

## **Estado e Política de Inovação: uma análise sob a ótica do conceito de capacidades estatais.**

Letícia Aparecida de Araujo Gomes\*

### **RESUMO ESTRUTURADO**

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 no cerne da Resolução N. 189/2020, que implementou a política de inovação da Universidade Federal Fluminense, visando identificar quais dimensões de capacidades encontram-se presentes no cerne do referido ato normativo. 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 estão 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. A fundamentação teórica deste ensaio apoia-se nos estudos de Alexandre Gomide acerca das capacidades estatais.

**Introdução/Problematização:** Nas sociedades contemporâneas o conhecimento e a inovação são ativos intangíveis essenciais para o processo de desenvolvimento. O Estado é peça-chave na condução desse processo, seja atuando como empreendedor, ou como indutor originário de inovação. Perceber que o fenômeno da inovação não é exclusivo da iniciativa privada e que o setor público é o agente capaz de organizar e fomentar em uma perspectiva sistêmica, a complexa teia de atores envolvidos na temática 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. Para além de ser o sujeito que deveria intervir apenas na correção das falhas de mercado, este ensaio busca demonstrar a importância da centralidade do Estado no processo de formulação e implementação de políticas voltadas para a promoção de inovação, e para isso torna-se vital a busca pela compreensão da relação existente entre as capacidades estatais e o fenômeno da inovação.

**Objetivo/proposta:** 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 identificar quais as dimensões das capacidades estatais encontram-se presentes no corpo normativo da Resolução N. 189/2020, que implementou a política de inovação da Universidade Federal Fluminense, correlacionando-as aos estudos de Alexandre Gomide, com a finalidade de verificar se a teoria do Estado como catalizador intrínseco do fenômeno da inovação se coaduna na dimensão normativa. Entender o Estado como agente de ação e conhecer quais dimensões de 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.

**Considerações Finais/Conclusão:** O presente ensaio foi exitoso ao evidenciar a importância do Estado como agente inovador através da correlação das capacidades estatais relevantes para o processo de formulação de uma política de inovação. Conclui-se que o Estado precisa ser visto não apenas como coadjuvante econômico, 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. Nesse contexto, a identificação e análise das capacidades estatais inseridas no corpo normativo da política de inovação da Universidade Federal Fluminense, foi de suma importância para a verificação da assertividade da teoria das capacidades estatais, que traz o ente público como agente de ação e catalizador de pesquisas, produtos e ideias inovadoras capazes de gerar transformações institucionais, econômicas e sociais imprescindíveis para o desenvolvimento do país.

**Palavras-Chave:** capacidades estatais; inovação; políticas públicas.

## 1. Introdução

Nas sociedades contemporâneas o conhecimento e a inovação são ativos intangíveis essenciais ao processo de desenvolvimento. O Estado é peça-chave na condução desse processo, seja atuando como empreendedor, ou como indutor originário de inovação.

O Estado empreendedor, 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. (Mazzucato, 2014)

Para além de ser o sujeito que deveria 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 identificar quais as dimensões das capacidades estatais encontram-se presentes no corpo normativo da Resolução N. 189/2020, que implementou a política de inovação da Universidade Federal Fluminense, correlacionando-as aos estudos de Alexandre Gomide, com a pretensão de verificar se a teoria do Estado como catalizador intrínseco do fenômeno da inovação se coaduna na dimensão normativa. Entender o Estado como agente de ação, conhecer quais dimensões de 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.

O presente ensaio está dividido em duas seções, além desta introdução. A primeira seção diz respeito a fundamentação teórica, a qual contém três subseções e a segunda seção, que é composta pela análise dos resultados. Na primeira subseção o intuito foi apresentar algumas conjecturas acerca do conceito do Estado, destacando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. As diferentes análises teóricas 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. Tais aspectos 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 subseção abarca 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 para tal.

O estudo demonstra que as capacidades estatais são multidimensionais, envolvendo aspectos políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Destaca-se o referencial de Alexandre Gomide 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, o exercício das capacidades estatais tem sido fundamental 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.

