

DEMOCRACIA, RELAÇÕES DE TRABALHO E GLOBALIZAÇÃO

PENKO, C.

DESENVOLVIMENTO LOCAL: PROBLEMATIZANDO A PERSPECTIVA PROPOSTA PELA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

LOCAL DEVELOPMENT: A CRITICAL PERSPECTIVE OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMY

Caio PENKO¹

RESUMO: O objetivo deste artigo é causar reflexões sobre a idéia de desenvolvimento local, de modo crítico. Para tanto, do ponto de vista analítico o trabalho busca discutir o desenvolvimento local por meio da perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), já que esta abordagem analítica nos parece necessária, embora não suficiente, para compreensão das particularidades relevantes que afetam o conceito de desenvolvimento local, sublinhando sua diversidade conceitual e peso das dimensões históricas e político-institucionais e em especial, o papel do setor público como articulador desse processo. Por fim, busca-se compreender os limites e possibilidades do uso conceitual da NEI para promoção do desenvolvimento local, sob a ótica do setor público.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento local; governança; setor público; nova economia institucional.

INTRODUÇÃO

Hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um 'bom clima de negócios', para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos de controle de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas (HARVEY, 1992, p. 160).

A temática do desenvolvimento tem ocupado a centralidade nas discussões em diversas dimensões que impactam nas perspectivas da qualidade futura de vida, tomando aspectos econômicos, políticos,

¹ Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: caiopenko@gmail.com

culturais, geográficos e outros que constituem uma série de interfaces que se comunicam de maneira indissociável. Constituídas no cerne das relações sociais do modo de produção e, portanto, na base econômica da sociedade, o desenvolvimento tem se consagrado como primazia explicativa da sociedade capitalista. Trata-se, além disso, e ainda mais radicalmente, de um imaginário-guia – uma espécie de utopia – que esbarra nas iminentes catástrofes ambientais, degradação do meio ambiente e superexploração dos recursos naturais, miséria e fome em escala global, entre outros exemplos que colocam em *check* a orientação da racionalização científica e técnica da vida material. Por estas e outras razões, os paradigmas modernos do desenvolvimento capitalista apresentam-se como discussões estratégicas para dimensionarmos o devir deste sistema.

Diante deste quadro, muitas abordagens são possíveis para tratar do desenvolvimento e, como conseqüência, faz-se necessário um recorte capaz de dialogar com múltiplas questões que envolvem a temática, bem como permitir que ao mesmo tempo haja um aprofundamento mais específico no nível local. Assim, as instituições entendidas como uma categoria analítica parece-nos uma abordagem significativa a ser mais estudada. Dentre as várias correntes que têm estudado as instituições, destaca-se atualmente a Nova Economia Institucional (NEI). Se por um lado é impossível retomar todas as principais elaborações teóricas realizadas pela NEI, por outro, é preciso retomar alguns autores-chave que permitem uma base de entendimento consagrada por esta abordagem.

Para fins mais objetivos deste artigo, busca-se focar a análise no setor público e demonstrar a inadequação do modelo proposto pela NEI em alguns aspectos para lidar com os desafios do desenvolvimento local, em específico no tocante às diversas interações com o poder público. O artigo está dividido em quatro partes que pretendem representar um todo suficientemente capaz de realizar aproximações sobre o objetivo geral deste artigo, ou seja, *é possível reconhecer os limites e possibilidades das instituições do setor público como indutores para a promoção do desenvolvimento local?* Para tanto, segue a organização do artigo: i) apontamentos teóricos sobre a NEI, intitulada *Nova Economia Institucional: uma breve introdução*; ii) considerações sobre o desafio desenvolvimento local, intitulado *Do desenvolvimento como temática à problematização do local*; iii) uma análise baseada na NEI, para compreender o desenvolvimento local, intitulada *Desenvolvimento local e as relações federativas: como fazer governança*; e, por fim, iv) as considerações

finais. Posto tal desafio, não se pretende esgotar a temática do desenvolvimento local, mas tão somente suscitar questões críticas capazes de problematizá-la.

1. NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA BREVE INTRODUÇÃO

The major role of institutions is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction. [...] These cultural constraints not only connect the past with the present and future, but provide us with a key to explaining the path of historical change. (NORTH, 1990, p. 6).

