

O ESTADO EMPREENDEDOR COMO AGENTE CATALIZADOR DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NO BRASIL

The entrepreneurial state as a catalytic agent for innovation policies in Brazil

Letícia Aparecida de Araujo Gomes¹

<http://lattes.cnpq.br/9994318976274459>

<https://orcid.org/0009-0001-2398-7229>

André Cantareli da Silva²

<http://lattes.cnpq.br/2892004017405879>

<https://orcid.org/0000-0002-3467-7429>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e58879

RESUMO

O Estado é peça chave na construção do processo de desenvolvimento de inovações em face da evolução tecnológica global. Diante dessa premissa, o presente estudo tem como objetivo correlacionar os conceitos de estado, capacidades estatais e inovação, visando identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Cabe ressaltar que para além da inovação na iniciativa privada, da qual o Estado é grande potencializador, faz-se necessário perceber também o processo de inovação que ocorre dentro da administração pública, impulsionado pelas diversas transformações sociais, econômicas e tecnológicas que vem ocorrendo sistematicamente. Inovar é uma necessidade, seja para a melhoria no atendimento das crescentes demandas sociais, seja para a prestação de serviços públicos mais céleres e efetivos, o que pode auxiliar na revitalização da confiança e da legitimidade do Estado junto a sociedade. A metodologia de pesquisa utilizada para a construção deste trabalho foi a revisão bibliográfica, tendo como fundamentação teórica os estudos de Alexandre Gomide e Ana Célia Castro, além das contribuições de autores amplamente referenciados, como Michael Mann, Joseph Schumpeter, Mariana Mazzucato, dentre outros. Através deste estudo foi possível desmistificar a visão de que a inovação é exclusiva do setor privado, a partir da compreensão de que o Estado é agente financiador de tecnologias básicas que são o *start* para grandes inovações. Além disso a análise do conceito de capacidade estatal e de suas dimensões contribuiu de forma clara para reforçar a importância do Estado com agente catalizador de inovação, assim como para identificar os desafios e oportunidades da sua participação no processo de inovação.

¹ Letícia Aparecida de Araujo Gomes, Mestranda - Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP UFF - Volta Redonda, LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9994318976274459>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2398-7229>, e-mail: leticia_araujo@id.uff.br

² André Cantareli da Silva, Prof. Dr. do Departamento de Ciências Contábeis UFF Volta Redonda, LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2892004017405879>, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3467-7429>, e-mail: andrecantareli@id.uff.br

Palavras-chave: estado; capacidades estatais; inovação; políticas públicas.

ABSTRACT

The State is a key player in the construction of the process of innovation development in the face of global technological evolution. Given this premise, this study aims to correlate the concepts of state, state capabilities and innovation, aiming to identify the most important dimensions of state capabilities for the formulation and implementation of innovation policies in Brazil. It is worth noting that in addition to innovation in the private sector, of which the State is a great promoter, it is also necessary to understand the innovation process that occurs within the public administration, driven by the various social, economic and technological transformations that have been systematically occurring. Innovation is a necessity, whether for improving the meeting of growing social demands or for providing faster and more effective public services, which can help to revitalize the trust and legitimacy of the State in society. The research methodology used to construct this work was a bibliographic review, based on the theoretical basis of studies by Alexandre Gomide and Ana Célia Castro, in addition to contributions from widely referenced authors such as Michael Mann, Joseph Schumpeter, Mariana Mazzucato, among others. Through this study, it was possible to demystify the view that innovation is exclusive to the private sector, based on the understanding that the State is an agent that finances basic technologies that are the starting point for major innovations. In addition, the analysis of the concept of state capacity and its dimensions clearly contributed to reinforcing the importance of the State as a catalyst for innovation, as well as to identifying the challenges and opportunities of its participation in the innovation process.

Keywords: state; state capacities; innovation; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Nas sociedades contemporâneas o conhecimento e a inovação são ativos intangíveis essenciais no processo de desenvolvimento. O Estado é peça-chave na condução desse processo, seja atuando como “empreendedor”, ou como indutor originário de inovação (Mazzucato, 2014).

O Estado empreendedor segundo Mariana Mazzucato, ao contrário do que se propaga, é o verdadeiro responsável por financiar tecnologias básicas que depois ganharam escala global com a participação do setor privado, e precisa ser percebido como agente de ação, dotado de capacidades intrínsecas, sendo o ente unicamente capaz de coordenar atores e condições que compõem a complexa teia de relações integrantes do fenômeno da inovação.

Para além de ser o sujeito que deve intervir apenas na correção das falhas de mercado, conforme preconiza o pensamento neoliberal, é crucial para o desenvolvimento de um país, que o Estado assuma a centralidade do processo de formulação e implementação de políticas voltadas para a promoção de inovação, daí a importância da

busca pela compreensão da relação existente entre as capacidades estatais e o fenômeno da inovação.

Tomando como base a premissa de que o Estado deve ser o protagonista do processo de desenvolvimento de políticas voltadas para inovação, este estudo busca correlacionar os conceitos de estado, capacidades estatais e inovação, visando identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Entender o Estado como agente de ação, conhecer quais e em quais dimensões suas capacidades influenciam na efetiva implementação de políticas públicas voltadas para a inovação, é imprescindível para desmistificar a questão do intervencionismo estatal no mercado e fortalecer a sua legitimidade perante a sociedade, ficando estes como objetivos específicos do trabalho.

O artigo está dividido em três seções além desta introdução. Na primeira seção o intuito é apresentar algumas conjecturas acerca do conceito do Estado, destacando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. As diferentes análises oferecem visões abrangentes sobre o Estado: desde seu surgimento com base no excedente econômico, passando pelo contrato social, até sua autoridade coercitiva e capacidade infraestrutural (Mann, 1984). Esses pontos de vista ajudam a entender o papel e as funções do Estado, sua capacidade de estabelecer normas, regulamentar a sociedade e agir logisticamente em um território. Isso se reflete na capacidade do Estado de lidar com situações complexas e influencia a formulação e implementação de políticas em questões fundamentais, como a inovação.