Na terceira subseção 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 é introduzida a análise da política de inovação da Universidade Federal Fluminense sob a ótica das dimensões das capacidades estatais presentes no corpo normativo da Resolução N. 189/2020.

Ao final, o estudo busca aferir 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. Fundamentação Teórica**

### **2.1 Estado**

As conceituações teóricas sobre o Estado seguem evoluindo em conjunto com as sociedades. Destaca-se inicialmente o surgimento das concepções teóricas históricas passando 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) 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, ser 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, 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. O Estado é a única instituição que possui o “poder extroverso” – um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais, sendo composto pela capacidade de tributar a população de um determinado território, pelo aparelhamento governamental, burocrático, militar e policial, e por um sistema constitucional-legal capaz de regular as relações sociais dentro da sua extensão territorial (Pereira, 1995, p. 90).

Para Mann (1984), o conceito de Estado é confuso, o autor destaca que tal confusão se dá principalmente porque as definições de estado geralmente são divididas em duas categorias de análise: a institucional e a funcional. Na análise institucional o Estado é conceituado de acordo com o que ele parece ser, já na análise funcional é definido de acordo com o que ele faz, suas funções. O autor ainda destaca que 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 Michael Mann (1984) sobre o poder autônomo dos Estados são 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 logisticamente suas decisões políticas em todo o seu território. O autor analisando a questão do poder, traça duas categorias distintas, o poder despótico 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 as pessoas dentro de sua extensão.

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 de forma integral e 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 voltadas para inovação, pois é graças a essa autonomia que o Estado consegue executar funções que nenhum outro grupo social é capaz de executar.

## 2.2 Capacidades estatais: conceito e dimensões

Para analisar a teoria das capacidades estatais faz-se necessário contextualizar o papel do Estado nos acontecimentos mais relevantes das últimas décadas, visto que a importância das funções relacionadas ao Estado são pendulares e influenciada 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 emergir os questionamentos acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico, e de sua intervenção na economia, denominado pensamento neoliberalista, que se transformou na corrente hegemônica de pensamento político-econômico, propagando a redução do intervencionismo estatal na economia e posicionando o Estado como uma grande barreira ao real desenvolvimento.

Ainda segundo Gomide (2016), no final da década de 90, o quadro de instabilidade financeira, a escalada da pobreza e o 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, menciona que devido a multiplicidade de realidades não há apenas uma receita pronta para o desenvolvimento, e nesse ponto firmou-se o consenso dentre os estudiosos das funções estatais, de que a capacidade do Estado para 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 de políticas públicas capazes de gerar desenvolvimento.

Não há consenso na literatura sobre a conceituação de capacidade estatal, pois segundo Souza e Fontaneli (2020) “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”.

Em seus estudos, 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 menciona ainda o grande espectro de perspectivas que pairam 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). Baseando-se nas concepções mais recentes acerca das capacidades estatais, 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, neste interim, 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 a perspectiva teórica 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 veto 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 política 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, a alternância dos ciclos eleitorais e a democratização, que 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)

Na conceituação de capacidades estatais apresentam-se várias correntes de pensamento e algumas dimensões de análises. Dentre as dimensões destacam-se uma 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). Numa outra dimensão mais alinhada com os objetivos deste ensaio, o conceito de capacidades estatais é formulado em um nível mais concreto ou micro, e se relaciona com os atributos que o Estado deve possuir para efetivação de objetivos desenvolvimentistas, que por sua vez, 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 voltada para o Estado como agente de ação na busca pela implementação das políticas públicas de desenvolvimento, em suas palavras o conceito de capacidades estatais abrange:

“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 adotada neste trabalho não tem 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 abarcar os elementos tidos como basicamente necessários para a implementação e efetivação dos objetivos do Estado no que relaciona-se especialmente a formulação e execução de políticas públicas.

### **2.3 Capacidades estatais e a Política de Inovação da Universidade Federal Fluminense**

As sociedades contemporâneas tem sido descritas como “sociedades do conhecimento”, quase todas as atividades humanas tornaram-se dependentes de uma grande quantidade de informações e tecnologias, nesse contexto 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.