Sem adentrar de maneira muito pormenorizada sobre o modelo de equilíbrio econômico neoclássico, vale destacar alguns aspectos no tocante ao aparelho estatal, assim pode-se resumidamente expor que para obter as características econômicas desejadas, o Estado deve restringir-se a um facilitador das relações de mercado focando o seu bom funcionamento. A otimização das relações mercadológicas é, por assim dizer, uma cláusula pétrea da proposta neoclássica como, por exemplo, as teorias econômicas formuladas pelo economista americano Milton Friedman. Para Friedman (1985) o ambiente de mercado livre competitivo corresponde à melhor forma de organização econômica objetivando a promoção do bem-estar dos indivíduos, assim

A existência do mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para determinação das 'regras do jogo' e um árbitro para interpretar e por em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. (FRIEDMAN, 1985, p. 23).

É neste sentido que as instituições devem adequar-se para salvaguardar o entendimento do Estado como catalisador do fortalecimento do capitalismo, assim como facilitador incessante para o aprimoramento do funcionamento das relações de mercado. Dito de outra maneira, do ponto de vista micro, o Estado deve viabilizar o funcionamento do mercado até suas últimas conseqüências para otimização de suas relações econômicas capitalistas e, para tanto, um importante aspecto é lidar com as *falhas de mercado*. Já do ponto de vista macro, o Estado deve criar um ambiente estável e promissor para

investimento econômico. A tarefa de implementar tanto um campo semântico/teórico para as justificações neoclássicas e, ao mesmo tempo, realizar mudanças concretas não é fácil. E o esforço nesta direção foi principalmente gerado e coordenado pelas instituições multilaterais financeiras, como é o caso do Banco Mundial e o do FMI, constituindo exemplos notórios de pólos irradiadores de tais perspectivas.

O desafio a que se propõe o entendimento neoclássico é assim, como tantos outros modelos de análise econômica, tentar criar condições para a cooperação entre indivíduos nas relações econômicas. O modelo neoclássico, *grosso modo*, assume uma nova roupagem analítico-histórica da metáfora da mão invisível proposta por Smith (2003) que propõe uma organização socioeconômica mercantil, baseada na busca do auto-interesse individual, desdobrando-se assim em benefícios sócias. Nas palavras de Smith (2003, p. 564)

Todo indivíduo empenha incessantemente seus esforços em descobrir o mais vantajoso emprego para o capital que dispuser. De fato, é seu próprio benefício, e não o da sociedade, que tem em vista. Ora, a preocupação com seu próprio benefício naturalmente, ou melhor, necessariamente, leva-o a preferir o emprego que seja mais vantajoso para a sociedade

Para a Nova Economia Institucional (NEI) a cooperação também é um objeto de preocupação explorado pela sua literatura, entretanto, sua ênfase analítica está fortemente associada à compreensão do âmbito institucional. Ou seja, a NEI aborda como as instituições/ambiente institucional influenciam relações de mercado imperfeito – North (1990), Coase (2000) e Williamson (1985) são autores clássicos. Em suma, no bojo dos limites e possibilidades do funcionamento das instituições, que os agentes se pautam como referência fundamental para suas tomadas de decisões.

Para fins objetivos deste artigo, buscamos de forma sucinta considerar alguns aspectos da NEI e não revisar a sua literatura totalmente. Preocupa-nos aqui a teoria econômica dos *custos de transação (CT)* entendida como um conceito que trata do comportamento dos indivíduos em suas interações sociais para obtenção de bens e serviços na transação entre pessoas, existentes tanto no âmbito econômico quanto no social e institucional das organizações (PERES, 2007). Resumidamente, são três tipos de custos de transação, a saber: i) poder de mercado; ii) externalidades e; iii) assimetria de informações.

Existem na teoria dos custos de transação dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. O primeiro pressuposto implica que os indivíduos têm restrições em sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, constituindo assim uma racionalidade limitada. Já o oportunismo dos indivíduos ocorre a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca de seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, inclusive a trapaça, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais [...] Contudo, apesar de os agentes terem uma limitação de sua racionalidade, eles buscam sempre o resultado mais eficiente em uma transação e, sendo assim, existe o impulso para a construção de estruturas de governança que possam lidar com a situação de contratos incompletos e situações imprevistas (PERES, 2007, 17).