A segunda seção aborda a questão da capacidade estatal, destacando a evolução do conceito ao longo das últimas décadas e as diferentes perspectivas sobre o papel do Estado diante das demandas que lhe são impostas. As abordagens sobre as funções do Estado oscilam entre momentos de redução e valorização de sua intervenção, influenciadas por contextos econômicos e sociais. Ao longo do tempo, o Estado foi visto tanto como agente crucial de desenvolvimento quanto como um entrave.

Na terceira e última seção são abordados os aspectos referentes ao fenômeno da inovação e sua correlação com as capacidades estatais. Evidencia-se a importância do papel do Estado como agente de inovação nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento e a inovação desempenham um papel central. Destaca-se as influências da teoria de Joseph Schumpeter sobre a “destruição criativa” que impulsiona novos ciclos econômicos fundamentais para a sobrevivência do modelo capitalista de produção.

A seção traz também as contribuições da OCDE e da Comissão Europeia na definição de critérios uniformes para inovação, incluindo originalidade, implementação efetiva e geração de melhores resultados para identificação de produtos e processos inovadores. A partir desse ponto o estudo passa a sinalizar a necessidade de se compreender que o fenômeno da inovação não é exclusivo do setor privado, e que o Estado desempenha um papel crucial no seu desenvolvimento, muitas vezes assumindo riscos e investimentos de longo prazo que são contra intuitivos e evitados pelo mercado.

Durante o pós-guerra, a expectativa era que o Estado conduzisse projetos de superação econômica e social. Contudo, choques do petróleo e crises financeiras levaram à ascensão dos ideais neoliberalistas, que preconizavam a redução da intervenção estatal (Gomide, 2016). Nos anos 90, surgiram questionamentos sobre o papel do Estado e sua relação com o desenvolvimento, visto que a ideia de um estado mínimo se mostrou insuficiente para lidar com a instabilidade financeira e o desemprego. A crise de 2008 também evidenciou a necessidade da intervenção estatal para evitar um colapso global.

Desses contextos surgiram diferentes gerações de estudos sobre capacidades estatais, que passaram de atributos do Estado para a ação voltada ao desenvolvimento e, por fim, à efetividade e à boa governança. O estudo demonstra que as capacidades estatais são multidimensionais, envolvendo aspectos políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Ao final da seção se explora a visão de Alexandre Gomide (2016) sobre o tema, o autor conceitua capacidades estatais como poder de ação do Estado na busca pela efetividade de políticas públicas, considerando as interações com atores políticos e institucionais. Ao longo das últimas décadas, as capacidades estatais têm sido fundamentais para lidar com as complexidades econômicas e sociais, guiando o Estado na adaptação às mudanças e inserindo o mesmo na centralidade do processo de condução do desenvolvimento.

Ganha destaque o estudo comparativo realizado por Ana Célia Castro (2016), que aborda os Sistemas Nacionais de Inovação no Brasil, Argentina e China, crucial para identificação das capacidades estatais mais relevantes no que tange a formulação e implementação de políticas de inovação, assim como os obstáculos presentes no contexto brasileiro. Ao final, o estudo afere a importância da análise das capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas de inovação, consolidando a visão do Estado como protagonista na promoção do complexo processo que envolve tal fenômeno.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estado

As conceituações teóricas sobre o Estado seguem evoluindo junto com as sociedades. Destaca-se inicialmente o surgimento das concepções teóricas históricas perpassando por Aristóteles, Hegel, Marx e Engels, assim como o surgimento de concepções baseadas no contratualismo de Hobbs, Rousseau e Kant dentre outros. E a partir do século XX os estudos relacionados a temática tem-se debruçado não apenas sobre a definição do que seja Estado, mas também sobre qual sua função diante dos complexos problemas sociais da atualidade.

Fato é que na existência de um sistema mínimo de organização social há que se observar a existência de um centro de autoridade capaz de orientar as relações daí existentes. Nas palavras do sociólogo Michael Mann “as únicas sociedades sem Estados foram primitivas. Não há sociedades civilizadas complexas sem algum centro de autoridade coercitiva dominante, por mais limitado que seja seu campo de atuação” (Mann, 1984, p.195).

Bresser Pereira (1995) destaca que o Estado é “uma parte da sociedade”, e explica que seu surgimento se dá a partir do momento que determinado sistema social se torna capaz de produzir um excedente, dividindo um grupamento de pessoas em classes, a classe dominante que surge, precisa de condições políticas para apropriar-se do excedente, daí advém a necessidade da institucionalização de um estado-nação soberano.

Retomando a concepção histórica da formação dos Estados, o referido autor, citando Engels, relata que o Estado é um poder, uma estrutura organizacional e política destinada a manter a ordem dentro da sociedade diante da sua progressiva complexificação e divisão. Já na perspectiva contratualista o autor destaca através dos estudos de Hobbes, que é possível afirmar que o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social, através do qual os homens aceitam ceder parte de sua liberdade para que esse Estado possa garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos. Na visão contratualista, o Estado surge como consequência lógica da necessidade de ordem.

Já no início do século XX, Max Weber, teórico alemão, descreve o Estado na sociedade moderna, como uma associação humana que atua de forma coercitiva dentro de um território. Nenhuma outra instituição detém o monopólio da coação física, e essa

coação se dá de forma sistematizada, através da positivação do direito, submetendo todos ao poder da justiça, das regras e das leis. De acordo com Bresser Pereira o Estado é a única instituição que possui o “poder extroverso” – um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais, segundo o autor

Em síntese, o Estado é a única organização dotada de poder extroverso. É o aparelho com capacidade de tributar sobre a população de um determinado território. A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado. O Estado, porém, é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Esta população, por sua vez, assume o caráter de povo, ao se tornar detentora do direito da cidadania, e se organiza como sociedade civil. Sociedade civil e Estado constituem o estado-nação (Pereira, 1995, p. 90).