Grande referência teórica 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.

A OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) lançou em 2005, o Manual de Oslo, com o objetivo de caracterizar o que seria inovação, trazendo o entendimento de que deveriam ser atendidos três critérios básicos: ser uma novidade no contexto em que é introduzida, ser efetivamente implementada e por último 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”. Tal preceito insere 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).

Nas lições de Mazzucato (2014) sobre o Estado empreendedor, destaca-se o papel de protagonismo do Estado diante do desenvolvimento de inovações. Como informa 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 tem certa aversão a assumir investimentos de risco a longo prazo, prezando quase sempre 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.

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.

Assimilar o fator de protagonismo da administração pública nas políticas de inovação é peça chave para o desenvolvimento. 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 ilícitas, aquecimento global, etc., tudo isso envolto 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.

Em se tratando do Estado como agente intrínseco de inovação, algumas ações relacionadas a inovação no setor público ganham destaque: investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI); inovações em compras públicas; inovações institucionais econômicas; inovações político-institucionais; inovações nos serviços públicos e inovações organizacionais.

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.

As iniciativas governamentais voltadas para inovação precisam estar necessariamente alicerçadas em um robusto arcabouço jurídico, visto que no Brasil o sistema jurídico administrativo está sob a tutela da legalidade estrita, na qual a Administração Pública só está autorizada a fazer o que está previsto de forma taxativa em lei, deixando uma margem muito pequena para o agir de modo discricionário, e com as questões de inovação não seria diferente.

Em 2004, o marco legal de incentivo à inovação e pesquisa tecnológica foi inaugurado no Brasil, com a publicação da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no qual o Artigo 15-A, estabeleceu que as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) de direito público deveriam instituir sua Política de Inovação, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.

Acompanhando as tendências e as necessidades acerca da temática da inovação, com a publicação da Resolução N.º 189, de 27 de outubro de 2020, a Universidade Federal Fluminense (UFF), através do seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPEX), instituiu a sua Política de Inovação. A resolução, fruto do poder autônomo normativo da referida Instituição de Ensino Superior, relacionado a sua organização política, financeira e institucional, é composta por 32 artigos, divididos em 13 capítulos, que versam sobre a instituição da política de inovação, seus objetivos, formas de financiamento, organização estrutural, estratégias de implementação e ferramentas relacionais imprescindíveis para sua implementação e efetiva execução.

Retomando as dimensões das capacidades estatais delineadas por Gomide (2016) na subseção anterior, este ensaio objetiva identificar a correlação entre tais capacidades e a referida política de inovação da UFF, através da análise das suas proposições em conjunto com as definições trazidas pelo referido autor, foi possível extrair algumas correspondências que serão descritas a seguir.

### 3. Análise dos Resultados

Uma análise atenta dos artigos, incisos e parágrafos da Resolução N.º 189/2020 em correlação com as definições trazidas na obra de Gomide (2016) acerca da conceituação de capacidades estatais, revela que podem ser reconhecidas expressamente as seguintes dimensões de capacidades estatais no corpo do referido ato normativo: capacidade legal, relacional, burocrática e fiscal. A correlação entre as dimensões das capacidades estatais e os artigos da referida resolução encontra-se disposta no quadro abaixo.

**Quadro 2: Correlação entre capacidades estatais e a Resolução N. 189/2020.**

Dimensões da capacidade estatal	Artigos da Resolução N. 189/2020
Legal	Artigo 1º
Relacional	Artigos: 2º, 5º, 7º, 12 e 13
Burocrática	Artigos: 3º, 9º, 10º, 13, 15 e 27
Fiscal	Artigos: 6º, 12, 20 e 21

