

# A Prova do Bolo: Dogma, Burocracia de Estado, Empresa Pública, Conselhos | Ignacio Godinho Delgado

07/12/2021

---

## 1) Introdução

## 2) Burocracia como dogma

## 3) A Prova do Bolo

### 3.1) As “Duras Réplicas da História”

### 3.2) O que cabe ao Estado? Falhas de mercado e desenvolvimentismo

### 3.3) O papel da empresa pública

## 4) Administração Municipal e Possibilidades do desenvolvimento local.

## 5) Sobre os conselhos municipais

## 6) O que fazer?

### Introdução

O texto adiante não pretende ser um ensaio exegético sobre como a burocracia de Estado é tematizada no pensamento de esquerda. Ele surgiu a partir de impressões motivadas por problemas bem práticos. Por que o enfrentamento de problemas às vezes muitos simples costuma ser lento, circular, tortuoso e pouco resolutivo no serviço público? Por que a esquerda pouco reflete sobre isso e deixa nas mãos da direita o discurso crítico sobre tais disfuncionalidades, permitindo que se confunda a defesa de um papel ativo do Estado na economia, com a defesa do cipoal burocrático que enreda e desnorteia os cidadãos na busca de soluções de seus problemas pela administração pública?

No exercício da gestão pública há alguns anos, primeiro na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e, desde o início de 2021 na Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF), lembrei-me de passagens do jovem Marx que tenho utilizado na abordagem dos dilemas da burocracia. Somadas à frase de Jonathan Franzen, assinalando que “os dogmas à esquerda e os mitos da direita assemelham-se à intolerância religiosa”, que li numa publicação portuguesa, tais evocações do jovem Marx, despertaram-me para escrever sobre o que entendo ser uma visão dogmática de defesa da burocracia de Estado pela esquerda<sup>[1]</sup>. Ao fim e ao cabo, saiu um texto mais abrangente, conquanto absolutamente preliminar. Um Rascunho.

Não me preocupei com a referência de textos clássicos, apenas nomeados. Algumas referências foram incluídas porque, talvez, pouco conhecidas, e cruciais para a formatação da reflexão realizada. Espero que o texto sirva ao propósito de contribuir para uma reflexão sobre nossas raízes e nossa prática. Não é um texto acadêmico. É o texto de um petista para petistas que, talvez à frente, sirva, com as correções derivadas do eventual debate, para uma reflexão geral sobre como a esquerda deveria lidar com a burocracia pública.

Abaixo, significados das palavras dogma e mito, encontradas na internet. Na segunda acresci a acepção que a ela confere Georges Sorel, que me parece mais adequada para compreender seu papel na atividade política. Sorel, um autor reverenciado pela esquerda e pela direita, em *Reflexões sobre a Violência*, considerava o mito uma imagem motora, não propriamente racional, que tem efeito prático na mobilização das pessoas em favor de algo. Discorria, então, sobre o mito da “greve geral”, que levaria de roldão o capitalismo. Mussolini era um ávido leitor de Sorel. Na direita temos “imagens mobilizadoras” recorrentes: a “pureza da raça ariana”, o “risco do comunismo” (“nossa bandeira jamais será vermelha”). No campo da História enquanto disciplina acadêmica o mito tornou-se, há algumas décadas, um tema de grande relevância. Não estou atualizado e não é sobre a direita que se fala aqui. Portanto, não vamos tocar nesta questão.

## Dogma

1. Teologia ponto fundamental de uma doutrina religiosa, apresentado como certo e indiscutível.  
“d. da santíssima trindade”  
Por extensão qualquer doutrina (filosófica, política etc.) de caráter indiscutível.

## Mito

1. relato fantástico de tradição oral, ger. protagonizado por seres que encarnam as forças da natureza e os aspectos gerais da condição humana; lenda.
2. narrativa acerca dos tempos heroicos, que ger. guarda um fundo de verdade.
- 3- Em Sorel: imagem mobilizadora, que sintetiza crenças e desejos.