Para Michael Mann (1984), o conceito de Estado é confuso, o autor destaca que tal confusão se dá principalmente porque as definições de estado geralmente são definidas em duas categorias de análise a institucional e a funcional. Na análise institucional o Estado é conceituado de acordo com o que ele parecer ser, já na análise funcional é definido de acordo com suas funções. O autor ainda destaca que segundo as concepções de Weber, o Estado possui quatro atributos principais, quais sejam: um conjunto diferenciado de instituições e funcionários; centralização (o poder emana de um centro decisório); área territorialmente demarcada sobre a qual atua e o monopólio da dominação coercitiva autoritária que se dá pelo monopólio da violência e pela capacidade de elaborar leis.

Por um lado, o caráter institucional do Estado é analisado através das instituições que o compõem e sobre o seu corpo de funcionários. Por outro lado, o caráter funcional está relacionado ao poder de regulação das relações sociais através da elaboração de normas e a capacidade de realização de ações e políticas públicas que atendam às necessidades dos seus cidadãos.

Os estudos de Mann (1984) sobre o poder autônomo dos Estados é de grande importância para o entendimento acerca das capacidades estatais, pois está diretamente relacionado ao poder do Estado de penetrar no cotidiano da sociedade e de implementar logicamente suas decisões políticas em todo o país. O autor analisando a questão do poder traça duas categorias distintas, o poder despótico relacionado às elites e o poder infraestrutural do Estado.

O poder despótico segundo Mann (1984) está relacionado ao poder autoritário das elites dirigentes, principalmente nos Estados históricos, nos quais imperadores, monarcas e ditadores impõem os seus desejos de forma autoritária sem nenhum tipo de negociação com a sociedade. Já o poder infraestrutural do Estado amplamente difundido nas sociedades capitalistas e democráticas, trata-se do poder que o Estado tem de impor suas decisões a todas às pessoas dentro do seu território, nas palavras do autor

Esses poderes agora são imensos. O Estado pode avaliar e tributar nossos salários e riquezas na fonte, sem o nosso consentimento ou o de nossos vizinhos ou parentes (algo que antes de 1850 afirma, nunca foram capazes de fazê-lo); armazena e pode obter imediatamente uma enorme quantidade de informações sobre todos nós; ele pode impor seus desejos em um único dia quase todo o seu domínio; A sua influência na economia em geral é enorme, até mesmo fornece diretamente a subsistência de quase todos nós (na função pública, nas pensões , nos abonos de família, etc.) (Mann, 1984, p.189, tradução livre).

Para o exercício do poder infraestrutural é imprescindível a existência do território, pois é justamente a base territorial que possibilita ao Estado penetrar na sociedade civil com o exercício de prerrogativas que afetam diretamente o cotidiano das pessoas. Nesse sentido o Estado exerce um poder autônomo que o diferencia da sociedade civil, pois somente ele é capaz de estabelecer e fazer cumprir regras e normas de ordenação social integral e de forma contemporânea em todo o território nacional.

O autor analisa o Estado como um problema em si mesmo, se afastando das vertentes históricas que costumam tratar o Estado como um lugar onde os conflitos entre grupos e classes se originam e institucionalizam, transformando-o no produto dos problemas que se originam e se reproduzem na sociedade. Mann estuda o Estado como um ente autônomo, cujo poder está justamente na sua capacidade de penetrar no cotidiano da sociedade, sem nem precisar de autorização para isso, visto que está validado pelas regras do jogo democrático, através do crivo eleitoral (Rodrigues, 2011).

A percepção do Estado como um poder autônomo e capaz de ordenar a sociedade impondo suas decisões dentro do território, se faz essencial para o entendimento das capacidades estatais, e de como essas capacidades podem estar relacionadas com a implementação de políticas públicas relacionadas a questão da inovação, pois é graças a essa autonomia que o Estado consegue executar funções que nenhum outro grupo social é capaz de executar.

2.2 Capacidade estatal para o desenvolvimento: conceito e dimensões

Para estudar a questão da capacidade estatal faz-se necessário contextualizar o papel do Estado nos acontecimentos mais relevantes das últimas décadas, visto que a relevância dada aos estudos das funções relacionadas ao Estado são pendulares e influenciadas pelas questões econômicas e sociais vividas nos diferentes períodos, passando por períodos ora de redução máxima do Estado, ora de redenção do mesmo como único agente capaz de reorganizar territorialmente sociedades e economias.

No resgate histórico feito por Gomide (2016), é possível perceber o movimento pendular nas abordagens relacionadas às funções do Estado. O autor relata que nas quatro décadas que marcaram o pós-guerra (1930 a 1970), depositou-se sobre o Estado a expectativa na condução do projeto de superação do atraso econômico e social, através da condução de políticas de industrialização e de superação dos desafios que estavam impostos as sociedades após o término dos conflitos mundiais.

Na mudança do contexto da conjuntura global no final dos anos 70, com os choques do petróleo e a crise de liquidez global, começaram a surgir os questionamentos acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico, e de sua intervenção na economia, resgatando as ideias do liberalismo clássico, adaptando-as à globalização eminente, surgiu a corrente de pensamento político econômico neoliberalista, que se transformou na corrente hegemônica de pensamento, propagando a redução do intervencionismo estatal na economia e colocando o Estado como o grande vilão do desenvolvimento.

Ainda segundo Gomide (2016), no final da década de 90, o quadro de instabilidade financeira e a escalada da pobreza e desemprego nos países que adotaram medidas neoliberalizantes em suas economias, levaram a reflexões acerca da ideia hegemônica de estado mínimo. De lá pra cá nenhuma posição sobre qual deve ser o papel do Estado no desenvolvimento dos países adquiriu hegemonia teórica ou política, principalmente após a crise mundial de 2008, na qual a intervenção do Estado no mercado financeiro foi crucial para evitar um colapso global.

O referido autor, citando Rodrick (2007), menciona que políticas efetivas para alavancar o desenvolvimento variam de país para país, e dependem intrinsecamente das instituições locais, dos contextos históricos-políticos etc. Devido a multiplicidade de realidades não há apenas uma receita pronta para o desenvolvimento, e nesse ponto firmou-se o consenso entre os estudiosos das funções estatais, de que a capacidade do Estado na identificação de problemas, formulação e implementação de políticas e a sua

relação sinérgica com o mercado e a sociedade são fundamentais no processo de busca pelo melhor caminho para a efetiva implementação do desenvolvimento.