As estruturas de *governança* enquanto arranjos que visam lidar com os CT entre os agentes envolvidos, objetivando reduzi-los devem, segundo Williamson (1985), enfatizar o quadro *ex-ante* e *ex-post*, isto é, a eficiência econômica está necessariamente articulada por parâmetros institucionais que afetam as decisões dos agentes para fixar e readaptar as relações contratuais. As assimetrias de informação geram problemas como o *risco moral* e *seleção adversa*, implicando diretamente na dinâmica das relações contratuais (WILLIAMSON, 1985).

Conforme North (1990), o processo de mudança institucional – tanto no curto quanto no médio prazo – impactam a *performance* econômica e, inclusive, deve-se ter clareza de que “Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to decide new rules” (NORTH, 1990, p. 16). Para North (1990) o ambiente institucional impacta a vida cotidiana, isto é, reduz as incertezas que estruturam as relações entre os indivíduos e os grupos no processo de interação.

Se tal cenário é complexo e ainda muito polêmico, no que se refere ao setor privado objetivando incessantemente novas formas de acumulação e controle do processo produtivo da vida material (produção e consumo), em termos de complexidade na interação, no setor público os desafios não são menos tensos e conflitantes. O fortalecimento dos arranjos institucionais locais para articular crescimento econômico, redistribuição de renda, garantia e efetivação de direitos no nível municipal é certamente um campo ainda em difícil construção, esbarrando em interesses dos mais diversos para a manutenção do *status quo*.

A questão, portanto, colocada neste artigo é, baseado no arcabouço teórico da NEI, como reduzir CT para que num projeto de desenvolvimento local as partes envolvidas possam se articular de maneira confiável e mutuamente benéfica? Se por ventura existe essa possibilidade, responde a NEI que a alternativa neste sentido é a criação de estruturas de governança (*governance structures*) para que possam atuar e promover mecanismos de controle e incentivos (WILLIAMSON, 1985).

À medida que para a promoção efetiva do desenvolvimento humano torna-se um desdobramento da relação de dependência mútua entre forças políticas, arranjos de mobilização social, contextos socioeconômicos capitalistas entre outros aspectos, constitui-se um ambiente delicado e complexo para a compreensão do funcionamento das instituições. Ora, entendemos que os sistemas institucionais podem interferir nos comportamentos dos sujeitos, já que para os novos institucionalistas, o homem se configura como um produto do momento histórico e das suas escolhas diante das condicionalidades em que vive.

O que é importante destacar é que a NEI reúne reflexões teóricas necessárias, mesmo que não suficientes, para problematizar o campo das instituições - o ambiente institucional, os CT, assim como as estruturas de governança - como variável decisiva para a interação humana no âmbito econômico. No caso do setor público, se faz necessário destacar os aspectos distintos do uso do arcabouço teórico-analítico da NEI com o setor público. Isto é, os CT no setor público estão relacionados ao ciclo de gestão das políticas públicas, ou seja, a formulação, implementação, monitoramento e avaliação num complexo ambiente de interação de múltiplos atores sociais - poder executivo, legislativo, judiciário, burocracia estatal e sociedade civil (PERES, 2007), além dos movimentos sociais e sindicatos pelas reivindicações e defesas de seus interesses.

2. DO DESENVOLVIMENTO COMO TEMÁTICA À PROBLEMATIZAÇÃO DO LOCAL

Não se trata, portanto, antes de mais nada de *conter* o Estado, mas sim de *construí-lo* de maneira adequada - de maneira, vale dizer; a fazer dele o espaço flexível de expressão institucional da sociedade, com a diversidade dos interesses individuais e dos focos particulares de solidariedade e de identidade coletiva (REIS, 2000, p. 225).

Os caminhos a se traçar sobre o desenvolvimento estão longe de ser concordantes. Em decorrência, apesar das divergências manifestadas, o debate encaminha-se para a crescente problematização do conceito

de *qualidade de vida* e os conseqüentes impactos sociais, ambientais e econômicos para alcançá-la. Embora, tradicionalmente, a noção de desenvolvimento tenha se associado quase que exclusivamente à perspectiva econômica baseada no crescimento econômico.

