

**A Relação Entre Estado Empreendedor e Complexidade Econômica para o
Desenvolvimento de um País Periférico: Uma Análise pela Perspectiva Estruturalista.**

NUNO ÁLVARES FELIZARDO JÚNIOR

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS (IFSEMG)

RODRIGO GAVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Ao Instituto Federal Sudeste de Minas Gerais pelo apoio a qualificação.

A Relação Entre Estado Empreendedor e Complexidade Econômica para o Desenvolvimento de um País Periférico: Uma Análise pela Perspectiva Estruturalista.

Introdução

Adam Smith (1776), em sua obra, defendia que o segredo da riqueza das nações estava relacionado à divisão do trabalho, ou seja, conforme trabalhadores e empresas se especializam em atividades diferentes, a eficiência econômica aumenta. Esse pensamento, de divisão do trabalho, no entanto, é limitado pela extensão do mercado que determina a profundidade que seus participantes podem alcançar na realização da divisão do trabalho. Isso suporta a tese que a riqueza e o desenvolvimento estão relacionados à complexidade que emerge das interações entre o número crescente de atividades individuais que constroem uma economia (ROMER, 1990; GROSSMAN e HELPMAN, 1991).

Porém, como explicar a diferença, principalmente nos últimos dois séculos, no Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos países entendendo essa interação por meio de um mercado global de insumos e produtos que exploram uma divisão de trabalho em escala global? (MADDISON, 2001; PRITCHETT, 1997). Uma resposta possível apoiada por Hidalgo e Hausmann (2009) entende que algumas das atividades individuais que surgem da divisão do trabalho não podem ser importadas para outro local no intuito de produzir como direitos de propriedade, regulamentação, infraestrutura, habilidades específicas de mão de obra. Com isso, afirmam que a produtividade de um país é suportada pela diversidade de suas “capacidades” não negociáveis e, portanto, as diferenças de renda entre países podem ser explicadas por diferenças na complexidade econômica, medida pela diversidade de capacidades presentes em um país e suas interações.

Essa complexidade econômica tem recebido atenção de muitos acadêmicos proeminentes em inovação (MAZZUCATO, 2013; BLOCK e KELLER, 2011; FAGERBERG et al, 2013; ZYSMAN e BREZNITZ, 2012; WEISS, 2014) quando argumentaram que o desenvolvimento tecnológico e a inovação contribuiriam significativamente para a solução de desafios econômicos e sociais atuais, incluindo nessa perspectiva, o pensamento sobre o papel do governo, extrapolando a perspectiva política do governo, atuando na geração inovação e, principalmente, consertando as falhas do mercado. É nesse campo que emerge o conceito de Estado empreendedor ou moderno orientado pela missão de construir políticas e instituições que assumem proativamente as incertezas do desenvolvimento tecnológico e da inovação (MAZZUCATO, 2013).

Essa estrutura do Estado, em apoiar a inovação, tem suas origens na visão neoclássica que, em geral, desconsidera a importância de diferenças setoriais abrindo espaço para as discussões dos estruturalistas sobre o processo de desenvolvimento econômico com o argumento da associação à reorientação da produção de setores de baixa produtividade para setores dinâmicos, com retornos crescentes de escala (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1961; KALDOR, 1966). Essa teoria, da tradição da análise da macroeconomia estruturalista para o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010), ganhou reforço teórico no trabalho levantado por Hidalgo et al. (2007) sobre complexidade econômica colocando em voga a importância da transformação estrutural para o processo de desenvolvimento econômico, trazendo novos insights para a tradição estruturalista (BRESSER-PEREIRA, 2016; GALA et al., 2016).

Problema de Pesquisa e Objetivo

Apesar de a construção estruturalista propor uma visão mais profunda e particular sobre o processo de inovação, o estado da arte não apresenta argumentos teórico-empíricos concretos, limitando a utilização da teoria estruturalista em países subdesenvolvidos. Alguns

trabalhos apresentam elementos estruturalistas, como no avanço da complexidade industrial dos Estados desenvolvimentistas asiáticos (JOHNSON, 1982; EVANS, 1998) e nas políticas de inovação orientadas para missões ocidentais da era da Guerra Fria (MOWERY et al., 2010; FORAY et al., 2012) e são, provavelmente, os fatos empíricos que mais se aproximam do atual pensamento sobre Estado empreendedor no contexto técnico-econômico – políticas, instituições, mercados e vias de difusão – para tornar a economia mais complexa (KARO E LEMBER, 2016; WONG, 2011; YEUNG, 2013).

Esse contexto tangencia o argumento de Mazzucato (2013) quando sustenta que uma das questões cruciais para a pesquisa da inovação é entender o funcionamento interno das "burocracias de inovação" (KARO e KATTEL, 2014, p. 3), ou seja, "como as organizações públicas devem ser estruturadas para acomodar a capacidade exploradora de riscos e as capacidades necessárias para visualizar e gerenciar os desafios contemporâneos?". Além disso, "a principal preocupação deve ser estabelecer quais habilidades e ou recursos, capacidades e estruturas são úteis para aumentar as chances para que as organizações sejam eficazes tanto na aprendizagem quanto no estabelecimento de parcerias simbióticas com o setor privado - e, em última análise, tenham sucesso na implementação de políticas voltadas para a missão e transformadoras" (MAZZUCATO, 2013, p. 17).

Essas questões também são altamente atuais na pesquisa sobre políticas de desenvolvimento (EASTERLY, 2014; REINERT, 2007) e na pesquisa sobre inovação no setor público (DE VRIES et al., 2015; KATTEL, 2015).

Dentro dessa perspectiva surge o grande incômodo deste ensaio: **Como o Estado empreendedor, dentro da perspectiva estruturalista, pode planejar os avanços na complexidade de sua estrutura produtiva para superar a “Doença Holandesa”?** Como objetivo deste ensaio pretende-se: **Revelar elementos do Estado empreendedor que, correlacionados com conceitos de complexidade econômica, promovam suporte para a modernização da estrutura produtiva para acumulação de conhecimento em um país periférico.**

Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica, para melhor introdução ao raciocínio do ensaio, começa evidenciando a macroeconomia na perspectiva estruturalista do desenvolvimento, nesse tópico é explicado o fenômeno da Doença Holandesa e o conceito de país periférico. Depois, o referencial, descreve a conexão entre Estado e intervenção no processo do desenvolvimento dando luz a construção do Estado Empreendedor e, por fim, explica os mecanismos globais que alicerçam a complexidade econômica.

Perspectiva Estruturalista do Desenvolvimento em Países Periféricos

A economia estruturalista do desenvolvimento foi concebida em contraposição a visão neoclássica de várias formas. Desde seu método, pautado no histórico-dedutivo ao invés de hipotético-dedutivo como a visão neoclássica, a economia estruturalista evidenciava o desenvolvimento econômico como um processo complexo de mudança estrutural suportado pela industrialização. Essa modificação assinala um movimento no emprego da mão de obra, pelo aumento da produtividade, para setores que produzem bens e serviços tecnologicamente mais sofisticados, com maior valor agregado por trabalhador, que exige mão de obra mais qualificada e com maiores habilidades que, conseqüentemente, promove maiores remunerações. Essa migração reflete-se, também, nos valores e ideologias das instituições apoiada na acumulação de capital com a incorporação do progresso técnico (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Seguindo sua perspectiva, a dinâmica estruturalista entende que o mercado é uma excelente instituição de coordenação econômica, porém, mais presente em países periféricos –

países não industrializados –, a busca pelo desenvolvimento deve ser uma estratégia de uma nação e seu Estado correspondente. Nesse sentido, lança-se luz para os países periféricos na análise da condição de dependência quando, essa condição, é entendida como dependência ou subordinação aos países centrais ou desenvolvidos, sendo esses últimos, indiferentes à condição dos países subdesenvolvidos (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Por meio dessa ótica, a economia estruturalista explora as condicionantes industriais que procrastinam o subdesenvolvimento a essas nações, como a estrutura industrial ineficiente derivada de um setor privado incapaz de investir em infraestrutura econômica e nas indústrias de matérias-primas básicas. Com isso, esse planejamento deveria ser agenda governamental na pauta do desenvolvimento estruturalista (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Mais especificamente no contexto econômico, a perspectiva estruturalista argumenta que quando um país descobre recursos naturais comercializáveis, como o petróleo, minérios e ou commodities agrícolas como soja, borracha, café entre outros, esse país experimenta uma apreciação real de sua taxa de câmbio e, portanto, uma exclusão de seus outros setores comercializáveis. Foi na Holanda que essa relação econômica foi identificada pela primeira vez, quando a descoberta e a exploração de gás natural prejudicam a competitividade da indústria holandesa, porém esse não é um exemplo isolado (KRUGMAN, 1987).

O problema relacionado a esse movimento, que a primeira vista seria benéfico ao país, é que ao especializar-se nessa exploração, para gerar vantagens competitivas, outras oportunidades em setores com mais complexidade tecnológica, que fomentariam vantagens competitivas mais longevas, ficariam em segundo plano, ou esquecidos, construindo um panorama de desinvestimento no sistema produtivo que inviabilizaria, posteriormente, uma retomada de esforços pelo tempo e recursos que deixaram de ser aplicados em tempo hábil, resultando em um processo de desindustrialização e reprimarização pautada nas exportações (KRUGMAN, 1987). Essa análise coloca em evidência a armadilha denominada Doença Holandesa, que os estruturalistas econômicos enxergam como barreira para países periféricos alcançarem o processo de catch-up – processo de evolução de um país subdesenvolvido para desenvolvido (BRESSER-PEREIRA e MARCONI, 2009; 2010; BRESSER-PEREIRA, 2007; 2010; 2012).

Entendendo a base de construção do pensamento econômico estruturalista, a próxima seção aborda a intervenção do Estado no processo do desenvolvimento por meio do construído Estado Empreendedor (MAZZUCATO, 2013).

O Papel do Estado Empreendedor nos Países Periféricos

Em termos de análise econômica é perceptível o papel empreendedor do Estado, porém enquanto no paradigma ortodoxo neoclássico o empreendedorismo estatal é negligenciado, correntes como a estruturalista, que destacam os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento como objeto de pesquisa, evidenciam o empreendedorismo como fator chave na busca do desenvolvimento (CHOKSI, 1979).

Essa condição de desinteresse do ponto de vista do empreendedorismo estatal por parte dos neoclássicos é suportada pelos diversos exemplos de intervenção governamental que produziram impactos negativos, ou seja, distorções no mecanismo de preços e o incentivo à produção, bem como, foram utilizados como ferramentas para corrupção (YU, 1997).

Por outro lado, existem exemplos, particularmente o da Coreia do Sul, que validam o papel empreendedor do Estado nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento, especialmente, utilizando empresas públicas e investimentos estatais e, nos estágios seguintes, direcionam o processo competitivo para políticas de tecnologia mais sofisticadas com salários mais atrativos estabelecendo uma barreira para a redução de custos de mão de obra dentro ou fora do território nacional (CASTELLS, 1992).

Nesses exemplos positivos, ao invés de seguir a estratégia antiga do crescimento liderado pela manufatura por meio da imitação da tecnologia, o Estado inicia um novo caminho de crescimento, pautado na inovação tecnológica. A essa relação de intervenção estatal denomina-se “Estado empreendedor” (MAZZUCATO, 2013).

Com isso, o estado empreendedor assume um papel de liderança na inovação tecnológica, por meio de políticas e programas de grandes investimentos e risco associado para alcançar o desenvolvimento impulsionado pela inovação tecnológica (MAZZUCATO, 2013). Esse modelo pode ser encontrado em países desenvolvidos como nos Estados Unidos que convergem seu potencial empreendedor investindo, fortemente, em tecnologias novas e inexploradas por meio do financiamento de institutos públicos de pesquisa, universidades e P & D industrial. Por outro lado, é possível encontrar os países periféricos que, devido a sua insipiência tecnológica, não consegue se posicionar quanto aos processos de inovação necessitando, portanto, de assumir intervenções que o setor privado é incapaz de realizar ou não está disposto a fazê-lo (MAZZUCATO, 2013).

Por outra ótica, é importante entender que existem críticas à construção e utilização do construto Estado empreendedor de Mazzucato, como as feitas por Mingardi (2015), que expõe uma lacuna na explicação do construto em relação de como a burocracia governamental pode liderar a inovação com “direcionalidade orientada para a missão”; adiciona críticas sobre uma miopia em relação ao conceito de inovação – ficando este como “progresso tecnológico em si”; na exigência da tangibilidade das inovações; na relação entre recursos limitados e escassos com o trade-offs no processo de inovação, e; não considerar o papel dos consumidores em uma economia de mercado.

O Desafio da Complexidade Econômica

Vários autores na análise dos elementos que influenciam a geografia desigual do crescimento econômico lançam luz sobre a produção de conhecimento e a difusão desse conhecimento pelo espaço (SCHUMPETER 1942; SOLOW, 1956; NELSON e WINTER, 1982; ROMER, 1990; CORRADO e HULTEN, 2010; OCDE, 2013).

Essa centralidade da produção e difusão do conhecimento foi ampliada de acordo com a integração global do mercado (DUNNING, 2002; DICKEN, 2007). Esse movimento não reprime a estratégia de busca pela lucratividade por meio da produção de baixo custo para determinados bens ou mercados mais ricos, mas demonstra uma importância gradual que um número crescente de empresas de todo o mundo tem dado a segmentos de sua cadeia de valor, nesse ambiente, que o conhecimento que é espacialmente aderente, difícil de criar, ou de replicar para fora da região de sua produção, assumiu importância adicional (LUNDVALL e JOHNSON, 1994; MARKUSEN, 1996; GERTLER, 2003). Esse panorama fomenta o processo complexo de alcance da vantagem competitiva para empresas e países, sendo dependente de uma produção de conhecimento de alto valor, não subvertido, complexo e tácito (MASKELL e MALMBERG, 1999; ASHEIM e GERTLER, 2005).

Cada região apresenta variações em suas bases de conhecimento, não apenas em sua composição tecnológica, mas também no valor dos tipos e tecnologias de conhecimento que refletirão no equilíbrio da oferta e demanda, ou seja, tecnologias que exibem uma baixa complexidade em seu processo, facilitando sua cópia ou transferência pelo espaço agregam pouco valor ao seu produto e ou serviço, não suportando uma fonte de renda de longo prazo. Em contrapartida, as tecnologias mais complexas e difíceis de imitar são mais aderentes ao seu espaço, refletindo em uma próspera fonte de renda para as empresas e regiões nas quais são geradas (BALLAND et al., 2018).

Entendendo essa relação, é importante diferenciar as formas de conhecimento que são complexas daquelas que são tácitas (MASKELL e MALMBERG, 1999). O conhecimento tácito é construído em torno do contato interpessoal e das experiências baseadas em rotinas

incorporadas em empresas individuais e redes localizadas, por essa conectividade ele está enraizado ao local servindo de vantagem competitiva para empresas (KOGUT e ZANDER, 1992) e regiões (ASHEIM e GERTLER, 2005; LAWSON e LORENZ, 1999). Por mais que o conhecimento tácito possa ser codificável, aumentando seu nível de complexidade, ao passar de um tempo, é possível identificar conhecimento complexo já que esse necessita de aprendizado contínuo e inovações recombinantes proporcionando vantagens competitivas econômicas sustentadas a regiões tecnologicamente mais dinâmicas (BALLAND et al., 2018).

Alguns autores destinaram esforços na tentativa de lastrear regiões locais de aderência do conhecimento complexo. Fleming e Sorenson (2001) oferecem um modelo de inovação recombinante baseado em pesquisa que se baseia na complexidade do conhecimento. Hausmann et al. (2014) desenvolveram uma medida bastante diferente da complexidade do produto e do local, com base na diversidade de nível de produto das economias nacionais – Atlas da Complexidade Econômica – e na gama de países através dos quais produtos individuais são produzidos. Eles argumentam que países individuais desenvolvem diferentes competências essenciais, e lugares que acumulam conjuntos maiores de capacidades tendem a produzir produtos mais especializados. Esses bens especializados (complexos) tendem a ser produzidos por relativamente poucas economias e formam a base para uma vantagem competitiva de longo prazo.

É com base nos conceitos do trabalho desenvolvido por Hidalgo e Hausmann (2009) que este ensaio se apoiará para discutir a relação dos elementos do Estado empreendedor nos países periféricos por uma ótica estruturalista.

Discussão

A participação do Estado no desenvolvimento econômico tem suas raízes entrelaçadas ao capitalismo, seja para o desenvolvimento – desde a promoção das ferrovias para o processo de industrialização no final do século 19, passando pelo New Deal, iniciado pelo governo de Roosevelt, que era um programa empreendedor destinado a restaurar a confiança do público em geral nas empresas após a grande depressão americana, - ou, na luta contra o atraso – o governo Meiji do Japão serve como um excelente exemplo (FU-LAI YU, 2001).

A segunda perspectiva no contexto do Estado empreendedor, do atraso econômico, quase sempre tem sua origem na condição de dependência e nas preocupações nacionalistas das elites domésticas. Porém, a falta de orientação do Estado empreendedor para a estruturação de políticas de desenvolvimento acaba por postergar, indefinidamente, essa condição de dependência, ou seja, algumas autoridades demonstram uma afinidade em assumir papéis empreendedores. Em outros casos, os governos atuam como "empreendedores temporários", acabando por transformar empresas estatais em interesses privados. Estudos recentes revelam que a chave para entender as políticas empreendedoras está na participação do estado em uma "aliança tripla" - um pacto entre capital estatal, local e multinacional para a busca do desenvolvimento dependente. As histórias do empreendedorismo estatal são inexoravelmente moldadas pela política e pela economia desse pacto de desenvolvimento (FREEMAN, 1982).

Seguindo essa lógica, alguns elementos das práticas estratégicas de aprendizagem do empreendedorismo privado deveriam ser aderidos ao empreendedorismo estratégico estatal, como a forma das empresas em sustentar a prosperidade em longo prazo (KYRGIDOU e HUGHES, 2010). Com isso, o aprendizado estratégico sustentaria um processo de elaboração de planos, implementação, tentativa e erro e revisão (AMSDEN, 1989), seja para resolver problemas imediatos e melhorar as atividades atuais, seja para criar maneiras novas e únicas de fazer as coisas (KYRGIDOU e HUGHES, 2010).

Nessa perspectiva, o Estado empreendedor define crescimento, produtividade e competitividade das suas economias (JOHNSON, 1982). Explora oportunidades e define a

direção para empresas privadas a serem seguidas. Ele presta uma atenção consistente e coordenada aos problemas e oportunidades de determinadas indústrias, com base em uma perspectiva de desenvolvimento (WEISS e HOBSON, 1995).

Exemplo dessa interação pode ser percebida nos Estados Unidos em que o Estado, lançando mão de suas estratégias empreendedoras, concentrou seus esforços na identificação de novas oportunidades e na criação de tecnologia, enquanto que, em países asiáticos que conseguiram alcançar o processo de catch-up recentemente, os estados empreendedores estavam inclinados a construir capacidades competitivas e capturar as oportunidades por meio de alavancagem inovadora de recursos.

Por meio desses elementos, este ensaio tomará as seguintes questões do Estado empreendedor para com o desenvolvimento que, ao contrário das empresas privadas que o foco é principalmente em ganhos monetários, atenta-se a obstáculos tais como bem-estar, desenvolvimento ou construção de status internacional.

Para que se respondam essas questões o governo pode exercer dois tipos de intervenção: facilitadora e diretiva. A facilitadora visa restaurar os mercados à sua função adequada, isto é, procura fornecer bens públicos como infraestrutura, educação, dentre outros, que não podem ser fornecidos adequadamente em mercados privados. Já a intervenção diretiva tem como objetivo alcançar resultados predeterminados por meio da interferência consciente nas forças do mercado e da aplicação seletiva de incentivos e ou controles (LUEDDE-NEURATH, 1988).

É nessa perspectiva que esse ensaio teórico conecta seus conceitos e teorias para discussão. Pela perspectiva estruturalista, quais seriam as intervenções facilitadoras e diretivas – de um Estado empreendedor – necessárias para que, um país periférico, consiga, à luz da complexidade econômica, superar a “Doença Holandesa”?

A importância da ótica estruturalista na busca do desenvolvimento por meio da teoria da complexidade econômica se torna importante para a resposta, pois ambas sugerem que a especialização na produção de determinados produtos traz diferentes implicações em termos de desempenho econômico (HAUSMANN; HWANG; RODRIK, 2007).

É essa relação que suporta a tese de que a sofisticação da estrutura produtiva é central para a superação do subdesenvolvimento e ganha, cada vez mais, espaço na literatura econômica recente. Então, como posicionar os países periféricos na busca pela complexidade econômica?

A corrente estruturalista suporta uma linha de raciocínio para explicar a dificuldade de países periféricos de manter uma trajetória estável de crescimento – a especialização produtiva em recursos naturais – essa forma econômica de produção do PIB, extração de recursos naturais, é uma das condicionantes para manter uma indústria sem cumulatividade de conhecimento (PREBISCH, 1949; CORDEN, 1984; SACHS; WARNER, 1995; PALMA, 2005), pois a economia especializada em extração de commodities não exige um nível de conhecimento e conexão com outras indústrias em âmbito global, critérios fundamentais para a formação da complexidade industrial.

Então, primeiramente, o Estado empreendedor deve se organizar para combater a “Doença Holandesa” e conseguir o processo de catch-up. Neste caso, o Estado empreendedor deve definir, empiricamente, sob quais aspectos um ciclo de *boom* de commodities pode ser considerada uma doença para o desenvolvimento e elaborar instrumentos de transferência de receitas com exploração de commodities para financiar a estrutura industrial que suporte uma cumulatividade de conhecimento. Mas como seria realizado esse investimento e como seria a escolha da região e ou setor para tal investimento?

Um instrumento para auxiliar esse planejamento foi desenvolvido por Hausmann et al. (2014), o Atlas da Complexidade Econômica que analisa o impacto da concentração das exportações em recursos naturais na evolução da complexidade dos países, no período de

1963 a 2013. Nesse trabalho, os autores analisam países que tem commodities – petróleo, minério de ferro e soja – como centro de exportação e fundamentam sua premissa de que a concentração das exportações em produtos de baixa complexidade, dinâmica que origina a doença holandesa, vão de encontro a investimentos em complexidade industrial, ou seja, a especialização em commodities prejudica o desenvolvimento de países (ou regiões) levando a perda da complexidade econômica futura.

Em relação ao setor e ou região para promoção do desenvolvimento, embora considerável esforço teórico tenha sido direcionado para descobrir o que é preciso para ser uma região de aprendizagem ou uma economia do conhecimento, muito menos atenção tem sido dada ao caráter do conhecimento produzido nas regiões (BALLAND e RIGBY, 2017), por isso é importante entender que para muitas empresas e regiões do mundo industrializado, a vantagem competitiva depende da produção de conhecimento de alto valor, não subvertido, complexo e tácito (MASKELL e MALMBERG, 1999; ASHEIM e GERTLER, 2005). Assim, como regiões e ou setores persistem na constante diferença nas bases de conhecimento, entende-se que a invenção é cumulativa por natureza e resultante de uma recombinação de ideias e processos existentes que tendem a ter uma relação com o local sendo difíceis de replicar em outro lugar (BALLAND e RIGBY, 2017).

Nesse sentido, o critério de escolha para investimento na complexidade industrial deve-se ater nos seguintes argumentos: custos de exploração aumentam significativamente fora dos limites do conhecimento familiar (ATKINSON e STIGLITZ, 1969; BINSWANGER, 1974; STUART e PODOLNY, 1996; ANTONELLI, 2005); o custo de aquisição do conhecimento (HOWELLS 2002), que aumentará com a natureza tácita do conhecimento e sua complexidade (CAVUSGIL, CALANTONE e ZHAO, 2003); custo da absorção do conhecimento (COHEN e LEVINTHAL, 1990), e; a complexidade das diferentes arquiteturas de conhecimento que influenciam sua potencial exclusividade e valor (SIMON, 1962).

Respondendo esses direcionamentos o Estado empreendedor lança mão de políticas diretivas intervindo, em grande escala, nos padrões de investimento e produção em setores e regiões. Porém, para que essas políticas alcancem o objetivo, é fundamental que o Estado crie um ambiente para que a iniciativa privada absorva seus estímulos, isso fomenta a seguinte inquietação: quais políticas facilitadoras o Estado precisa estabelecer no setor e ou região para absorver as políticas diretivas?

O trabalho de Yu (1997) analisou a experiência de intervenção governamental na industrialização de 4 (quatro) países asiáticos, Singapura, Taiwan, Coreia do Sul e Hong Kong, indo de encontro aos economistas liberais neoclássicos e trazendo resultados de políticas facilitadoras para o processo de Catch-up. Esse ensaio realizará um esforço para trazer esse contexto empírico vivido, fazendo uma ligação entre as possibilidades experienciadas, com o panorama político-social brasileiro.

O ponto fulcral para a facilitação desse processo é a garantia da lei e ordem, bem como, a estabilidade social, indispensáveis para o desenvolvimento. No contexto brasileiro, como país periférico, existem várias demandas que surgem como pré-requisito para seguir no processo de catch-up como, por exemplo, a reforma tributária, reforma política e reforma da previdência, porém a principal atitude com relação a essa estabilidade está assentada no apaziguamento do contexto político que sofre com uma polaridade destruidora e inviabiliza propostas de desenvolvimento, ideiação de uma elite nacionalista, ainda mais pautada pelo viés liberal – desacreditado pelo trabalho de Yu (1997) – que desponta como forma de tentativa de propor o desenvolvimento.

Em sequência, ainda nesse aspecto macro, é necessário que se utilize os resultados econômicos da estrutura exportadora brasileira, baseada na exportação de grãos, petróleo cru e minério, para subsidiar ações empreendedoras que podem ser direcionadas pelo Estado ou

construídas de forma livre pelos empreendedores – denominado não-intervencionismo positivo.

O segundo passo da análise de Yu (1997) foi o foco na infraestrutura, os estados construíram rodovias, telecomunicações, transporte e represas e forneceram educação para facilitar o desenvolvimento. É inegável a dificuldade do Estado brasileiro em se por a frente de investimentos de infraestrutura devido à corrupção latente enraizada nos processos governamentais, porém essas ações não cabem e nem serão executada pela iniciativa privada. Assim, passando por uma ressignificação de investimento público, ou seja, desprovido de atividades ilícitas ou minimamente auditado, permanece com o Estado a necessidade dessa intervenção facilitadora.

No que tange a educação para facilitar o desenvolvimento, o Brasil encontra-se em um limbo de entendimento sobre as funções de suas instituições de ensino. Apesar de apresentar instituições de ensino superior – Universidades Federais – na vanguarda da pesquisa científica e uma capilaridade apoiada nas instituições de ensino técnico – Institutos Federais –, não existe uma política facilitadora que envolva esses atores para fomentar o desenvolvimento, bem como, não há uma articulação de tornar pesquisas de base provenientes de instituições de ciência e tecnologia (ICT) em vantagens tecnológicas para os empreendedores, o que vai de encontro à promoção do conhecimento cumulativo em uma determinada região.

Em terceiro lugar, o empreendedorismo como propulsor do desenvolvimento. Todos os Estados desenvolvimentistas asiáticos tiveram como política o fomento a empreendedores privados para explorarem suas habilidades (YU, 1997). No Brasil, a burocracia no ato de abertura de empresas, a falta de conexão de conhecimento-prática, como descrito acima, e o excesso de tributação desestimulam o ato de empreender, seja em qual for o setor ou região. Esse é o passo em que o país aparece mais como um agente dificultador do que facilitador de políticas públicas.

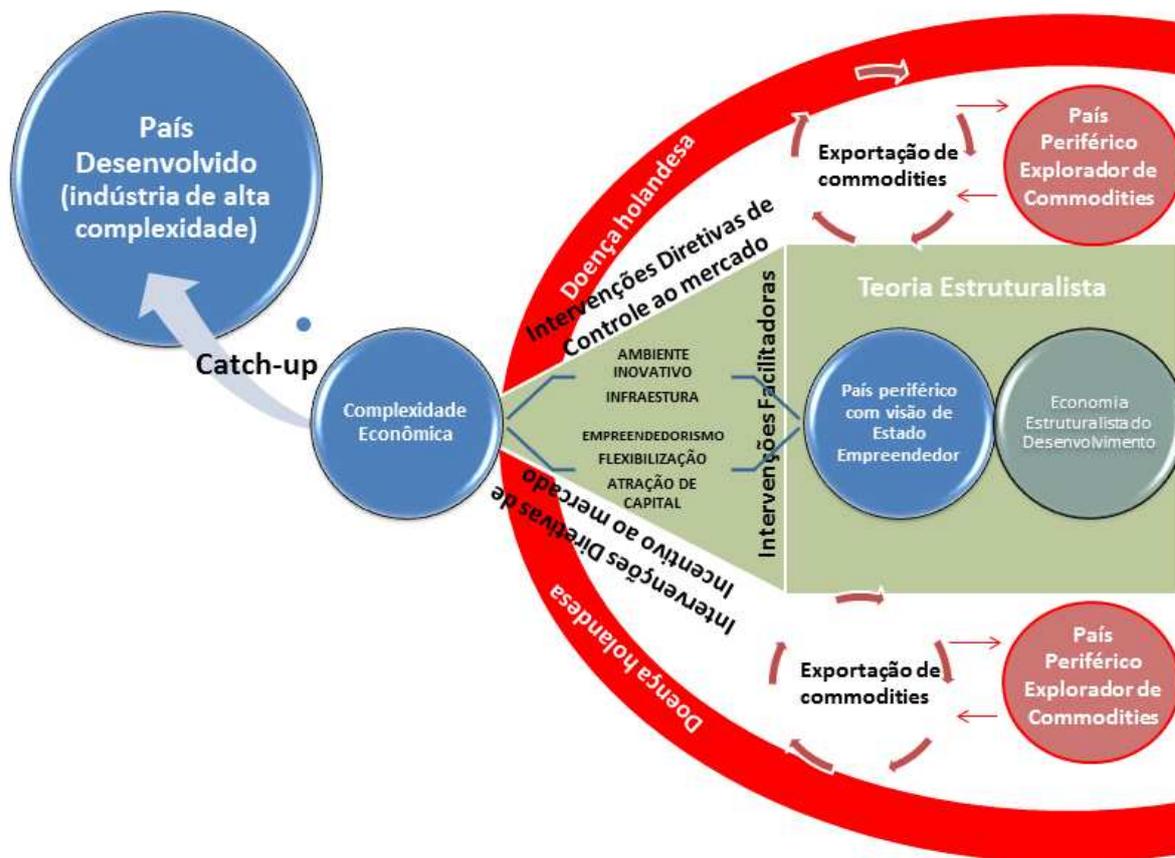
O quarto passo foi flexibilizar as leis trabalhistas para aumentar a competitividade das exportações (YU, 1997). Esse passo já foi estabelecido no contexto brasileiro, porém sem uma análise setorial ou regional para que se refletisse em um catalisador do desenvolvimento. Como o Brasil apresenta uma inexpressiva complexidade econômica, a flexibilização das leis trabalhistas em um país apoiado na exportação de commodities em nada fomentará a competitividade industrial.

O último passo identificado foi, de acordo com suas bases econômicas, formular políticas de atração e utilização do capital estrangeiro para benefício nacional (YU, 1997). A atração de empresas multinacionais no cenário brasileiro só seria estrategicamente possível depois de colocado em prática o primeiro passo, de realizada a reforma tributária e estimulada à instalação de indústrias multinacionais como plataforma de exportação, em pequenos territórios, encorajando o desenvolvimento local. Outra ação, reconhecendo a cumulatividade de conhecimento, direcionar a atração de indústrias específicas para a produção de conhecimento de alto valor, não subvertido, complexo e tácito.

Essas etapas suportam uma estratégia de conectar países periféricos a países desenvolvidos por meio de processos e ou produtos de alta complexidade utilizando o conhecimento cumulativo de alto valor construído como diferencial competitivo para entrada nesse cenário. Como isso, os países periféricos deixam de exportar, exclusivamente, commodities e passam a formar conexões tecnológicas e exportar produto de alta complexidade.

Em síntese a contribuição desse ensaio, apresenta-se um resumo por meio de um modelo mental capaz de subsidiar desenhos metodológicos que busquem estruturar as ações políticas facilitadoras e diretivas em busca do desenvolvimento – ver figura 1.

Figura 1 – Modelo Mental



Fonte: Elaboração Própria.

Conclusão / Contribuição

Esse ensaio trouxe como contribuição um novo elemento para analisar o campo do desenvolvimento inserindo o construto de Estado empreendedor e entendendo sua relação com a complexidade econômica sobre a perspectiva estruturalista do desenvolvimento em um país periférico. É um esforço importante para entender as dificuldades de um país subdesenvolvido – Brasil – em deixar o *status quo* da produção de commodities e enxergar o desenvolvimento por meio da complexidade econômica, além de colocar um país periférico no centro da análise da literatura do Estado empreendedor que é fortemente tendenciosa em relação aos países de economia desenvolvida que já possuem sua complexidade econômica (SUN, 2015).

Não se buscou uma receita e, tão pouco, explicar um processo tão complexo que é tornar uma economia desenvolvida e estruturada, mas realizar, por meio de construções teóricas e críticas uma análise dos aspectos contributivos para alcançar o objetivo proposto de revelar elementos do Estado empreendedor que, correlacionados com conceitos de complexidade econômica, promovam a modernização da estrutura produtiva para acumulação de conhecimento em um país periférico, nesse ensaio, o Brasil.

Para tanto, um pré-requisito latente ao Estado brasileiro – Estado Dependente – para organização de uma economia complexa é inerente a uma ideação de uma unidade das elites brasileiras preocupada com a condição de país periférico que, no contexto atual, essas elites, se mostram negligentes com as condições nacionalistas de desenvolvimento e baseiam suas defesas em construções autocentradas e interesseiras, priorizando a utilização do Estado em privilégio próprio em oposição à criação de uma estrutura pautada na “aliança tripla” (FREEMAN, 1982) de desenvolvimento para o Estado.

Entendendo essa precondição, utilizando como base o modelo mental construído – figura 1 – pretende-se, agora, revelar seus elementos e conceitos utilizados para a construção do raciocínio do ensaio. Primeiramente, utilizando o panorama vivido por um país periférico, pautado em exportação de commodities, é revelado o isolamento, refletido na cumulatividade do conhecimento, desses países que vivem em um processo de *looping* – destacado em duas ilustrações de círculos vermelhos – na relação exploração e exportação de commodities. Esse ciclo vicioso contagia a economia e promove uma miopia com relação a outras possibilidades de estruturação de vantagem competitiva.

A partir dessa relação viciosa, propõe-se uma relação entre Estado, utilizando de elementos estratégicos do empreendedorismo, e a análise econômica pela perspectiva estruturalista do desenvolvimento – delimitada pelo quadrado em verde do modelo mental. Nesse vínculo, o ponto fulcral a ser trabalhado são os condicionantes para o processo de especialização na produção de determinados produtos e como estes retornarão por meio de desempenho econômico. Essa perspectiva é dividida em duas formas de intervenção: diretiva e facilitadora.

A diretiva, dividida em incentivo e controladora, regulamenta o mercado guiando o caminho que estratégia empreendedora terá no contexto brasileiro – o de discutir em várias arenas indispensáveis para que os elementos facilitadores prosperem, quais sejam: diálogo macroeconômico em relação a perspectiva neoclássica liberal, que tende a ser proeminente no governo atual, sendo essa perspectiva inteiramente contrária as propostas de intervenções estruturalistas e inviabilizariam a implementação das estratégias facilitadoras; ainda dentro da intervenção diretiva, a necessidade de apaziguamento político no país como um todo pela polarização apresentada após as eleições presidenciais e, por fim; a análise das reformas tributárias, políticas e estruturais que o país precisa para dar sustentação a estratégia de desenvolvimento.

Em relação às intervenções facilitadoras o exercício realizado foi apontar área de atuação para trabalhar na infraestrutura de apoio ao desenvolvimento, com isso, as intervenções facilitadoras seriam: na estruturação – a criação e implementação de um ambiente inovativo com uma perspectiva de rede para que o conhecimento tenha livre acesso entre seus atores; na infraestrutura de logística e, principalmente, educacional para a promoção da construção e difusão do conhecimento – reestruturar estrategicamente as instituições de ciência e tecnologia (ICTs) para apoiar que a pesquisa de base chegue, efetivamente, as indústrias motrizes; no que tange ao empreendedorismo – analisar aspectos que incentivem os empresários a buscarem avanços tecnológicos duradouros, perdurando o retorno econômico para o país, ao invés de ter como meta uma rápida aquisição de sua ideia por uma multinacional; na flexibilização – pautar a regulamentação em uma estrutura de rápida resposta as necessidades dinâmicas do mercado para que a burocracia estatal caminhe concomitantemente ao processo e não como um peso a ser carregado, e; para a atração de capital – investir em uma estrutura atrativa que promova arquiteturas abertas de conhecimento, capacidade de absorção e conexões com conjuntos de conhecimento gerados em outros lugares formando uma base para vantagens competitivas de longo prazo.

Por fim, essas estratégias suportam caminhos para que o Estado crie fontes de retorno econômicas mais longevas por meio da estruturação de uma economia pautada na complexidade de conexões de seus elementos em detrimento a especialização na exploração de commodities. Essa formatação apoia um aumento de riqueza baseado no desenvolvimento sustentando um país periférico para alcance do processo de catch-up, vencendo a Doença Holandesa, tornando-se, finalmente, um país pautado economicamente em conhecimento tecnológico complexo para promoção de vantagem competitiva de longo prazo.

Referências

- AGHION, Philippe; . **Endogenous growth theory**. MIT press, 1998.
- AMSDEN, Alice Hoffenberg. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford University Press on Demand, 1992.
- ANTONELLI, Cristiano. Models of knowledge and systems of governance. **Journal of Institutional Economics**, v. 1, n. 1, p. 51-73, 2005.
- ASHEIM, Bjørn T.; GERTLER, Meric S. The geography of innovation: regional innovation systems. In: **The Oxford handbook of innovation**. 2009.
- ATKINSON, Anthony B.; STIGLITZ, Joseph E. A new view of technological change. **The Economic Journal**, v. 79, n. 315, p. 573-578, 1969.
- BALLAND, Pierre-Alexandre; RIGBY, David. The geography of complex knowledge. **Economic Geography**, v. 93, n. 1, p. 1-23, 2017.
- BALLAND, Pierre-Alexandre; BOSCHMA, Ron; CRESPO, Joan; RIGBY, David L. Smart specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification. **Regional Studies**, p. 1-17, 2018.
- BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier. **Economic Growth**: MIT Press. **Cambridge, Massachusettes**, 2004.
- BINSWANGER, Hans P. A microeconomic approach to induced innovation. **The Economic Journal**, v. 84, n. 336, p. 940-958, 1974.
- BLOCK, Fred L.; KELLER, Matthew R. **State of innovation: the US government's role in technology development**. Routledge, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Doença holandesa e indústria**. Editora FGV, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, v. 5, n. 14, p. 68-73, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Structuralist macroeconomics and the new developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 3, p. 347-366, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. **Review of Keynesian Economics**, v. 4, n. 3, p. 331-352, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. A doença holandesa. **BRESSER-PEREIRA, LC Globalização e Competição: Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, **Cap**, v. 5, p. 141-171, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. **Valor Econômico**, v. 25, n. 11, 2009.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil?. **Anais do IV**, 2010.

- CAVUSGIL, S.; CALANTONE, Roger J.; ZHAO, Yushan. Tacit knowledge transfer and firm innovation capability. **Journal of business & industrial marketing**, v. 18, n. 1, p. 6-21, 2003.
- CASTELLS, Manuel. Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of State. **Economy and Society in the Asian Pacific Rim. In State and Development in the Asian Pacific**, ed. Richard Applebaum and Jeffrey Henderson, p. 33-70, 1992.
- CHOKSI, Armeane. **State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues**. The World Bank, 1979.
- COHEN, Wesley M.; LEVINTHAL, Daniel A. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. **Administrative science quarterly**, v. 35, n. 1, p. 128-152, 1990.
- CORDEN, Warner Max. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. **oxford economic Papers**, v. 36, n. 3, p. 359-380, 1984.
- CORRADO, Carol A.; HULTEN, Charles R. How do you measure a "technological revolution"? **American Economic Review**, v. 100, n. 2, p. 99-104, 2010.
- DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- DICKEN, Peter. **Global shift: Mapping the changing contours of the world economy**. SAGE Publications Ltd, 2007.
- DUNNING, John H. Regions, Globalization and the Knowledge-based Economy. **Board of Advisers CHAIRPERSON**, v. 10, n. 3, p. 131, 2001.
- EASTERLY, William. **The tyranny of experts: Economists, dictators, and the forgotten rights of the poor**. Basic Books, 2014.
- EVANS, Peter. Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. **The Journal of Development Studies**, v. 34, n. 6, p. 66-86, 1998.
- FAGERBERG, Jan; MARTIN, Ben R.; ANDERSEN, Esben Sloth (Ed.). **Innovation studies: evolution and future challenges**. OUP Oxford, 2013.
- FLEMING, Lee; SORENSON, Olav. Technology as a complex adaptive system: evidence from patent data. **Research policy**, v. 30, n. 7, p. 1019-1039, 2001.
- FORAY, Dominique; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. Public R&D; and social challenges: What lessons from mission R&D; programs?. **Research Policy**, v. 41, n. ARTICLE, p. 1697-1702, 2012.
- FREEMAN, John R. State entrepreneurship and dependent development. **American Journal of Political Science**, p. 90-112, 1982.
- FU-LAI YU, Tony. Towards a theory of the entrepreneurial state. **International Journal of Social Economics**, v. 28, n. 9, p. 752-766, 2001.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Univ of California Press, 1964.
- GERTLER, Meric S. Tacit knowledge and the economic geography of context, or the undefinable tacitness of being (there). **Journal of economic geography**, v. 3, n. 1, p. 75-99, 2003.

- GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. Quality ladders in the theory of growth. **The review of economic studies**, v. 58, n. 1, p. 43-61, 1991.
- HAUSMANN, Ricardo; HWANG, Jason; RODRIK, Dani. What you export matters. **Journal of economic growth**, v. 12, n. 1, p. 1-25, 2007.
- HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César; BUSTOS, Sebastian; COSCIA, Michele; SIMOES, Alex. **The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity**. Mit Press, 2014.
- HIDALGO, César A.; HAUSMANN, Ricardo. The building blocks of economic complexity. **Proceedings of the national academy of sciences**, v. 106, n. 26, p. 10570-10575, 2009.
- HIDALGO, César A.; KLINGER, B.; BARABÁSI, Albert. L.; HAUSMANN, R. The product space conditions the development of nations. **Science**, v. 317, n. 5837, p. 482-487, 2007.
- JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975**. Stanford University Press, 1982.
- KALDOR, Nicholas. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture**. Cambridge University Press, 1966.
- KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Public management, policy capacity, innovation and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 1, p. 80-102, 2014.
- KARO, Erkki; LEMBER, Veiko. Emergence of a societal challenges based innovation policy in market-based innovation systems: lessons from Estonia. **International Journal of Foresight and Innovation Policy**, v. 11, n. 1-3, p. 126-147, 2016.
- KATTEL, Rainer. What would max weber say about public-sector innovation? 1. **NISPACEe Journal of Public Administration and Policy**, v. 8, n. 1, p. 9-19, 2015.
- KYRGIDOU, Lida P.; HUGHES, Mathew. Strategic entrepreneurship: origins, core elements and research directions. **European business review**, v. 22, n. 1, p. 43-63, 2010.
- KOGUT, Bruce; ZANDER, Udo. Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology. **Organization science**, v. 3, n. 3, p. 383-397, 1992.
- KRUGMAN, Paul. The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies. **Journal of development Economics**, v. 27, n. 1-2, p. 41-55, 1987.
- LAWSON, Clive; LORENZ, Edward. Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. **Regional studies**, v. 33, n. 4, p. 305-317, 1999.
- LUEDDE-NEURATH, Richard. State intervention and export-oriented development in South Korea. In: **Developmental States in East Asia**. Palgrave Macmillan, London, 1988. p. 68-112.
- JOHNSON, Björn; LUNDVALL, B. A. The learning economy. **Journal of industry studies**, v. 1, n. 2, p. 23-42, 1994.
- MADDISON, Angus. **The world economy volume 1: A millennial perspective volume 2: Historical statistics**. Academic Foundation, 2007.
- MARKUSEN, Ann. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. In: **The new industrial geography**. Routledge, 2002. p. 120-146.

- MASKELL, Peter; MALMBERG, Anders. The Competitiveness of Firms and Regions: 'Ubiquitification' and the Importance of Localized Learning. **European urban and regional studies**, v. 6, n. 1, p. 9-25, 1999.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private sector myths**, 2013.
- MAZZUCATO, Mariana. A mission-oriented approach to building the entrepreneurial state. **A 'Think Piece' for the Innovative UK. Technology Strategy Board: London, UK**, 2014.
- MINGARDI, Alberto. A critique of Mazzucato's Entrepreneurial State. **Cato J.**, v. 35, p. 603, 2015.
- MOWERY, David C.; NELSON, Richard R.; MARTIN, Ben R. Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won't work). **Research Policy**, v. 39, n. 8, p. 1011-1023, 2010.
- NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **An evolutionary theory of economic change**. harvard university press, 2009.
- OECD. **Supporting investment in knowledge capital, growth and innovation**. Paris: OCDE Publish 2013.
- PALMA, Gabriel. Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch Disease. **Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability**, v. 3, n. 5, p. 71-116, 2005.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista brasileira de economia**, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.
- PRITCHETT, Lant. **Divergence, big time**. The World Bank, 1999.
- REINERT, Erik S. **How Rich Countries Got Rich--and why Poor Countries Stay Poor**. Public Affairs, 2007.
- ROMER, Paul M. Endogenous technological change. **Journal of political Economy**, v. 98, n. 5, Part 2, p. S71-S102, 1990.
- SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. **Natural resource abundance and economic growth**. National Bureau of Economic Research, 1995.
- SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism, socialism and democracy (1942). **J. Econ. Literature**, v. 20, p. 1463, 1976.
- SIMON, H. A. **The architecture of complexity, proceedings of the American Philosophical Society**. 1969.
- SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations: Volume One**. London: printed for W. Strahan; and T. Cadell, 1776.
- SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. **The quarterly journal of economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.
- STUART, Toby E.; PODOLNY, Joel M. Local search and the evolution of technological capabilities. **Strategic management journal**, v. 17, n. S1, p. 21-38, 1996.
- SUN, Zhe. Technology innovation and entrepreneurial state: the development of China's high-speed rail industry. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 27, n. 6, p. 646-659, 2015.

WEISS, Linda. **America Inc.?: innovation and enterprise in the national security state.** Cornell University Press, 2014.

WEISS, Linda; HOBSON, John M. **States and economic development: a comparative historical analysis.** Cambridge: Polity Press, 1995.

WONG, Joseph. **Betting on biotech: Innovation and the limits of Asia's developmental state.** Cornell University Press, 2011.

YEUNG, Henry Wai-chung. Governing the market in a globalizing era: Developmental states, global production networks and inter-firm dynamics in East Asia. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 1, p. 70-101, 2014.

YU, Tony F. Entrepreneurial state: the role of government in the economic development of the Asian newly industrialising economies. **Development Policy Review**, v. 15, n. 1, p. 47-64, 1997.

ZYSMAN, John; BREZNITZ, Dan. Double bind: governing the economy in an ICT era. **Governance**, v. 25, n. 1, p. 129-150, 2012.