Não há consenso na literatura sobre a conceituação de capacidade estatal, pois segundo Souza e Fontaneli (2020, p.45) “o conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos”. A conceituação varia conforme a filiação teórica dos autores e as visões que os mesmos possuem acerca das perspectivas relacionadas as funções do Estado, como por exemplo Costa e Lanzara (2022) que destacam a multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais na perspectiva do Estado como “ente sociológico”.

Um breve apanhado sobre as dimensões dos estudos acerca das capacidades estatais pode ser encontrado na obra de Gomide, Silva e Pires (2014). Os autores descrevem que é possível identificar ao menos três gerações de estudos relacionadas ao conceito de capacidades estatais, a primeira geração estaria relacionada aos atributos do Estado, a segunda relaciona os atributos do Estado a ação para persecução do desenvolvimento e a terceira geração, que seria a mais atual, vem abordando o conceito relacionando-o com a efetividade do Estado, a chamada “boa governança”.

Alexandre Gomide (2016) traz uma ordenação sequencial dos principais teóricos e suas percepções acerca da conceituação de capacidades estatais. O autor inicia destacando a importância dos estudos de Cingolani (2013) informando que a autora buscou em diversas literaturas as acepções relacionadas ao tema das capacidades estatais, mapeando seus achados de forma muito valiosa para a compreensão do assunto.

Gomide (2016) menciona ainda o grande espectro de visões que pairaram sobre a matéria, abarcando tanto visões mais liberais, como a de Centeno (2002) que associa capacidades estatais com proteção do direito de propriedade e garantias relacionadas ao mercado, quanto visões mais intervencionistas, nas quais as capacidades estatais estão relacionadas precipuamente com a coordenação de transformações industriais no intuito de garantir a concorrência nos mercados internacionais, conforme relatado nos estudos de Weiss (1998).

Na sequência Gomide (2016) retoma as ideias de Max Weber acerca da existência de uma burocracia autônoma e robusta como instrumento de poder do Estado, verdadeiro foco do poder autônomo do mesmo, que viabiliza a implementação de suas políticas. Na tradição histórica weberiana estão também localizados os estudos de Scokpol (1979), para a qual o Estado seria potencialmente autônomo principalmente pela capacidade da sua burocracia, formada por seu quadro administrativo que insulado da sociedade, teria a

capacidade de operar de forma independente e perseguir objetivos próprios sem necessariamente ceder à pressão de grupos de interesses.

Encerrando o sequenciamento teórico, Gomide (2016) cita as ideias de Mann (1984) e os trabalhos recentes de Evans (2010). Em relação a Mann (1984) o autor retoma a questão do poder infraestrutural do Estado, relacionando-o com a capacidade de adentrar a sociedade e executar suas decisões políticas simultaneamente em todo o seu território. Já nos estudos mais recentes de Evans, Gomide (2016) destaca a tríade Estado, empresariado e sociedade civil, e a importância da capacidade inter-relacional do Estado com todos os atores da sociedade, conferindo legitimidade às suas decisões, e participação concreta dos grupos beneficiários das políticas públicas, garantido dessa forma a efetividade nas ações de desenvolvimento.

Resta claro que a definição do conceito de capacidades estatais perpassa por muitas acepções e essa multidimensionalidade se coaduna justamente com a diversidade de funções relacionadas ao Estado e aos seus poderes. Resgatando a complexidade acerca da temática Costa e Lanzara (2022) destacam

Ainda que seja uma tarefa árdua sintetizar em poucas linhas o conceito, haja vista a multiplicidade de dimensões diretamente relacionadas, bem como a ausência de consenso quanto aos seus fundamentos e implicações; conforme sugere a literatura com a qual esse trabalho se alinha, as capacidades estatais dizem respeito ao poder de agência do estado, entendido como sua capacidade de ação. Não obstante, o simplismo dessa assertiva deixa escapar os diferentes desenvolvimentos e aplicações do conceito, evidenciando uma necessidade acessória, a saber: fortalecer a discussão, articulando-a diretamente com a pauta de defesa democrática (Costa; Lanzara, 2022, p. 8).

Como visto, as capacidades estatais se relacionam diretamente com as atividades exercidas pelo Estado, dessa forma, Gomide (2016) destaca que tais capacidades podem ser divididas em seis dimensões, a saber: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. No quadro a seguir estão descritas as capacidades estatais e suas relações com as funções do Estado de acordo com os estudos do referido autor.

Quadro 1: dimensões da capacidade estatal e funções do Estado

Dimensões da capacidade estatal	Função do estado

Coercitiva	Capacidade de manutenção da ordem pública e defesa do território.
Fiscal	Capacidade de extrair recursos financeiros da sociedade para financiar programas e prover bens e serviços públicos.
Administrativa	Capacidade burocrática para criar e implementar políticas públicas, depende de um corpo administrativo profissional dotado de recursos e instrumentos necessários.
Relacional	Capacidade de se relacionar com os diferentes grupos da sociedade, mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações.
Legal	Capacidade regulatória normatizadora das interações sociais. Está associada a garantia da propriedade e dos contratos e à função dos governos de regular a atividade econômica.
Política	Capacidade dos governos eleitos de fazer valer suas agendas prioritárias. Requer planejamento estratégico e ação política sobre os demais atores políticos-institucionais com poder de voto sobre as ações do Poder Executivo.

Fonte: Gomide, 2016.

Conclui-se do quadro acima que as capacidades estatais são diversas, mas todas se voltam para o Estado como agente de ação, seja para implementação de políticas públicas, ou para efetivação de uma agenda política. Nesse contexto Gomide (2016) destaca que as capacidades estatais não podem ser consideradas atributos fixos, pois sofrem diversas influências, tanto de questões internas quanto de questões relacionadas a globalização.

Internamente ganha relevância as matérias relacionadas ao apoio político, à alternância dos ciclos eleitorais e a democratização, que para o autor afetam diretamente o exercício das capacidades estatais, pois podem ser garantidoras de legitimidade ou podem funcionar como barreiras que limitariam a capacidade Poder Executivo (poder que representa a dimensão de ação do Estado) de tomar e implementar suas decisões.