Isto porque, durante mais da metade do século XX, a produção e circulação de mercadorias e serviços constituíram referências centrais para avaliação do desenvolvimento humano de uma dada sociedade. Gradativamente, as críticas contrárias a esta perspectiva mostraram a fragilidade desta primazia e a riqueza perde a centralidade em detrimento de outras dimensões possíveis e necessárias, não abarcadas até então. Como apresenta Amartya Sen (2000, p. 28):

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências. É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

O que importa ressaltar é que não se trata de descartar a riqueza com um componente importante para o desenvolvimento, tampouco superestimá-la. Não é outra coisa, se não alargar cada vez mais a noção de desenvolvimento rumo a uma compreensão mais clara sobre o que de fato tal idéia consiste no mundo concreto. Em certo sentido, essas novas abordagens caminham para o amadurecimento teórico com indicadores cada vez mais caracterizados por propriedades adequadas aos novos desafios de mensuração. Já começamos, portanto, a problematizar a visão excessivamente economicista-liberal retirando-lhe a hegemonia outrora vigente. Definitivamente, nos últimos anos, muito tem se avançado em dar relevância aos aspectos não-econômicos como, por exemplo, as abordagens que envolvem a sustentabilidade ambiental, uma vez que o “desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças de mercado” (SACHS, 2000, p. 55).

As experiências vivenciadas pelos países na trajetória do desenvolvimento constituem processos particulares de transformação

social para um futuro possível e desejado, indissociado de um contexto histórico-cultural que orienta um padrão para o modelo de qualidade de vida. O desenvolvimento, nestes termos, busca materializar a inadequação da vida concreta e real frente à abstração normativa do que se aborda sobre o bem-estar do homem. A dita melhoria da qualidade de vida resulta de fatores que envolvem as práticas culturais e as bases institucionais submetidas a determinações socioeconômicas.

O desenvolvimento atua numa territorialidade, ou seja, num espaço habitado. A artificialidade gerada a partir do entendimento antropocêntrico, por vezes, não corresponde – se quer razoavelmente – a interdependência das mediações com a natureza. As interfaces do desenvolvimento manifestam-se nas dimensões materiais e abstratas (subjetivas). Em outras palavras, há uma interdependência necessária entre o material, o simbólico e o político na estratégia para a promoção do desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento é, portanto, não a simples somatória destes elementos, mas sim a síntese elaborada da integração histórica de cada um em relação com o outro, em suas respectivas articulações diante dos conflitos e interesses antagônicos.

A vocação de uma localidade para o desenvolvimento reduziu-se em caracterizar potencialidade nas formas de produção e circulação econômica. Na verdade, em uma acepção mais abrangente, a vocação de uma localidade de constituir-se como mediação compartilhada entre o tempo (significações, práticas sociais e história) e espaço habitado (territorialidade artificializada) pelo homem e a natureza no conteúdo que lhe é próprio, no seu modo de ser.

A construção da estratégia de desenvolvimento pode sofrer alterações profundas por diversos motivos como é o caso, por exemplo, de alguma crise econômica, mudança de governo e suas respectivas prioridades. As tendências para a trajetória do desenvolvimento estão em permanente tensão com outras inclinações que salvaguardam outros interesses. Segundo Furtado (2000, p. 22),

A rigor, a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento de eficácia do sistema social de produção, a satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdícios de recurso. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco a formulação

de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.

As três dimensões expostas por Furtado (2000) impedem, definitivamente, qualquer entendimento apolítico sobre o que venha a ser a idéia de desenvolvimento. Correndo o risco da obviedade, se faz necessário destacar que o desenvolvimento se realizou, historicamente, num contexto de benefício de determinados grupos sociais em detrimento de outros, através do sexismo, da diferenciação étnica, marginalização territorial, por exemplo. O desenvolvimento, como reforça Hirschman, é uma tarefa histórica muito complexa que não usufrui de um caminho universal. Aliás, podemos destacar que

[...] a procura de soluções uniformes para problemas de desenvolvimento invariavelmente nos induz ao erro: isso vale para os imperativos da simultaneidade e da progressão seqüencial, ou seja, para a insistência no 'planejamento integrado' e para a exigência do adiamento de certas tarefas em nome do preceito 'uma coisa por vez'. Com esta conclusão, posso alegar a existência de pelo menos um elemento de continuidade em meu pensamento: a recusa em definir 'o melhor jeito' (HIRSCHMAN, 1996, p. 88-9).

Embora seja multidimensional² e polissêmica (OLIVEIRA, 2002), a noção de desenvolvimento consiste numa encruzilhada histórica que impede qualquer perspectiva determinística ou mecânica de sua realização. Entendido dessa forma, a ampliação do escopo do desenvolvimento para além do crescimento econômico, parece-nos fundamental. A despeito disso, vale observar que a aplicação, na prática, de uma estratégia de desenvolvimento, deve ter no *local* um espaço de experimentação de alternativas diversas onde

O pacto territorial constitui um ponto de partida de um processo de concentração em âmbito local, no qual a presença de uma idéia-força de desenvolvimento do território é essencial, pois funciona como ponto de referência fundamental, seja para poder delimitar a área sujeita ao pacto, seja para fazer uma seleção de objetivos e estabelecer as prioridades entre os vários interesses presentes em nível local (TAPIA, 2005, p. 136).

² A temática do desenvolvimento está associada a uma série de aspectos relacionados entre si. Deste modo é crucial apontar que "O ponto de partida é o fato de que os debates em torno desta temática permitiram emergir uma compreensão de desenvolvimento associada a um processo de múltiplas dimensões, tornando os aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural indissociáveis" (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 5).

A visão convencional predominante inspira-se no jogo irrestrito das forças de mercado, e neste sentido a interferência estatal é questionada como combinação necessária ao desenvolvimento, sendo a alocação *subótima* e o fraco desempenho da economia suas principais conseqüências. Aqui, advoga-se sobre a necessidade de correções para estratégias de desenvolvimento, ou seja,

A elaboração de estratégias locais, por meio dessas metodologias de planejamento e gestão participativa, destaca, além do seu componente democrático, a superação da visão tecnicista-conceitual de especialistas, incorporando a visão comunitária e empírica de quem vive na localidade. Isto é, se 'empoderam' (*empower*) as comunidades para que formulem melhor seus problemas e, ao mesmo tempo, os resolvam (FERNANDES; SAMPAIO, 2006, p. 4).

É inegável, portanto, o afastamento do pensamento e das práticas vigentes sobre os limites e possibilidades do desenvolvimento, visto as lamentáveis restrições de seus modelos, em especial quando aplicados no contexto dos países do terceiro mundo. Conforme destaca Oliveira (2002, p. 20),

[...] a maior parte das definições e ensaios de desenvolvimento local a rigor parecem-se mais com adaptações dos dominados do que alternativa à dominação: a própria dificuldade de definir o que é desenvolvimento local já é um indicativo suficientemente forte, posto que, se tudo é desenvolvimento local, então, como ensinava uma velha lição de álgebra, nada é desenvolvimento local.

Assim, dado que não existe um caminho unívoco como estratégia para o desenvolvimento, a atenção às especificidades locais se fazem necessárias. Dentro de diversos fatores-chave que compõem as dimensões do desenvolvimento, destaca-se para fins mais precisos deste ensaio, o papel da cultura. Com efeito, a cultura como eixo estruturante pode balizar de maneira mais pontual e objetiva, a discussão do desenvolvimento local. Tê-la como denominador comum permite uma relação dialógica com o espaço em questão, com o território ocupado. A cultura é uma referência sensível para o diagnóstico das potencialidades e seus respectivos bloqueios. Dito de outra maneira,

Na ênfase à dimensão cultural, são consideradas as atitudes respeitadas para com a cultura local (os valores, os conhecimentos, os saberes), e ressaltam que esta dimensão deve ser analisada como ponto de partida nos projetos de desenvolvimento. [...] Enfatiza-se, ainda, a importância da sustentabilidade cultural, pois na agenda política da maioria dos países, a

ação cultural assume o caráter de medida marginal e suplementar, com investimentos precários (LOUREIRO; CALLOU, 2007, p. 216).

