas, os governos são encarregados de fornecer os incentivos corretos, mas sem serem capturados por *insiders* poderosos, por exemplo, sindicatos de professores ou grandes contribuintes. Não existe uma solução mágica em nenhuma dessas áreas. Requer uma combinação de “integração”, ou seja, cooperação e iteração com atores do setor privado, e autonomia/disciplina, isto é, ser capaz de discernir a diferença entre objetivos sociais e privados e mudar de curso quando as circunstâncias exigirem. A capacidade necessária é sempre desenvolvida de maneira prática, quer dizer, praticando a política.

BC e FG: Quais medidas políticas você recomendaria para minimizar os riscos de corrupção durante períodos de transformação estrutural em países em desenvolvimento, considerando fatores como governança democrática, supervisão social e o equilíbrio entre captura de políticas e eficácia?

**Dani Rodrik:** Transparência e responsabilidade são os melhores antídotos contra a corrupção: ser claro sobre o que está sendo feito e por quê; e ser capaz de prestar contas das políticas para a mídia, o parlamento etc.

BC e FG: Estudos recentes, como os de Chetty *et al.* (2014) sobre mobilidade social, destacam padrões espaciais de pobreza persistente. Você pode citar referências que se alinham com sua perspectiva sobre a importância de intervenções políticas regionais em consideração a tais descobertas?

**Dani Rodrik:** Há uma nova literatura crescente sobre políticas espaciais ou baseadas em lugares que sugere que elas são eficazes, mesmo em contextos em que se pensava serem ineficazes, por exemplo, no sul da Itália ou na Grã-Bretanha. Esta literatura é revisada em Juhász, Lane e Rodrik (2023).

BC e FG: Ao promover políticas regionais, que justificativas éticas ou econômicas podem ser oferecidas para persuadir os formuladores de políticas sobre a necessidade de intervenções para combater as desigualdades regionais?

**Dani Rodrik:** Posso citar o tradicional argumento da equidade, mas baseado na ideia de que fricções nos mercados de trabalho e outras razões fazem com que a mão de obra não seja muito móvel entre as regiões, de modo que qualquer política distributiva também deve prestar atenção às desigualdades regionais, que não podem ser assumidas como desaparecendo ao longo do tempo, à medida que as pessoas deixam regiões de baixa renda. Mas há também um argumento baseado menos em equidade e mais em eficiência, produtividade e crescimento. Quando certas regiões ficam para trás, é um sinal de subdesempenho e, portanto, de oportunidades de produtividade perdidas. Além disso, desigualdades regionais podem estimular o etnonacionalismo, o separatismo e o populismo autoritário. Por todas essas razões, o caso de apoio às regiões retardatárias vai além da equidade e da justiça.

## REFERÊNCIAS

CHETTY, Raj *et al.* Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 129, n. 4, p. 1553-1623, Nov. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/qje/qju022>.

EVENETT, Simon *et al.* **The return of industrial policy in data**. Washington, D. C.: IMF, 2024. (IMF Working Paper, 24/1).

JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. **The new economics of industrial policy**. Cambridge, MA: NBER, 2023. (Working Paper Series, n. 31538).

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