No plano internacional, a financeirização das economias, a internacionalização das empresas e os ajustes fiscais exigidos por organismos multilaterais para garantir a credibilidade dos países diante dos credores internacionais, são citados como aspectos

limitadores das capacidades estatais principalmente nos países periféricos, porque tais cenários podem acarretar a diminuição da capacidade de financiamento dos Estados nacionais, minando suas possibilidades efetivas de desenvolvimento (Gomide, 2016).

De acordo com o que foi apresentado até aqui, é possível inferir que no que tange a conceituação de capacidades estatais apresentam-se várias correntes de pensamento e algumas dimensões de análises. Dentre as dimensões destacam-se uma dimensão mais abrangente ou macro, na qual o conceito de capacidades estatais remete à criação e manutenção da ordem em um território, através do monopólio da força, que pode se dar pela capacidade legislativa (instituir leis), capacidade extrativa (cobrar impostos) e capacidade coercitiva (emprego da força física e administração de um sistema de justiça), nessa dimensão Gomide (2014) destaca autores como Tilly (1975), Skocpol (1979) e Cingolani (2013).

Numa outra dimensão mais alinhada com os objetivos deste artigo, destacam-se autores que estudam o conceito de capacidades estatais em um nível mais concreto ou micro, dentre os quais Gomide (2014) cita Skocpol (1985), Mann (1993), Evans (1995) e Geddes (1996). Para esses estudiosos o conceito de capacidades estatais está relacionado aos atributos que os Estados devem possuir para efetivação dos objetivos relacionados ao desenvolvimento, que caracterizam o Estado como agente ativo capaz de identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados.

Nesse contexto Gomide (2014) traz a conceituação de capacidades estatais voltadas para o Estado como agente de ação na busca pela implementação das políticas públicas de desenvolvimento, em suas palavras o conceito de capacidades estatais está relacionado com

Habilidades ou às competências do Poder Executivo para definir sua agenda e realizar seus objetivos de modo legítimo; em outras palavras, formular e executar políticas públicas em contexto democrático. Cuida-se, com isto, de aproximar o debate conceitual às exigências do ambiente político-institucional vigente no Brasil para a produção de planos, programas e projetos governamentais, processos nos quais os gestores têm que se relacionar com distintos sistemas institucionais, com seus atores e interesses: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos, empresas privadas e organizações da sociedade civil (Gomide *et al.*, 2014, p. 236-237).

A conceituação de capacidades estatais definida por Gomide (2014) é adotada neste trabalho sem a pretensão de esgotá-la, pois como visto o conceito é multidimensional e pode ser analisado sob concepções e perspectivas distintas, porém

para a delimitação teórica deste estudo, foi escolhida a conceituação do referido autor justamente por abranger os elementos tidos como basicamente necessários para a implementação e efetivação dos objetivos do Estado no que se relaciona especialmente a formulação e execução de políticas públicas.

3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada neste artigo está pautada na revisão bibliográfica, tendo como fundamentação teórica os estudos de Alexandre Gomide (2016) e Ana Célia Castro (2016), além das contribuições de autores amplamente referenciados, como Michael Mann (1984), Joseph Schumpeter (1961), Mariana Mazzucato (2014), dentre outros.

Foram utilizadas para esta pesquisa, além de obras bibliográficas, artigos e textos para estudos selecionados nas bases de dados CAPES, Repositório do IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada), Scielo, dentre outras. Foram utilizadas como palavras-chaves: Estado, capacidades estatais e inovação, além das referências dos autores já citados acima.

O presente estudo buscou correlacionar os conceitos de Estado, capacidades estatais e inovação, com o objetivo de identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Para aprofundar a compreensão das capacidades estatais para a inovação no contexto brasileiro, foi utilizada como base a pesquisa comparativa de Ana Célia Castro (2016), que analisou os Sistemas Nacionais de Inovação do Brasil, Argentina e China.

3.1 Análises e resultado: capacidades estatais e inovação

As sociedades contemporâneas têm sido descritas como “sociedades do conhecimento”, quase todas as atividades humanas tornaram-se dependentes de uma grande quantidade de informações e tecnologias, nesse ínterim a capacidade de inovar torna-se um grande diferencial não somente no que se refere ao mercado em si, mas também se direciona ao Estado, como instrumento próprio de mudanças, agente de ação que visa a prestação mais efetiva de serviços públicos e a busca do pleno desenvolvimento.

Grandes referências teóricas no campo da inovação, são os estudos do economista e cientista político Joseph Schumpeter. Segundo Oliveira e Santos (2017) a obra do referido autor aponta a inovação como a mudança tecnológica que impulsiona o desenvolvimento, capaz de gerar a “destruição criativa”, ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente, gerando novos ciclos de investimentos, produtividade e trabalho, num processo dinâmico de substituição tecnológica, essencial para o desenvolvimento econômico no modelo capitalista.

Seguindo na linha da inovação voltada para o mercado a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) lançou em 2005, o Manual de Oslo, segundo o qual, para ser inovação, devem ser atendidos três critérios básicos: deve ser uma novidade no contexto em que é introduzida, deve ser efetivamente implementada e por último deve gerar melhores resultados, como eficiência, eficácia ou satisfação do usuário. Já a Comissão Europeia em 2013, definiu a inovação como o “processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, sejam eles com foco interno ou externo à administração pública”, inserindo no conceito de inovação a questão do Estado como agente de inovação e não somente como agente indireto que deve apenas intervir quando ocorrem falhas de mercado conforme argumentam os defensores da teoria econômica clássica (Cunha *et al.*, 2016).

Na esteira dos estudos de Mazzucato sobre o Estado empreendedor, revela-se um papel de protagonismo do Estado no que tange ao desenvolvimento de inovações. Como destaca a renomada autora, o setor público é a grande fonte inovadora original e está por trás do surgimento por exemplo da *internet* e dos *smartphones*. Foram os governos que aceitaram arcar com os custos e riscos iniciais do movimento para a inovação, visto que o mercado em si tem certa aversão a assumir investimentos de risco a longo prazo, prezando em primeiro lugar pela sua autopreservação. Em diversos casos foram os Estados que assumiram com pioneirismo o desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, somente depois, com a participação de agentes privados ganharam escala mundial (Mazzucato, 2014).