Dito isso, não se pretende diminuir a importância de outros aspectos, outrossim, reforçar a interface cultural como requisito para aproveitar de maneira adequada as considerações materiais e simbólicas da localidade. Haveria ainda muito a dizer sobre outras questões que envolvem a noção de desenvolvimento local, mas interessa-nos tão somente – de maneira breve e sistemática – realizar algumas considerações fundamentais sobre a temática envolvendo a NEI.

3. DESENVOLVIMENTO LOCAL E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS: COMO FAZER GOVERNANÇA?

[...] tomando como base as características da Federação, conclui-se que o sucesso das políticas públicas em um Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismo de controle mútuo e de coordenação entre níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 15).

Redefinir e reorganizar os padrões de desenvolvimento esbarra invariavelmente nos interesses de classes ou nos grupos sociais que se beneficiam da atual conjuntura e dinâmica de acumulação, uma vez que “[...] os que controlam as posições estratégicas na sociedade capitalista orientam-se naturalmente pelo propósito de conservar os privilégios de que desfrutam na apropriação do produto social” (FURTADO, 2000, p. 16). Em outras palavras, a face mais visível das políticas públicas é justamente a manifestação das ações que prevalecem sobre outras e que podem engendrar a continuidade ou mudança dos rumos do desenvolvimento. Sob o ponto de vista teórico, as políticas públicas vêm sendo largamente discutidas, buscando compreender os desdobramentos deste campo de conhecimento. Os estudos sobre o campo das políticas públicas vêm permanentemente agregando disciplinas das mais diversas áreas, de forma a estabelecer um rico e importante lócus de debate sobre as questões sociais, ambientais e econômicas. Os pioneiros a pesquisar o campo das políticas públicas foram os cientistas políticos norte-americanos na década de 1950 e, posteriormente, os europeus na década de 1970 (FREY, 2000). Para Souza (2006), deve-se destacar que do ponto de vista teórico-conceitual, as políticas públicas consistem num campo multidisciplinar e deste modo “[...] repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer

teoria de política pública também precisa explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 6)

Neste sentido podemos entender as políticas públicas como uma complexa interação entre Estado e Sociedade que se desdobra numa forma contemporânea do exercício de poder nas sociedades democráticas, que convivem com outras formas de relação de poder, visando concretizar o exercício pleno da cidadania (GIOVANNI, 2009). Sob este ponto de vista, deve-se compreender que toda política pública está subordinada a quatro estruturas elementares, a saber: i) formal; ii) substantiva; iii) material e; iv) simbólica (GIOVANNI, 2009). Elementos que, todos eles, estão incorporados na organização do ciclo de políticas públicas. Esta concepção enriquece consideravelmente as análises das políticas públicas e suas múltiplas interfaces. As políticas públicas, como escopo de poder e intervenção de prerrogativa do Estado, desempenham um papel constitutivo nas relações de produção e observa-se assim que

[...] a ação do Estado voltado para expandir a acumulação não decorre do controle exercido pela classe capitalista sobre o aparelho do Estado, mas do próprio ‘interesse institucional’ deste em favorecer e garantir a expansão do processo (acumulação privada) da qual depende seu poder. (MARTINS, 1985, p. 37).

Para Rodrigues (2010) é notória a contribuição do enfoque institucional no estudo das políticas públicas, uma vez que o desdobramento da disputa entre os diversos grupos sociais, com seus respectivos interesses na alocação dos recursos, engendra a luta pelo poder que

[...] é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para um certa direção, privilegiando determinados grupos em detrimento de outro, a forma pela qual o Estado realiza a mediação desse conflito é indicador importante sobre o grau de democraticidade do regime político (RODRIGUES, 2010, p. 62).

Além disso, as estruturas institucionais federativas brasileiras acarretam impactos nas dinâmicas locais e intergovernamentais para a gestão de políticas públicas. Isto é, pode-se afirmar que, depois de 1988, teve início uma reorganização buscando novas formas de coordenação para as políticas públicas, redefinindo as competências entre os papéis dos entes federativos – União, Estado e Município. O que podemos observar também, focando as relações intra-estaduais, que os municípios tem se articulado por meio dos consórcios municipais, pois

[...] formalizam a cooperação intermunicipal com objetivo de reunir esforços para resolver determinado problema cuja solução extrapola os limites de um município e atinge a dimensão microrregional ou regional. O resultado dessa cooperação pode ser a realização de obras, serviços ou até mesmo o planejamento conjunto. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 15).