A ideia deste texto é matizar a defesa do serviço público – absolutamente indispensável – como um tema central no discurso da esquerda. Curiosamente, todavia, é liberal a origem da noção de um serviço público autônomo, espinha dorsal do Estado, livre das pressões dos governantes de plantão e de interesses particularísticos. Weber (*Burocracia, Os Três Tipos de Dominação Legítima*), no início do século XX, associou a emergência da burocracia moderna à dominação “racional-legal”, que se firma com a disseminação das relações de mercado. Em estudos posteriores, marxistas, sobre o Estado (Poulantzas, 1977 e Offe, 1984), a burocracia de Estado é apresentada como elemento central da máquina do *Estado Burguês*, assegurando através da ordem jurídica e de uma estrutura dotada de impessoalidade e regramento rígido, condições isonômicas para a atuação empresarial, baseada na concorrência.

Na esquerda, até o início do século XX, pouco se escreveu sobre a burocracia de Estado moderna, senão com um tom negativo. À frente, quando se observa certa convergência na defesa do *Estado de Bem-Estar Social*, tornou-se amplamente disseminada a sua defesa, com ênfase nos princípios de autonomia e impessoalidade, como condição para o exercício da cidadania e realização de políticas públicas. No Brasil da década de 1980, no rastro das críticas ao *corporativismo*, presentes nas formulações sobre o *populismo*, e das denúncias de corrupção endêmica, associadas à ideia de *privatização do Estado*, aliadas ao forte acento beveridgiano que acompanhava a defesa de políticas sociais universalistas, firmou-se a imagem positiva da burocracia weberiana como espinha dorsal de um Estado democrático (Delgado, 2001). Mas, digamos, tal defesa não constitui um “dogma”, no sentido de estar vinculada a uma “doutrina” que se nutre de fontes de esquerda, de “caráter indiscutível”. Do ponto de vista prático, defender o serviço público não pode se confundir à defesa da rotina contra a criatividade, da hierarquia contra a racionalidade dialógica, de ritos formais paralisantes contra a celeridade na solução de problemas, do comportamento movido pelo interesse de grupos funcionais em contraposição aos interesses da sociedade. Registre-se por seu turno, que tais problemas não definem o perfil dos servidores públicos enquanto pessoas e trabalhadores. É a norma complexa, desatualizada, indutora de incentivos paralisantes ou perversos que as produz. Trata-se, pois, de mudar a norma e capacitar os servidores do público a tais mudanças. E mais: importa saber se as funções públicas do Estado devem, em todos os casos, serem realizadas pela burocracia do serviço público ou algumas se adequam melhor a outras formas, mais ágeis ou consentâneas com seus propósitos específicos. Neste texto trataremos apenas da empresa pública *vis a vis* a burocracia de Estado.

O ideal no debate desta questão seria abordá-la do ponto de vista prático. Como dizia Engels, “a prova do bolo é comê-lo”, mas como estamos lidando com uma postura que assumiu a forma de um “dogma”, vale a pena uma pequena incursão escolástica para verificar se temos fontes, na “doutrina”, para justificar certo apego da esquerda à lógica burocrática. Não tenho a pretensão de afirmar que o indicado abaixo corresponde efetivamente ao que os autores citados “realmente disseram”, nem sou muito treinado na exegese de uma doutrina. Me pareceu, todavia, instrutivo fazer esta incursão nos clássicos para, com os limites indicados, desmistificar o vínculo da defesa da burocracia com fontes originais do pensamento da esquerda. Na segunda seção do texto, engelsianamente, vamos fazer algumas observações sobre a prova do bolo. Segue-se um comentário sobre os conselhos, que entre os clássicos foi apresentado como alternativa à democracia

representativa, e *também* à burocracia. Por fim, algumas considerações de caráter prático.

- **A burocracia como dogma**

Foi no exercício de atividades de gestão que me defrontei com a dilema da burocracia, sobre a qual pouco refletira. Recentemente tal circunstância me fez revisitado o jovem Marx que, na *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, alertava, em síntese, que a burocracia era o “Estado Imaginário”, oposto ao “Estado Real”, a “sociedade civil”, a qual o primeiro buscava converter em sua “propriedade privada”. De fato, Marx parece nunca ter dado colher de chá para a burocracia. Nas poucas vezes que escreveu sobre o Estado, usou uma fórmula retórica, no *Manifesto do Partido Comunista*, ao assinalar que o Estado era o “Comitê Executivo da Burguesia”. Em textos como *O Dezoito de Brumário de Luiz Bonaparte* e *As Lutas de Classe na França*, sinaliza que o Estado fica a meia distância do capital, dispondo, pois, de autonomia em relação aos seus interesses imediatos, conquanto assegurasse as condições jurídicas e coercitivas para sua operação. Mas não discorre extensamente sobre o funcionamento da burocracia de Estado. Quando a menciona é sempre em termos negativos.