Perceber que o fenômeno da inovação não é exclusivo da iniciativa privada e que o setor público é o único agente capaz de organizar e fomentar em uma perspectiva sistêmica os atores necessários para desenvolvimento da inovação é crucial para contrapor as teorias capitalistas clássicas, as quais impõem ao Estado o papel de protagonista na repartição do prejuízo, mas coadjuvante na distribuição dos lucros.

Bucci e Coutinho (2017) destacam que, na seara da inovação, o público e o privado estão historicamente atrelados, conforme se verifica:

A “destruição criadora” que move o capitalismo, e que se acelerou vertiginosamente com a revolução das tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas do século XX, têm como característica, quando considerada a escala dos seus players e dos recursos envolvidos, a participação intensa do Estado, em correlação com a de empresas que buscam competitividade. Não é verdade que essa competitividade, baseada na inovação, possa depender exclusivamente do “espírito animal” dos empreendedores. A inovação, como se sabe, é contraintuitiva do ponto de vista empresarial, dado que encerra inúmeros riscos, incertezas e, não raro, escassez de recursos e financiamento para as diferentes fases de maturação de produtos e processos que pressupõe. Também não é verdade, ao reverso, que a ação estatal, por si só, consiga criar um ambiente de empresas dinâmicas e invenção onde não haja um ambiente de liberdade e risco empresarial. O que tem se passado na história é a combinação desses fatores (Bucci; Coutinho, 2017, p.326).

Buscar entendimento sobre o papel de protagonismo da administração pública nas políticas de inovação é crucial. Inovar no serviço público é uma necessidade, seja por questões relacionadas às pressões por mais participação social, seja pela obrigação de enfrentamento de problemas cada vez mais complexos, chamados de *wicked problems* (Rittel, Webber, 1973), tais como aumento da desigualdade, violência, drogas, aquecimento global, num ambiente de restrições fiscais e de busca por confiança e legitimidade por parte dos governos. Esse contexto tem forçado positivamente os governos a caminharem na direção de políticas inovadoras capazes de romper com a realidade posta e prestarem serviços públicos efetivamente responsivos (Cunha *et al.*, 2016).

Colaborando com a visão de que o Estado deve ser agente intrínseco de políticas de inovação e reverberando a importância de práticas inovadoras no âmago da administração pública estão os estudos de Cavalcante e Camões (2017) os quais observam

Se na iniciativa privada inovação é como um fator de sucesso e, principalmente, de sobrevivência desde os primórdios da teoria schumpeteriana, no setor público as inúmeras transformações de diferentes ordens (sociais, econômicas, tecnológicas etc.) também vêm provocando crescente pressão sobre os governos para inovar. Embora, em sua maioria, não envolva a necessidade de lucro e competitividade no mercado, a prática inovadora na prestação de serviços públicos segue outros objetivos, por exemplo, a revitalização da confiança e da legitimidade do Estado junto aos cidadãos (Cavalcante; Camões, 2017, p. 250).

Tomando o Estado como agente efetivo de inovação os autores Karo e Kattel (2016) buscaram em suas análises sistematizar às funções do Estado na temática da inovação, que segundo Cavalcante e Cunha (2017) se enquadram perfeitamente ao caso do Brasil. Esses autores apontam seis ações de destaque relacionadas a inovação no setor público, quais sejam: investimento público em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI); inovações em compras públicas; inovações institucionais econômicas; inovações institucionais políticas; inovações nos serviços públicos e inovações organizacionais.

Essa gama de inovações engloba ações de fomento, através da criação de um sistema nacional de inovação, composto de órgãos públicos tais como Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Na área de compras governamentais há o exemplo de contratações públicas sustentáveis alinhando o país com a questão da sustentabilidade internacional. No que tange a economia a instituição de agências reguladoras para atuação governamental frente ao mercado se torna relevante. Na questão política destacam-se as iniciativas voltadas para o aumento da participação da sociedade nos processos decisórios, tais como orçamento participativo.

Quando se fala em serviços públicos, a simplificação e digitalização de procedimentos administrativos e melhoria nos canais de interação entre sociedade e governo, através, por exemplo, da instituição de ouvidorias é inovador. E por último, na seara organizacional, a criação ou alteração de processos decisórios e de gestão vinculados a metodologias de aprendizagem, contínua voltados, para ações capazes de gerar maior eficiência e efetividade na utilização da máquina pública ganham destaque.

Outro ponto relevante que corrobora para a importância empírica do Estado como agente inovador, está na evolução das abordagens acerca do fenômeno da inovação. Nesse cenário destaca-se a teoria dos Sistemas de Inovação (SI) que faz a leitura do referido fenômeno como sendo “sistêmico e interativo, resultante da relação entre atores econômicos, políticos e sociais e reflete condições culturais e institucionais próprias” (Cassiolato; Lastres, 2005, p. 37).

Apesar da referida teoria não se relacionar especificamente com a questão da inovação na administração pública, ela possibilita a ampliação da posição do Estado no que tange a inovação, pois na visão sistema a atuação do Estado vai muito além da simples correção de falhas do mercado ou da provisão de bens públicos essenciais. Na visão

sistêmica, o Estado tem papel central como o grande articulador capaz de integrar atores e instituições na construção de um ambiente institucional em que empresas, sociedades e governos sejam capazes de criar, difundir e aplicar conhecimentos.

Cavalcante e Cunha (2017) destacam que a concepção sistêmica do SI (Sistema de Inovação) sedimenta o caminho para que o Estado seja percebido e estudado como inovador em si, com componentes centrais de um sistema de inovação formado por organizações públicas, as quais, em conjunto possam produzir inovações públicas voltadas para o atendimento do interesse público e do próprio governo, conforme os referidos autores

Dentro da concepção dos SNI, o Estado tem um papel adicional na circulação do conhecimento e na viabilização ou indução das interações. É um papel de protagonismo, que envolve a atuação não somente subsidiária à do mercado, mas também a presença ativa em processos inovadores, mediante reorganização de regras e instituições, manutenção de instituições de pesquisa públicas ou mesmo de organizações produtivas, como no caso das empresas estatais (Cavalcante; Cunha, 2017, p.19).