Fonte: Resolução N. 189/2020 - UFF

A capacidade legal está relacionada com a função reguladora e normativa da administração e pode ser observada no artigo 1º da resolução, o qual traz a justificativa legal para sua concepção e os princípios básicos que deverão reger a política de inovação da Universidade. Já a dimensão da capacidade relacional, uma das mais importantes, visto que se refere a função de se relacionar com diversas instituições e grupos sociais, com o objetivo de mobilizar recursos e de implementar efetivamente a política de inovação através da ação conjunta, é encontrada em diversos artigos, dentre os quais se destacam: o artigo 2º, o qual traça os objetivos da política e traz de forma intrínseca a necessidade de parcerias e fortalecimento dos contatos com demais instituições e sociedade; os artigos 5º e 7º que se encontram no capítulo específico das parcerias estratégicas, delimitam e expõem a importância e os meios de viabilização de tais parcerias; os artigos 12 e 13 que versam sobre o compartilhamento de estruturas e capital intelectual, além da prestação de serviços especializados a outras instituições e a sociedade em geral, gerando consequente fortalecimento da função relacional a ser exercida pela instituição.

Outra dimensão essencial no que tange a sistemática da inovação, é percebida em diversos artigos, e não poderia ser diferente, pois trata-se de elemento imprescindível para criação e implementação de toda política pública, se trata da dimensão da capacidade administrativa ou burocrática. Ela abrange o corpo administrativo-profissional, capital humano essencial para a instrumentalização e concretização da política inovação. Nesse aspecto, o artigo 3º traz a conceituação e as competências da Agência de Inovação da UFF (AGIR) como unidade responsável pelo gerenciamento e implementação da Resolução 189/2020, assim como os artigos 9º e 10º que fortalecem e delimitam as ações a cargo da Agência de Inovação com o intuito de consolidar os objetivos da referida política. Destacam-se ainda os artigos 13, 15 e 27 que estimulam à capacitação do corpo administrativo e a concessão de incentivos e bolsas, além de promover instrumentos capazes de fortalecer a integração dos agentes com outras instituições e atores.

Por fim a dimensão da capacidade fiscal, imprescindível na obtenção de recursos e financiamentos necessários para o desenvolvimento de pesquisas, produtos e ideias inovadoras, está disposta em vários artigos, que basicamente expõem as formas de captação de recursos financeiros, através de ações relacionadas ao orçamento institucional, a possibilidade de parcerias do tipo público-privadas, o compartilhamento de laboratórios, equipamentos e demais estruturas, licenciamentos, patentes, contratos de transferência de tecnologia, dentre outros. A referida capacidade se faz perceptível nos artigos 6º, 12, 20 e 21 da Resolução 189/2020.

As dimensões das capacidades coercitiva e política apesar de não estarem explícitas nos artigos da Resolução, encontram-se permeadas subjetivamente nos mesmos, visto que sendo um instrumento normativo já nasce sob o manto da obrigatoriedade, devendo ser observado por todos os que de alguma forma estão envolvidos na política de inovação. Por sua vez, a capacidade política está presente nas discussões que deram origem a proposta de resolução, compelindo a instituição ao planejamento estratégico e a ação política sobre todos os atores políticos-institucionais responsáveis em conduzir o processo de formulação, discussão, publicação e vigência do ato normativo.

Nota-se, porém, que alguns artigos trazem em seu escopo interpretativo, ao mesmo tempo, mais de uma dimensão de capacidades, o que vai de encontro com os ensinamentos de Gomide (2016) no que tange a interrelação e complexidade das ações estatais diante das diversas demandas que surgem a todo momento, e em relação ao fenômeno da inovação, isso é ainda mais evidente diante da rapidez experimentadas pelo surgimento quase que diário de novas tecnologias.

#### 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 ensaio foi apresentado 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 do conceito de capacidades estatais. Na busca pelo entendimento sobre as percepções acerca das capacidades estatais, verificou-se que a sua conceituação é multifacetada e influenciada por visões teóricas diversificadas. 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. Destacaram-se as influências da teoria de Schumpeter sobre a "destruição criativa" que traz a inovação como impulsionadora de novos ciclos econômicos fundamentais para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Mazzucato é mencionada por defender o conceito de "Estado empreendedor", enfatizando que o setor público é na maioria das 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, tendo como ponto principal a análise do texto legal da política de inovação instituída pela Universidade Federal Fluminense, através da Resolução N. 189/2020, em correlação com as definições de capacidades estatais trazidas pelos estudos de Alexandre Gomide.

Em resumo, o objetivo deste trabalho foi evidenciar a importância do Estado como agente inovador através da correlação das capacidades estatais relevantes para o processo de formulação de políticas de inovação. Conclui-se que o Estado precisa ser visto não apenas como coadjuvante econômico, 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. Nesse contexto, a identificação e análise das capacidades estatais inseridas na política de inovação da Universidade Federal Fluminense foi crucial para a verificação da assertividade da teoria que traz a administração pública como ente catalizador de pesquisas, produtos e ideias inovadoras capazes de gerar transformações institucionais, econômicas e sociais imprescindíveis para o desenvolvimento do país. O tema da inovação no campo estatal

é amplo e se configura como um terreno fértil para agendas futuras de pesquisas relacionadas aos diversos aspectos que envolvem o fenômeno em questão.

## 5. Referências Bibliográficas

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: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v19n01/v19n01\\_03.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v19n01/v19n01_03.pdf). Acesso em: 04/08/2023.

CASTRO, Ana Célia. **Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina**. In: Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores**. 2017. In: Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil/ Organizadores: Pedro Cavalcante [et al.]. Brasília: Enap : Ipea, 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Inovação no setor público: Avanços e caminho a seguir no Brasil**. 2017. In: Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil/ Organizadores: Pedro Cavalcante [et al.]. Brasília: Enap : Ipea, 2017

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê?**. 2017. In: Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil/ Organizadores: Pedro Cavalcante [et al.]. Brasília: Enap : Ipea, 2017

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53)

COSTA, Telma Ferreira Farias Teles; LANZARA, Arnaldo Provasi. **Capacidades Estatais em Xequê: Considerações Teóricas à Luz da Crise Democrática**. XI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD - EnEO 2022 On-line - maio de 2022. Disponível em: <<http://anpad.com.br/uploads/articles/117/approved/597c7b407a02cc0a92167e7a371eca25.pdf>> Acesso em 24/0/2023.

CUNHA, Bruno Queiroz [et al.]. **Inovação governamental: análise da produção brasileira à luz da literatura internacional**. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7681>>. Acesso em 03/08/2023



DA SILVA, Camila Maura Moreira; 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.

DE 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](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3512832/mod_resource/content/1/Manual%20de%20Oslo.pdf)> Acesso em: 30/07/2023.

GAITÁN, Flavio; LANZARA, Arnaldo Provasi. **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. Editora 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: Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares. Brasília : Ipea, 2014. 2 v.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes:(des)vantagens comparativas do brasil**. In: Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. 2012**. Ipea, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>> Acesso em: 02/08/2023.

KATTEL, R.; KARO, E. **Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? Ineteconomics, 2016**. Disponível em: <<https://goo.gl/cxV5kL>> Acesso em: 27/07/2023.

MANN, Michael. **The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results**.Source: **European Journal of Sociology** / Archives Européennes de Sociologie / EuropäischesArchiv für Soziologie, Vol. 25, No. 2, Tending the roots : nationalism and populism (1984),pp. 185-213 .Published by: Cambridge University Press.

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: 10/07/2023.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3ª 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, 2014.



OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS JÚNIOR, Carlos Denner dos. **Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção**. 2017. In: Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante [et al.]. Brasília : Enap : Ipea, 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática**. LUNAR: Revista de cultura e política, p. 85-104, 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/mjv5ynJGcGYjNV5dFh3tTdG/?lang=pt#>> Acesso em: 18/07/2023.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil**. 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](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GON%C3%87ALVES.pdf)> Acesso em: 24/07/2023.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. 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](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf). Acesso em 03/08/2023.

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: 18/07/2023.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pesquisa universitária e inovação no Brasil**. Avaliação de políticas, p. 19, 2008. In: Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas**. 2020. In: Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades / Organizadores: Janine Mello [et al.]. Brasília. Ipea, 2020.