Nos textos em que fala da passagem do capitalismo ao comunismo, abordando o que entende ser o socialismo, Marx define a “ditadura do proletariado” como um Estado em que a burocracia é suprimida (*A Guerra Civil Na França*). Já em *A Crítica do Programa de Gotha*, o socialismo é apresentado como um período e uma forma societária e econômica em que ainda predomina a “lei do valor”, ou, noutros termos, não se suprime o mercado. É certo que Marx fala aqui e ali no planejamento em substituição ao mercado na organização da economia, superado o capitalismo, mas não detalha sobre a forma que esse assumiria, nem tinha como refletir sobre como o *planejamento integral* teria impacto na geração de uma burocracia monstruosa, como ocorreu no “socialismo real”. Além disso, Marx não discorre sobre o papel da firma. No Prefácio da Primeira edição de *O Capital* diz que trata os capitalistas como “personificação de categorias econômicas”. Por fim, em algum lugar, assinalava evitar descrever como seria o socialismo, dizendo que isso era uma tarefa para os “cozinheiros do futuro”.

A “estatização dos meios de produção”, é uma fórmula que, de fato, aparece em Marx como elemento-chave na superação do capitalismo, mas não autoriza os marxistas a fazerem, sem os devidos cuidados, a defesa incondicional da burocracia de Estado. Por seu turno, como está ausente em seus escritos uma reflexão sobre a firma, resta sem enunciação efetiva, “de caráter indiscutível”, a definição de como ocorreria a “estatização dos meios de produção”.

Os que adicionam Lênin e Trotski nas referências centrais da “doutrina” que fundamenta “dogmas”, vale a pena lembrar que em *O Estado e a Revolução* Lênin descreve o novo estado que daria forma à *ditadura do proletariado* como um arranjo institucional em que a burocracia fenece. Ademais, ao final da vida, travou luta sem tréguas contra a burocracia. Já Liev Davidovich Bronstein era um crítico mordaz da burocracia, que iguala a uma “casta”. Em *A Revolução Traída*, ao criticar Stalin pela eliminação completa das relações de mercado na URSS, substituindo-as por mecanismos administrativos de distribuição, assinala numa metáfora contundente: é quando ocorre a escassez de produtos e se torna necessário montar uma fila, acompanhada de um guarda para organizá-la, que nasce a burocracia.

Portanto, não há doutrina alguma sobre a inclusão de todos os serviços públicos na burocracia de Estado. O apego a isso tornou-se um ato de fé, mas sem que exista a palavra revelada. Na verdade, temos uma enorme dificuldade em debater tal tema a partir da “prova do bolo” e o ato de fé esconde, por vezes, o apego a posições meramente corporativas, o que deixa a esquerda vulnerável diante do discurso da direita liberal extremista (há liberais que sabem não passar pela “prova do bolo” a ideia de um Estado Mínimo).

- **A Prova do Bolo**

### 3.1) As “Duras Réplicas da História”

Norberto Bobbio, em debate com os marxistas italianos na década de 1980, instava-os a rever as críticas à democracia parlamentar, sempre apontada como “formal”, porque a experiência real, “as duras réplicas da História”, não autorizava descartá-la, dada as experiências do “socialismo real” (Bobbio et al. 1987). Pode-se dizer que a conclusão do debate foi certo consenso sobre a possibilidade de combinar democracia representativa e democracia direta, como uma formulação universal, que concretizava a expansão da cidadania política no Ocidente.