Seguindo nessa direção encontra-se o estudo comparativo realizado por Ana Célia Castro (2016) acerca das capacidades estatais para promoção de inovações tecnológicas. A autora comparou os Sistemas Nacionais de Inovação do Brasil, Argentina e China, e a partir daí categorizou quais seriam as capacidades estatais mais relevantes para a elaboração e implementação de políticas de inovação na realidade brasileira, além de identificar os gargalos que impediriam o avanço dessas políticas.

A autora relata que o sistema nacional de inovação (SNI) brasileiro é composto basicamente de agências governamentais de pesquisas e desenvolvimento, ligadas a ministérios tidos como estratégicos. Essas agências buscam integração entre seus próprios núcleos de pesquisas, universidades e empresas, porém a autora destaca que essa integração ocorre de forma pontual e que não há uma estratégia central definida para o aprimoramento da relação entre esses atores.

Importante ressaltar também as tendências inovadoras aplicadas a gestão que norteiam a inovação na administração pública e que são fios condutores de mudanças intragoverno, conforme expressam Cavalcante e Cunha (2017), entre essas tendências destacam-se: aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização; promoção do governo eletrônico (Gov.BR); fomento para participação ativa dos cidadãos nas decisões de políticas públicas e por fim formação de redes e

parcerias com os atores estatais, sociais e da iniciativa privada para implementação e ampliação do uso de tecnologias. Tudo isso capitaneado por iniciativas de laboratórios/agências de inovação estatais.

No que se refere especificamente ao diagnóstico das capacidades estatais mais importantes para a implementação de políticas de inovação Castro (2016) aponta as seguintes: capacidade política, burocrática, relacional e financeira. Na dimensão da capacidade política a autora salienta a importância da decisão e direção estratégica alinhada com uma visão de futuro sobre quais setores deverão ser incentivados e promovidos pelo Estado, para que a inovação gere desenvolvimento nacional. Em relação à capacidade burocrática destaca-se a necessidade de estruturação e fomento de instituições capazes de realizar estudos prospectivos que serviriam de base para a tomada de decisões.

No campo relacional espera-se do Estado à capacidade de processar os diversos conflitos de interesses e unificar os entendimentos sobre uma política nacional e estratégica de inovação e por fim, no que tange a capacidade financeira é de importância vital a existência de um sistema de financiamento robusto e enraizado que possa garantir recursos para agências, institutos, universidades e demais atores da iniciativa privada para fomento de inovações.

Em relação ao Brasil a autora argumenta que o país conta com instituições e financiamento enraizadas e recursos disponíveis através, por exemplo, do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) e de agências como a Finep (Financiadora de estudos e projetos). Mas apesar disso existem gargalos que impedem uma maior integração entre a iniciativa privada, universidades e institutos de pesquisas e agências governamentais.

A autora destaca, por exemplo, o excesso de exigências e controle por parte dos tribunais de contas que seriam um empecilho na busca do financiamento para projetos inovadores, além disso a escassa integração entre as universidades e os institutos de pesquisa com o núcleo de tomada de decisão estatal e demais atores, impede a participação efetiva nas escolhas estratégicas e no consenso na formulação de políticas de inovação, o que pode minar as chances de sucesso do país na implementação de políticas de desenvolvimento tecnológico. Soma-se a tudo isso, a questão da baixa qualificação dos recursos humanos no Brasil. A autora identifica que há investimento no capital que não encontra necessariamente contrapartida nos recursos humanos,

impossibilitando um salto tecnológico principalmente na produção de patentes e criação de ativos intangíveis (Casto, 2016).

Diante da análise do estudo realizado por Ana Célia Castro (2016) torna-se perceptível a importância do protagonismo do Estado no que tange a formulação e implementação das políticas de inovação voltadas para o desenvolvimento nacional, assim como a relevância de se identificar e categorizar as dimensões das capacidades estatais relacionadas a temática em questão para o entendimento dos aspectos cruciais que envolvem o fenômeno da inovação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificar as capacidades estatais que precisam estar envolvidas no processo de formulação e implementação de políticas de inovação é um dos pontos chaves para se compreender a complexidade que envolve o fenômeno da inovação e a atuação do Estado diante do mesmo. Olhar o Estado como agente de inovação e não somente como financiador da iniciativa privada ou ainda como corretor de falhas de mercado é essencial para desmistificar a visão econômica clássica e inseri-lo definitivamente na concepção de desenvolvimento.

Neste trabalho foi apresentada a evolução das conceituações teóricas sobre o Estado ao longo do tempo, iniciando pela visão histórica, passando pela concepção contratualista e por fim enfatizando a visão do Estado como ente autônomo, capaz de penetrar no cotidiano da sociedade e implementar políticas públicas, como agente de ação, imprescindível para o entendimento das capacidades estatais relacionadas a políticas de inovação. A partir dessa conceituação buscou-se o entendimento sobre as capacidades estatais e verificou-se que a sua conceituação é multifacetada e influenciada por várias acepções. Além disso, restou claro que as capacidades estatais não são fixas e são afetadas por fatores políticos e econômicos internos e externos. Porém a conceituação adotada com vistas ao atendimento do objetivo final foi aquela relacionada a habilidade estatal de formular e executar políticas públicas, ou seja, a concepção de capacidades voltadas para a ação estatal.

Buscou-se demonstrar a importância do papel do Estado como agente de inovação nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento e a inovação desempenham um papel central como propulsores de desenvolvimento. Destacam-se as influências da teoria

de Schumpeter (1961) sobre a "destruição criativa" que traz a inovação como impulsionadora de novos ciclos econômicos fundamentais para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Mazzucato (2014) é mencionada por defender o conceito de "Estado empreendedor", enfatizando que o setor público é na maioria vezes a fonte original de inovação, apoiando tecnologias básicas que depois ganham escala global com a participação do setor privado, imprescindível para o entendimento de que o fenômeno da inovação não é exclusivo do setor privado, e que o Estado desempenha um papel crucial no desenvolvimento de inovações, muitas vezes assumindo riscos e investimentos de longo prazo que o mercado por questões de autopreservação evita.