Para assegurar o alinhamento da lógica de ação do aparato estatal - em especial a relação entre o Estado e Município - com seus respectivos objetivos institucionais às diretrizes governamentais, devem-se buscar estruturas de governança e *accountability* como mediadores cruciais para esse tipo de interação. Segundo o estudo de Levy (2004), pode-se apontar que a característica importante da boa governança se refere ao entendimento proposto por Lankim (2001) que configura como arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para *accountability* pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã.

Os esforços para equilibrar os diferentes interesses dentro do planejamento para o desenvolvimento local têm-se materializado - em termos de planejamento - por meio do Plano Diretor Municipal (PDM) e Plano Estratégico Municipal (PEM), ambos orientados pelo Estatuto da Cidade (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). Para além da sua obrigatoriedade, estes documentos servem de referência institucional para lidar com as complexidades de forma, pelo menos normativamente, mais ampla e integrada. Assim,

A despeito das mudanças impostas pelo Estatuto da Cidade, que vê o PDM como um instrumento de ordenamento das relações sociais sobre o espaço de todo o território de um município, este ainda é, na prática, elaborado a partir de uma visão reducionista e mais direcionado para o planejamento fisicoterritorial. O PEM, por sua vez, tradicionalmente não trabalha essas questões, mesmo porque seu objetivo de resultados é pensado em um período mais curto de tempo, com impactos mais a curto prazo. Porém, ambos devem ter caráter integral e integrado, abordando múltiplas questões na área urbana e na área rural, com todas as dimensões compatibilizadas entre si, produzindo e com uma abordagem equilibrada entre elas (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 259).

O enfoque destes instrumentos de planejamento e operacionalização da gestão de políticas públicas municipais deve, definitivamente, ser aprimorado e permanentemente orientado para a melhoria de seu desempenho técnico-administrativo na esfera municipal. É neste sentido que a cooperação intragovernamental

apresenta-se como mecanismo associativo relevante entre municípios, impactando potencialmente no enfrentamento de questões problemáticas nas realidades locais, já que sabemos que na perspectiva do agente-principal, o poder público possui vários principais com os quais interage no ciclo de gestão de políticas públicas (PERES, 2007). Resultado de um protocolo de intenções, o *consórcio público* é um importante mecanismo sinalizador das relações entre os entes públicos, celebrando um comprometimento de interesses mútuos, numa espécie de associação pública (ou pessoa jurídica de direito privado, como versa o código civil), como um dentre outros aspectos definidos pela Lei Federal 11.107/05 que estabelece normas gerais para a celebração de contratos de consórcios públicos para todos os entes federativos.

Deve ser destacado que a articulação do poder público não se esgota na intervenção no dinamismo econômico local, isto é, exigem-se também ações que tratem com fatores socioculturais e ambientais, a partir de arranjos institucionais fidedignos, entendidos como *estruturas de governança*, que sejam capazes de envolver de maneira clara e objetiva a ação governamental³ com empreendedores e lideranças sociais, objetivando lidar da melhor forma possível as incertezas e os cenários imprevisos durante o processo de gestão da política pública em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O peso da dimensão institucional no desenvolvimento local e a importância da compreensão dos *custos de transação* nos parecem fundamentais para formular estruturas de *governança* capazes de mediar de maneira mais precisa a complexidade das dinâmicas socioeconômicas, em especial as falhas de mercado, como externalidades negativas e assimetria de informação. O que se buscou apresentar aqui, de forma sucinta, é que uma análise baseada estritamente na NEI mostra-se incapaz de lidar com componentes que fogem ao escopo das estruturas de *governança* no setor privado, pois seu arcabouço analítico está

³ Sobre o enfoque baseado nas relações intra-governamentais, ressaltamos a relevância da contratualização de resultados no setor público. Para Pacheco (2006), a contratualização está fortemente articulada com o controle e responsabilização entre as partes envolvidas. Assim, seria a contratualização um mecanismo institucional visando à coordenação intragovernamental do desempenho das organizações públicas, operacionalizado como um instrumento de gestão fundamentado pela mútua responsabilidade e compromisso com metas e resultados. Importa evidenciar que a contratualização intragovernamental pressupõe um vetor de mudança e assim qualquer “[...] processo de mudança, no setor público, nunca será simples, homogêneo, simultâneo e consensual. O setor público, em qualquer esfera que se considere, é uma imensa constelação de organizações e pessoas” (PACHECO, 2006, p. 13).