De certa forma, na esfera econômica tal movimento também se verificou. A expectativa, acanhadamente insinuada por Marx, de combinar a estatização dos meios de produção com o planejamento, em substituição ao mercado, malgrado todas as condições e argumentos para explicar o que se tornou o “socialismo real”, resultou numa ordenação econômica ineficaz para promover a distribuição de bens de consumo, nos quais, se admitida a presença de relações de mercado, a concorrência conduziria a rendimentos decrescentes, fazendo o preço um mecanismo adequado para substituir a fila e o guarda, a burocracia, apontados por Trotski (Nove, 1989). As economias de comando se revelaram eficientes para erguer grandes obras de infraestrutura de forma rápida e, no limite, até para a formulação de inovações tecnológicas, mas não dispunham de capilaridade para sua disseminação no tecido econômico, como alertara Schumpeter (*Capitalismo, Socialismo e Democracia*), gerando, ao contrário da perspectiva de Marx sobre o socialismo, um incremento enorme da burocracia, não seu desaparecimento progressivo.

Por isso, em todas as experiências socialistas do Leste Europeu, algum tipo de combinação entre Estado e Mercado foi buscado, mas sem as condições políticas e o ritmo necessários para enfrentar a distância tecnológica que se abriu em relação ao Ocidente. A China cumpriu com êxito este papel e, como veremos à frente, o fez com um forte movimento de contenção do poder e da dimensão da burocracia de Estado, em favor de agências reguladoras eficazes e da promoção das empresas públicas, articuladas à presença, também, de grandes empresas privadas *nacionais*.

### **3.2) O que cabe ao Estado? Falhas de mercado e desenvolvimentismo.**

Exceto uma dogmática liberal mais estridente, sem âncora em estudos substantivos e teoricamente relevantes, é raro, mesmo na economia convencional, quem entenda o mercado como a única esfera de regulação da atividade econômica. Não é possível descrever aqui as diferentes linhagens em que tais abordagens estão abrangidas, mas têm em comum a admissão, em maior ou menor grau, de um papel ativo do Estado na ordem econômica.

Além de Keynes e de economistas alinhados com suas ideias, que atribuem ao Estado e ao investimento público papel decisivo na geração de demanda efetiva que contenha os efeitos perversos do ciclo econômico, a noção de *falhas de mercado* baliza a justificativa da intervenção do Estado entre economistas de extração convencional. O mercado seria incapaz de fazer a provisão de *bens públicos* (dotados de inclusividade e indivisibilidade, desestimulando, pois, o investimento privado) exigindo a presença do Estado. Esse, por outro lado, precisa agir para lidar com situações em que há *externalidades negativas*, regulando a produção privada; deve evitar cenários em que há *assimetria de informações*, para garantir condições isonômicas de concorrência; deve intervir em condições nas quais a produção de um bem, pela natureza de seus ativos, conduz a monopólios e a *rendimentos crescentes*, impedindo o papel regulador do sistema de preços.

A ação do Estado para correção de *falhas de mercado* ainda é caudatária da fixação neoclássica na busca de equilíbrio. Para os economistas que têm o *desenvolvimento* como norte, esse, como assinalava Hirschman (*The Strategy of Economic Development*), é sempre pontuado pela presença de desequilíbrios, pois o que se busca é alterar uma situação dada. A presença do Estado se justifica, pois, não apenas para corrigir *falhas de mercado*, mas para a formulação e condução de *projetos nacionais* de desenvolvimento. Via de regra, tal ação envolveu medidas para controle do comércio exterior, criação de bancos públicos para financiamento da produção e definição de setores *estratégicos*, mirando o *emparelhamento* com países centrais e o alcance do domínio de tecnologias de ponta. Elementos centrais nesta perspectiva são as políticas de inovação e desenvolvimento tecnológico e as políticas industriais, mirando a edificação de setores que não surgiriam nos países que as adotam se ficassem posicionados passivamente na posição que ocupam dentro dos fluxos de

comércio internacional (Amsden, A. 2007)

Formulações recentes, como a de Mariana Mazzucato, também atribuem papel decisivo ao Estado na busca de objetivos, definidos como *missões*, que devem articular diferentes atores econômicos e sociais para o alcance de *metas* fixadas através de um forte consenso social. Assim, conquanto caiba ao Estado papel de coordenação geral de tal esforço, seu êxito depende da capacidade de construir propósitos compartilhados com a sociedade (Mazzucato, 2021)[2]

Admitida, pois, presença corretora, indutora ou coordenadora do Estado na economia, qual o papel da burocracia de Estado e da empresa pública? Abaixo uma reflexão preliminar sobre o tema.