Por fim, foram exploradas as tendências inovadoras na gestão pública, como transparência, governo aberto, participação cidadã e parcerias com a iniciativa privada, todas lideradas por iniciativas estatais de inovação.

O estudo comparativo dos Sistemas Nacionais de Inovação no Brasil, Argentina e China feito por Ana Célia Castro, foi utilizado como base teórica para demonstrar que o Estado é fundamental na promoção de políticas de inovação, através da identificação trazida pela autora, das capacidades estatais mais relevantes para a implementação de tais políticas, incluindo capacidade política, burocrática, relacional e financeira. O trabalho da referida autora também possibilitou o entendimento do contexto brasileiro no que tange a políticas de inovação, pois traz a percepção de que apesar de recursos financeiros e instituições de financiamento enraizadas, existem obstáculos como excesso de controle dos tribunais de contas e falta de integração entre universidades, institutos de pesquisa e tomadores de decisão, que podem ser fontes de limitação ao sucesso na formulação e implementação das políticas de inovação.

Em resumo, o objetivo deste trabalho foi evidenciar a importância do Estado como agente inovador, correlacionando com as capacidades estatais relevantes para esse processo. Conclui-se que o Estado precisa ser visto não apenas como coadjuvante econômico, sendo lembrado apenas para correção de falhas de mercado, mas precisa ser percebido como o verdadeiro protagonista, que tem a capacidade de gerir a multiplicidade de fatores que cercam o fenômeno da inovação liderando as diferentes dimensões sociais, administrativas e econômicas que estão inseridas no referido fenômeno.

Sem pretensão de encerrar o debate sobre o tema, propõe-se que novas pesquisas sejam desenvolvidas em função do papel do Estado, em especial nas economias emergentes, para o desenvolvimento da inovação, por exemplo nos aspectos da transição energética.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil:** avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 34-45, 2005. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez24.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/busador.html?task=detalhes&source=all&id=W2077997567>. Acesso em: 04 de ago. 2023.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4622>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público:** teorias, tendencias e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8794>. Acesso em 10 dez. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação no setor público: Avanços e caminho a seguir no Brasil. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público:** teorias, tendencias e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8803>. Acesso em 10 jan. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê?. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público:** teorias, tendencias e casos no Brasil. Brasília: Enap : Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%C3%89%20preciso%20inovar.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht:** UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53). Disponível em: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:40/wp2013-053.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COSTA, Telma Ferreira Farias Teles; LANZARA, Arnaldo Provasi. Capacidades estatais em xeque: considerações teóricas à luz da crise democrática. In: **ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD – EnEO**, 11., 2022, On-line.

Anais [...]. [S. l.]: ANPAD, 2022. Disponível em:
<http://anpad.com.br/uploads/articles/117/approved/597c7b407a02cc0a92167e7a371eca25.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023.

CUNHA, Bruno Queiroz, *et al.* Inovação governamental: análise da produção brasileira à luz da literatura internacional. **Repositório do Conhecimento do IPEA**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7681>. Acesso em 03 ago. 2023

Oslo. **Manual. Manual de Oslo**. Recuperado de <http://gestiona.com.br/wpcontent/uploads/2013/06/Manual-de-OSLO-2005.pdf>, 1997. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3512832/mod_resource/content/1/Manual%20de%20Oslo.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

GAITÁN, Flavio; LANZARA, Arnaldo Provasi. **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. Paraná: Appris, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação para o desenvolvimento. 2014. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro, *et al.* (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. 2 v.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes:(des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. 2012. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>. Acesso em: 02 ago. 2023.

KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? **Ineteconomics**, 2016. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governments-or-can-bureaucracies-innovate>. Acesso em: 27 jul. 2023.

MANN, Michael. The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. Source: European Journal of Sociology. **Archives Européennes de Sociologie**. Europäisches Archiv für Soziologie, vol. 25, no. 2, Tending the roots : nationalism and populism (1984), p. 185-213.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvJgPJ9NCY8tZk/#>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3 ed. Grupo GEN, 2016. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009088>. Acesso em: 07 jul. 2023

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Portfolio-Penguin, São Paulo. 2014.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS Junior, Carlos Denner dos. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público**: teorias, tendencias e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8803>. Acesso em 23 jan. 2024.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova Revista de cultura e política**, p. 85-104, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mjv5ynJGcGYjNV5dFh3tTdG/?lang=pt#>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil. **Instituto de Economia UFRJ**. Texto para Discussão, v. 17, p. 15, 2015. Disponível: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GON%C3%87ALVES.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

RITTEL, Horst. W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf. Acesso em 03 de ago. 2023.

RODRIGUES, Juliana Nunes. A contribuição teórica de Michael Mann em um estudo comparativo sobre a cooperação intermunicipal: França e Brasil. **Geosul**, v. 26, n. 52, p. 35-56, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2011v26n52p35>. Acesso em: 18 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. Pesquisa universitária e inovação no Brasil. Avaliação de políticas, p. 19, 2008. In: Seminário Internacional. **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação:** diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. On-line. **Anais** [...]. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. Disponível em: https://repositorio.mcti.gov.br/bitstream/mctic/6553/1/2008_avalia%C3%A7%C3%A3o_politicas_ciencia_tecnologia_inovacao_dialogo_entre_experiencias_internacionais_brasileiras.pdf. Acesso em: 03 de ago. 2023.

SILVA, Camila Maura Moreira da; TESSAROLO, Enzo Mayer. Capacidades estatais, inovação e design: estratégias de laboratórios de inovação. **Seminário de administração pública e economia do IDP**, v. 1, n. 1, 2020. On-line. **Anais** [...]. [S. l.]: IDP, 2020. Disponível em: <https://portalgt.idp.edu.br/seminarioadmpublica/issue/view/1>. Acesso em 22 de jun. 2023.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020. In: MELLO, Janine, *et al.* (ed.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos:** experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília. Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>. Acesso em: 22 jun. 202