fortemente associado à dimensão das relações de mercado e nas particularidades que lhe são próprias. Advoga-se aqui a favor de um entendimento de que o Estado terá que ampliar e reforçar sua atuação na condução da economia e na intervenção de problemáticas sociais, pautando-se numa lógica sustentável e socialmente justa. Assim, fatores sociais, culturais, tecnológicos e principalmente políticos são interfaces tratadas de forma insuficiente pela NEI, em especial quando se discute estes elementos sob a ótica do setor público.

Em suma, a NEI caracteriza-se como uma importante forma de análise para compreensão da capacidade de organização e cooperação das partes envolvidas num projeto de desenvolvimento local, isto é, da formação dos espaços institucionais. Entretanto, o funcionamento concreto do Estado escapa à previsão da ordem mercadológica, obedecendo a outros de interesses diversos que, não raramente, são conflituosos entre si. De qualquer forma, o presente trabalho vislumbrou explicar os limites do lugar ocupado pela NEI na compreensão do desenvolvimento local sob a ótica do setor público. Assim, ainda que a NEI nos forneça uma teoria da regulação pertinente e interessante ao comportamento dos indivíduos nas relações de mercado, seus pressupostos são insuficientes para abordar de maneira sistêmica e em respeito à observância das particularidades do setor público, a complexidade dos processos de interação sob o ponto de vista da gestão pública, destacadamente o campo das políticas públicas.

PENKO, C. Local development: a critical perspective of the New Institutional Economy. *ORG & DEMO* (Marília), v. 11, n.1, p. 49-66, jan./jun., 2010.

ABSTRACT: This paper aims to cause reflections about the idea of local development, in a critical way. Thus, from the analytical point of view, the paper discusses the local development using an exploratory analysis from the perspective of the New Institutional Economy (NEI), once that analytical approach is necessary, although it is not enough, to understand the relevant peculiarities that affect the definition of the local development, underlining its conceptual diversity and the weight of historical and political-institutional dimensions and, in particular, the role of the public sector in this process. Finally, it seeks to understand the limits and the possibilities of the conceptual use of NEI to implement the local development, from the public sector's point of view.

KEYWORDS: local development; governance; public sector; new institutional economy.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.107/05. Dispõe sobre normas gerais para a contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 abr. 2005.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Econômica*. Brasília, n. 4, p. 386-405, 2000.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HIRSCHMAN, A. O. *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. *RAE electron*. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 1-24, dez., 2006.
- FRANÇA, C. L.; VAZ, J. C.; SILVA, I. P. (org.). *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Publicações Pólis, 40).
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).
- FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GIOVANNI, G. *Estruturas elementares das políticas públicas*. São Paulo: NEPP, 2009.
- LAKING, R. *The Governance of the wider state sector: principles for control and accountability of delegated and devolved bodies*. Paris: OECD Global Forum on Governance, 2001.
- LEVY, E. Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9., 2004, Madrid. *Anais...*Madrid: CLAD, 2004.
- LOUREIRO, C.; CALLOU, A. B. F. Extensão rural e desenvolvimento com sustentabilidade cultural: o ponto de cultura no sertão pernambucano (Brasil). *Interações*. Campo Grande, v. 8, n. 2, p. 213-221, set., 2007.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (org) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis: Programa Gestão Pública Cidadania FGV, 2002.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, 11., 2006, Guatemala. *Anais...* Guatemala, 2006.

PERES, U. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. São Paulo, v. 9, p. 15-30, mai./ago., 2007.

REIS, F. W. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 4, p. 255-271, mar./abr., 2007.

RODRIGUES, M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. (Coleção Folha Explica).

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Saraiva, 2000.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. v. I

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo Perspec.* São Paulo, v. 19, n. 1, mar., 2005.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

Submetido em: 04/04/2010

Aceito em: 25/05/2010

PENKO, C.