### 3.3) O papel da empresa pública

A presença predominante do Estado na educação e na saúde foi defendida enfaticamente por economistas liberais. Já em *A Riqueza das Nações*, Adam Smith entendia que a concorrência, ao estimular o individualismo, reduzia nos cidadãos as virtudes cívicas, o que tornava imperioso ao Estado assumir o protagonismo na educação. Keneth Arrow, num texto seminal de 1963, *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, apontava a presença de falhas de mercado específicas à saúde, notadamente a *seleção adversa*, como justificativa para a presença do Estado na regulação ou provimento de serviços na área. Richard Musgrave (1957) considerava a saúde, a educação, a alimentação escolar e a habitação dos pobres *bens de mérito*, que deveriam ser providos independente da atuação do mercado, pois envolvem a criação de condições mínimas para a dignidade de todos os cidadãos. Estudos empíricos comparativos de diferentes matrizes, por seu turno, revelam que sistemas públicos são mais equânimes e eficientes no alcance de seus resultados e menos onerosos do que sistemas baseados no provimento privado (Delgado, 2016).

No caso da saúde e da educação, trata-se da *oferta* de bens e serviços, de certa forma intangíveis, que têm o efeito e o propósito de capacitar os *indivíduos* para o exercício da cidadania, apontada por Marshall (*Cidadania, classe social e status*), como um *status compartilhado*. Não são propriamente apenas escolhas, nem ações de reparação de desigualdades ou mitigação de carências que, no âmbito da *seguridade social*, poderiam ser tratadas como atividades de *assistência social*. Como substrato da constituição de cidadãos livres, autônomos e dotados de espírito cívico, idealmente deveriam ser conduzidas pelo Estado, exigindo um corpo de profissionais com qualificações bem específicas. Sua realização pelo serviço público não conduz à emergência de uma *burocracia* capaz de enredar em seus ritos e procedimentos as iniciativas de atores sociais. O *investimento* em educação e saúde pode, obviamente, gerar efeitos de encadeamento que favoreçam o desenvolvimento econômico e poder de arrasto sobre outros setores, mas, pela natureza dos bens e serviços que encerra, do ponto de vista do setor público não faz sentido organizá-los sob a forma de empresas.

Outras atividades do Estado são, por assim dizer, específicas de seu papel como guardião da ordem legal e detentor do monopólio da violência legítima. Atividades regulatórias variadas, o poder de polícia, a realização da justiça, dentre outras ações inerentes ao papel do Estado *stricto sensu*, certamente não deveriam ser realizadas segundo a lógica de operação das empresas, conquanto parcerias para a realização de políticas públicas e a participação comunitária sejam importantes para acentuar a eficácia e a legitimidade da administração. Em tais atividades, o que importa é conferir transparência e simplicidade aos procedimentos, para evitar que a burocracia se converta no “Estado Imaginário” de que falava o jovem Marx, asfixiando as iniciativas da sociedade civil.

Noutras dimensões da atividade do Estado, a empresa pública pode ser uma peça importante para o *provimento* de direitos, um instrumento para fazê-lo com mais agilidade, além de fator de desenvolvimento. Energia, fornecimento de água, transporte, saneamento estão entre tais atividades. A agilidade que a forma empresa assegura, a produção de insumos importantes para outras atividades econômicas e os efeitos de encadeamento que sua atuação pode acarretar colocam-na como um elemento decisivo para o processo de desenvolvimento.

No desenvolvimento brasileiro, a presença das estatais foi crucial para garantir a “convenção do crescimento garantido”, até a década de 1980. Conforme Antônio Barros de Castro (2012), ao investirem além da demanda, as estatais puxavam a economia, criavam mercado e estimulavam o investimento privado. Além disso, num ambiente fortemente internacionalizado, que mitigava a disposição empresarial de investir em inovação (pela possibilidade de acesso fácil a tecnologia forâneas e a ausência da exigência de contrapartidas de inovação e transferência de tecnologia nas políticas industriais brasileiras), as empresas estatais foram o nicho em que se concentrou alguma atividade inovadora no processo de industrialização do país (Viotti, 2002; Delgado, 2015). Elas ainda têm um importante papel a cumprir e é pouco provável que a mera criação de um ambiente favorável a empreendedores inovadores, nos ecossistemas de startups, venha a substituí-lo. Pode ser até que, sob o cerco cada vez maior de empresas transnacionais, tais empreendedores apareçam, principalmente, como a dimensão terceirizada das atividades de inovação das grandes corporações estrangeiras, que se aproveitam do esforço realizado por jovens empreendedores para depois adquirir os produtos que geram, dissolvendo, e/ou transferindo para fora do país, os espaços de inovação que surgem nos ecossistemas de startups. A dinamização dos ecossistemas de startups deve, pois, se combinar à defesa do papel de estatais brasileiras com perfil inovador (que podem ser, também, clientes dos empreendedores que atuam nesses ecossistemas) e ao desenvolvimento de políticas que exijam contrapartidas de inovação e transferência de tecnologia, elementos cruciais na retomada de qualquer projeto de desenvolvimento brasileiro.

Uma ligeira mirada no caso chinês evidencia como a ação do Estado pode se beneficiar da interação profícua entre burocracia de Estado e empresas públicas. Segundo Brødsgaard (2012), na área de energia, a burocracia estatal chinesa é dez vezes menor que a estadunidense, porque várias funções do Estado são cumpridas por empresas estatais. Entre 1998 e 2002, a China promoveu uma vigorosa reforma da estrutura do Estado, simplificando-a, com a extinção de diversos ministérios e a criação de agências mais enxutas, num processo que acompanhava a privatização de empresas de setores tradicionais e a garantia do controle estatal sobre empresas “pilares” e “estratégicas” (no estilo chinês de se expressar, a diretiva era “segurar os grandes e soltar os pequenos”), combinado ao fortalecimento da regulação e à recapitalização dos bancos estatais, através do uso das reservas internacionais do país (Saich, 2011; Brødsgaard, 2012; Naughton, 2007a; Qu e Li, 2012; Burlamaqui, 2013). A partir de 2006, a China fixou a meta de alcançar e ultrapassar o Ocidente no domínio das tecnologias avançadas até 2020 (Delgado, 2015). De certa forma, missão cumprida. Num país liderado pelo Partido Comunista, a “estatização dos meios de produção” se faz com um Estado enxuto, mas forte e flexível o suficiente para promover giros importantes em sua trajetória de desenvolvimento, com um arranjo definido pelo economista norte-americano, Barry Naughton (2007b), como “consenso estruturado”. Tal capacidade de fazer giros importantes parece em curso hoje, com a acentuação do controle sobre as grandes corporações privadas. Estado enxuto e ágil, com empresas estatais poderosas, que convivem com importantes corporações privadas, num cenário em que é rigorosa a regulação estatal e o predomínio do financiamento bancário (integralmente público) favorece a busca de metas claras para o processo de desenvolvimento e grande resiliência diante de flutuações do sistema financeiro [3]. A atuação das empresas “pilares” e “estratégicas” é fortemente regulada por agências como a SASAC (Comissão de Supervisão de Ativos Estatais, na versão em inglês), enquanto outras agências regulam a atuação de empresas de qualquer natureza em diversos níveis de atividade (Naughton, 2003; Pearson, 2011). Normas abrangentes e flexíveis definem o espaço de atuação e exigências de contrapartidas de inovação e transferência de tecnologia para as empresas estrangeiras e projetos de desenvolvimento são conduzidos por consórcios que envolvem o Estado, empresas e universidades (Delgado, 2015).

#### • **Administração Municipal e Possibilidades do desenvolvimento local**

No âmbito municipal são reduzidos os instrumentos para uma política de desenvolvimento, mas a presença de empresas públicas pode ser decisiva. Empresas de água esgoto, pavimentação, e habitação, que existem em alguns municípios, podem, de forma articulada, podem conduzir um plano geral de revitalização urbana que teria efeitos de encadeamento sobre toda a economia dos municípios onde operam. Calibrada adequadamente, a política de licitações (valendo-se do expediente que permite as compras públicas em até R\$80.000,00 de fornecedores locais) estimularia diversos setores econômicos.

As compras públicas e as compras locais são parte fundamental de uma estratégia de desenvolvimento no território das cidades, por induzirem à circulação de recursos no âmbito municipal. Tarefa complexa, envolve a capacitação da máquina administrativa e de fornecedores em várias frentes. No âmbito das compras públicas, equipamentos mais simples de TIC, alimentos e tecidos podem ser objeto de políticas nas áreas de transformação digital, abastecimento e educação, fortalecendo e dinamizando agentes econômicos locais.

### • Sobre os conselhos municipais

A noção de *conselhos* é cara à esquerda, pois foi a primeira formulação a sugerir uma fórmula institucional alternativa à democracia representativa, a partir da ideia de *governo dos produtores associados*. Marx usou esta fórmula para designar como seria a *ditadura do proletariado*, num arranjo em que a burocracia se extinguiria[4]. No Brasil acabou por fundir-se à ideia de conselhos como representação corporativa, que se firmou no pensamento social brasileiro a partir da década de 1930. Desde a Constituição de 1988 ampliou-se sua adoção e disseminaram-se os conselhos em níveis diversos da federação, para temas variados, como forma de controle da sociedade sobre a administração pública.

Há, contudo, aspectos importantes a considerar na atuação dos conselhos, para que não operem apenas como mais uma camada burocrática superposta às já existentes na administração. Via de regra, há claramente *assimetria de informações* na composição dos conselhos, muitas vezes incapazes de promover o debate qualificado sobre as proposições do poder público. Quando estão em jogo interesses empresariais privados, seus representantes tendem a se municiar de informações mais densas do as que detêm outras representações. Essas, então, ora adotam postura passiva, ora fazem postergar decisões para conseguir algum nivelamento de informações, levando à morosidade do processo deliberativo. Por fim, o debate nos Conselhos, dada a complexidade, anacronismo e imprecisão de normas e procedimentos, tende a se concentrar na interpretação de aspectos formais que envolvem os temas em debate. É absolutamente fundamental refletir, pois, sobre a atuação dos conselhos, para torna-los, efetivamente, espaços de *accountability*, sob pena de operarem, apenas, como instâncias homologatórias ou de postergação de decisões.

### • O que fazer?

Em primeiro lugar, é absolutamente fundamental dissociar a defesa do papel indutor e coordenador do Estado no processo de desenvolvimento da defesa da burocracia pública *segundo critérios corporativos*. A presença de uma sólida e qualificada burocracia pública é importante para a condução de políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento. Mas a simplificação de procedimentos deve ser, como em sua origem foi, uma bandeira da esquerda. É a direita que promove a confusão entre tal propósito e a defesa da privatização, na maior parte das vezes em confronto com os interesses nacionais e a presença de instrumentos capazes de dar sustentação a um projeto de desenvolvimento do país.

Em segundo lugar é preciso impregnar a administração pública da *lógica comunicativa*, em contraposição à *lógica burocrática*, buscando, no diálogo com a sociedade e na criação de espaços transversais de articulação entre órgãos de governo, enfrentar os problemas que emergem, evitando os labirintos burocráticos paralisantes. Ademais, o debate permanente sobre os objetivos estratégicos é crucial. Ele é condição para uma atuação unificada da administração, em geral imersa no enfrentamento, indispensável, de problemas pontuais.

Planejar e apagar incêndios. Mirar e construir o futuro e resolver com celeridade problemas do presente. Para isso, desmistificar a lógica burocrática é fundamental para uma administração de esquerda.

### • Referências

- AMSDEN, A. *A ascensão do Resto: os Desafios aos Ocidente de países com industrialização tardia*. São Paulo: UNESP (original, Oxford University Press, 2001)
- ARROW, K. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, Vol. 53, No. 5. pp. 941-973.
- BOBBIO, N. et al (1979). *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro: Graal.

- BURLAMAQUI, L. (2013) *Global finance and Chinese financial development: the emergence of a state led model of global financial governance*.
- CASTRO, A. B (2012) “Brasil: desenvolvimento renegado”. In: CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (Orgs.). *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antônio Barros de Castro sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/São Paulo: Campus.
- de coordenação e perspectivas”. *Texto para Discussão Nº 2059*. Brasília: IPEA
- DELGADO, I. (2016) “Sistemas de atenção à saúde, Estado e inovação na indústria farmacêutica”. *Saúde Pública.*, 32 Sup 2:37-415. Rio de Janeiro: FIOCRUZ
- DELGADO, I. G (2015) “Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas
- DELGADO, I. G. (2001) *Previdência Social e Mercado no Brasil – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*. São Paulo: LTr.
- IEDI, *Carta IEDI, 730*. São Paulo: IEDI. Disponível em [https://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_730.html](https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_730.html)
- MARSHALL, T. H (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MAZZUCATO, A. & PENNA, C. (2016) *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal*. Brasília, CGEE. Disponível em [https://www.cgее.org.br/documents/10195/1774546/Sistema\\_Brasileiro\\_de\\_Inovacao-Mazzucato\\_Penna-Sumario\\_Executivo.pdf](https://www.cgее.org.br/documents/10195/1774546/Sistema_Brasileiro_de_Inovacao-Mazzucato_Penna-Sumario_Executivo.pdf)
- MAZZUCATO, M. (2021) *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. New York, Harper Business.
- MUSGRAVE, Richard A.(1957). A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv*, 17(3): 333–343.
- NAUGHTON, B (2007b) *The Chinese economy: transitions and growth*. Cambridge: MIT Press.
- NAUGHTON, B. (2007a) “Strengthening the center, and premier Wen Jiabao”. Stanford: Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, n. Disponível em: <<http://goo.gl/yiJH8V>>.
- NAUGHTON, B. J. (2003) “The State asset comission: a powerful new government body”. Stanford: Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, n. 8). Disponível em: <<http://goo.gl/a8DT0z>>.
- NOVE, A. (1989) *A Economia do Socialismo Possível*. São Paulo: Ática.
- OFFE, C (1984) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PEARSON, M. “Variety within and without: the political economy of Chinese regulation”. In: KENNEDY, S. (Ed.). *Beyond the middle kingdom: comparative perspectives on China’s capitalist transformation*. California: Stanford University Press, 2011. p. 25-43.
- POULANTZAS, N. (1977) *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- QU, B.; LI, Y. (2012) “China’s financial development under Hu-Wen’s leadership: the unfinished revolution” In: CHENG, J. *A new stage of development for a emerging superpower*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2012. p. 319-356.
- SAICH, T.(2011) *Governance and politics of China*. 3.ed. New York: Palgrave Macmillan.
- VIOTTI, E. (2002) “National learning systems: a new approach on technological change in late industri alizing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea”. *Technol Forecast Soc. Change*, 69:653-80.

[1]Entrevista com Jonathan Franzen. Ípslon. Disponível em <https://www.publico.pt/2021/10/29/culturaipsilon/entrevista/jonathan-franzen-dogmas-esquerda-mitos-direita-assemelhamse-intolerancia-religiosa-1982553>. Acesso em 02/11/2021.

[2] Caetano Penna tem sido um colaborador brasileiro importante de Mazzucato, com quem *escreveu The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal* (Mazzucato & Pena, 2016), disponível na internet. A noção de *desenvolvimento orientado por missões* encontrou acolhida no Brasil até em entidades empresariais de inclinação desenvolvimentista (IEDI, *Carta IEDI, 730*, 2016)

[3]Na lista das 500 maiores empresas de 2020, a Fortune apresentava 124 empresas chinesas. Das 25 maiores, 21 eram estatais. Dados a atualizar. Ver <https://fortune.com/fortune500/>

[4] Como se sabe a noção de *ditadura* tem aqui um sentido diverso de *governo de exceção*, pois, para Marx, todo Estado é uma ditadura. De todo modo, dadas as *duras réplicas do vocabulário* é uma expressão a ser evitada.

- **Ignacio Godinho Delgado** é militante e fundador do PT em Juiz de Fora. Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, desde 1982. Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). Visiting Senior Fellow no International Development Department da London School of Economics and Political Science (LSE), entre 2011 e 2012. De 2016 a 2020 foi Diretor do Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT) da UFJF. É, atualmente, Secretário de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF)