

# Neil Fligstein e Pierre Bourdieu e os conselhos de desenvolvimento\*

Amália Maria Goldberg Godoy\*\*

## Resumo

As mudanças no mercado e no Estado repercutem no fato de os seus representantes debaterem os rumos do desenvolvimento local em instâncias multiagentes. Um dos locais de diálogo é o conselho de desenvolvimento. Grande parte das análises feitas sobre os conselhos, em grande parte, enfatiza a representatividade, *accountability* e a transparência e, com base nestes referenciais, apresenta uma série de recomendações norteadoras do sucesso das relações entre a sociedade civil, setor privado e setor público, que nem sempre se concretiza. Para entender melhor os aspectos envolvidos propõe-se a abordagem do *social skill* (Fligstein, 1999) e dos campos (Bourdieu, 2000). Como decorrência desse enfoque proposto, os conselhos de desenvolvimento deixam de ser locais, onde se pressupõem estruturas estáveis compostas por atores sociais que defendem os mesmos interesses e passam a ser analisados como campos, onde ocorrem disputas.

**Palavras-chaves:** *social skill*, campos, conselhos de desenvolvimento, Fligstein, Bourdieu.

**Classificação JEL:** Z13 – Economic Sociology

## 1. Introdução

A partir dos anos 70, difundiram-se novos paradigmas do processo produtivo compostos pela informatização, robótica, descentralização (desterritorialização) e flexibilização do trabalho, que possibilitaram a globalização. Concomitantemente, as mudanças na política internacional e as crises do petróleo e a fiscal colocaram em xeque as premissas que amparavam o Estado do

---

\* Artigo resultante do projeto de pesquisa "Instituições de governança: a gestão dos recursos hídricos", desenvolvido com o auxílio financeiro CNPq.

\*\* Profa. Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá, Endereço: Av. Colombo, 5790, CEP – 87020-900, Maringá – Paraná, e-mail: amggodoy@uem.br.

bem-estar, que passou a ser criticado por seu tamanho, sua excessiva intervenção no mercado e a ser identificado como inibidor/bloqueador do desenvolvimento econômico. Começou a se impor o “Estado mínimo”, entendido como aquele que não cria barreiras às forças do mercado.

O modelo, defendido pelo FMI e Banco Mundial, de descentralização, menor intervenção do Estado e maior liberdade do mercado, em grande parte, estava alicerçado na premissa teórica de que, sempre, os mercados chegam a resultados mais eficientes, que todos os agentes têm informação completa e as transações são feitas sem custos. *Tais parâmetros serviram de referencial para a defesa da diminuição da intervenção do Estado na economia, já que os agentes econômicos tomavam suas decisões e chegavam sempre a melhores resultados para a sociedade* (Espino, 2000 p.351).

No final dos anos 90, reconhece-se que as receitas impostas, principalmente, aos países em desenvolvimento provocaram sérios desequilíbrios. As crises econômicas e políticas que ocorreram em países que seguiram fielmente a cartilha do Consenso de Washington – entre os quais Indonésia, Rússia, Coreia do Sul, México, Brasil e Argentina – serviram de alerta, inclusive ao Banco Mundial. Este re-elabora sua posição devido às críticas e as crescentes manifestações de massa contra a implementação do modelo. Reconhece que o receituário imposto a tantos países em desenvolvimento (em particular, a abertura comercial, a desregulamentação do mercado e as políticas de privatização) provocou sérios desequilíbrios sociais e econômicos. Uma frase do Banco Mundial (1997, p.7) resume esse ambiente: *“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado. Pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible”*.

Nesse contexto, ocorreu a reforma de Segunda Geração, minimizadora do projeto neoliberal, proposto para os anos 70. Passaram a ser difundidos tanto novos papéis para o Estado como a visão de que a sociedade civil organizada<sup>1</sup> e o setor privado podem ser poderosos aliados na criação de estratégias e implementação do desenvolvimento local porque têm informações, tecnologias, recursos humanos e financeiros (Santiso, 2005). Como decorrência, há um acentuado reforço do Estado como coordenador, fiscalizador e regulador dos serviços que podem ser prestados pela sociedade civil organizada e/ou setor privado ou em parcerias. Concomitantemente ocorre a defesa de diversas instâncias multiagentes, que permitem o diálogo e a construção conjunta de estratégias de desenvolvimento, dentre as quais se destacam os conselhos.

No entanto, com a descentralização e abertura de canais de diálogo, diversos estudos<sup>2</sup> apontam que ocorrem os mais diferentes resultados em termos

de desenvolvimento econômico nas localidades, o que enseja a necessidade de novos olhares sobre a problemática e se levar em consideração as instituições. Sztajn e Aguirre (2005, p.235) comentam: “*a perplexidade face ao fato, inúmeras vezes repetido, de uma mesma política econômica, em situações semelhantes, redundar em resultados diferentes aumentou a consciência de que as instituições produzem conseqüências sobre o desempenho econômico*”.

Por conseguinte, o primeiro objetivo deste artigo é apresentar duas visões, que se modificam com o tempo. A primeira visão é referente ao mercado que deixa de ser tratado como local onde ocorrem as trocas que levam automaticamente ao equilíbrio e passa a ser compreendido como aliado fundamental do governo nas ações de desenvolvimento local. A segunda envolve a passagem das decisões centralizadas do governo para descentralizadas e os novos processos decisórios existentes que abarcam os multiagentes sociais locais. Tal retomada é necessária, pois, o processo de formulação das políticas (*policy-making*) de desenvolvimento, atualmente, ocorre em um ambiente mais complexo e os conselhos se apresentam como um dos locais de superação da visão de que os rumos do desenvolvimento estão centrados ou nas mãos do mercado ou nas mãos do Estado.

O segundo objetivo é apresentar os diversos resultados dos conselhos implementados e, diante dos mesmos, defender que a abordagem de análise baseada em Neil Fligstein e Pierre Bourdieu constitui um ferramental teórico que permite apreender melhor as diversas situações encontradas.

O artigo, além desta introdução e das conclusões, está dividido em quatro seções. A primeira refere-se às mudanças nos papéis do mercado no desenvolvimento local. A segunda compreende as mudanças no papel do Estado. A terceira abarca algumas considerações sobre os conselhos e, por último, é apresentada a teoria dos campos e do *social skill*.

## **2. Mercado e o desenvolvimento econômico**

O período de 1945 a 1973 caracterizou-se pela centralização e intervencionismo do Estado keynesiano, em várias áreas fundamentais como o controle das relações de trabalho e sociais (instituição de salário mínimo, seguridade social, entre outros), investimentos (habitação, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento) assim como em infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações, equipamentos urbanos, entre outros), quer dizer, o Estado tinha um papel central na condução das políticas de desenvolvimento. A base para a intervenção crescente estava no pressuposto que os mercados falham (*market*

*failures*) e o Estado assim como as organizações públicas atuavam na correção das mesmas.

A crescente intervenção estatal, contudo, não resultou no desenvolvimento econômico esperado e tornou-se consensual que o Estado sozinho não era capaz de assegurar o constante crescimento da riqueza nacional, segundo Mayntz (2003). Nos anos 1970, a recessão nos países desenvolvidos criou as condições para a implantação de um novo modelo governamental. A crise é interpretada como decorrente do excesso de demandas sociais (seguro-desemprego, securitização, encargos sociais, redução da jornada de trabalho, férias, etc) que foram supridas com o aumento dos tributos, particularmente, sobre as empresas, as quais reduziram seus lucros e, conseqüentemente, seus investimentos. Esta foi potencializada pela alta intervenção do Estado, via regulamentações, sobre a economia local e a expansão do processo de globalização em curso.

O ponto de partida para as mudanças foi um diagnóstico produzido para a Comissão Trilateral por Huntington, Samuel P., Crozier, Michel e Watanuki, Joji (1975) e intitulado "A crise da Democracia". O documento apresentou a visão de que a crise era decorrente da expansão quantitativa e qualitativa do intervencionismo estatal, desde os anos 1960.

As propostas estavam voltadas para ações que permitissem a superação da crise, em uma economia cada vez mais globalizada, na qual aumentava a importância das localidades<sup>4</sup>. O receituário proposto tinha importância estratégica para a superação da crise.

O modelo difundido, nos anos 1980, para a retomada do desenvolvimento econômico, repousava, basicamente, sobre dois postulados.

a) que o mercado é um domínio governado por leis universais que levam ao equilíbrio e ao bem estar das sociedades, portanto, o Estado não deve interferir e nem estar presente.

b) que o mercado é o melhor veículo para organizar a produção e as trocas nas sociedades democráticas e promover o desenvolvimento econômico.

As orientações propostas para o atendimento do primeiro postulado (a redução da presença do Estado na economia) consistiram na necessidade de disciplina fiscal, reorientação dos gastos públicos e a privatização das empresas estatais. Estas orientações, por sua vez, implicavam em mudanças no seu papel, o qual passa de provedor para regulador das ações do setor privado e do próprio setor público. Quanto ao segundo postulado, as estratégias consistiam em reforma tributária, liberalização financeira, taxas de câmbio flexíveis e unificadas; abertura para o financiamento externo direto e a liberalização do mercado. O mercado tornava-se o elemento central de promoção do crescimento e desenvolvimento econômico.

O Mercado é entendido como o local onde se realizam as transações econômicas, de maneira que compradores e fornecedores, ou seja, o conjunto de agentes econômicos individuais (atomizados) e com recursos diferentes maximizam as suas utilidades. Assim, fazem o melhor uso possível de seus recursos, o que corresponde a um preço de equilíbrio<sup>5</sup>, ou seja, a uma situação em que as trocas não são mais possíveis, pois, a melhora da situação de um agente deteriora a de outro. Esse ponto de equilíbrio é conhecido como o Ótimo Social de Pareto, o ponto máximo, a melhor situação econômica.

Esse modelo, em grande parte, está alicerçado na suposição de que sempre os mercados chegam a resultados mais eficientes, que todos os agentes individualistas e racionais têm informação completa e as transações são feitas sem custos. Os atores sociais são tratados como consumidores e ofertantes (empresas) identificados por suas preferências e dotações. Decorrente dessa visão, o mercado é um local neutro, um receptor passivo onde ocorrem as trocas e se decidem os investimentos do capital que levam à melhor situação de desenvolvimento e ao bem-estar social.

Brousseau (2001) comenta que há poucas razões para as tendências de equilíbrio e de desenvolvimento econômico equitativo ocorram de forma mecânica ou espontânea, dado que os interesses individuais prevalecem e podem entrar em conflito com o interesse de outros agentes assim como as ações de cada agente têm resultados sobre as ações de outros. Se os agentes discordam entre si, a probabilidade de que as decisões de milhares de agentes sejam coerentes e tendam a um preço de equilíbrio é mínima. Bourdieu (2005, p.21), por sua vez, ressalta o papel de Milton Friedman na identificação do mercado com a liberdade, “fazendo da liberdade econômica a condição da liberdade política”.

Os resultados das políticas sob esse modelo (conhecido como de Primeira Geração do FMI) são conhecidos e, às vezes, catastróficos, como: inflação galopante, aumento das desigualdades entre países e dentro de cada país, aumento da pobreza e da concentração de renda, deterioração dos serviços ofertados pelo Estado, evasão de impostos, perdas das conquistas trabalhistas, entre outros, os quais comprometeram, inclusive, o funcionamento das condições de reprodução do capital<sup>6</sup>

De acordo com as estatísticas do *Conference Board* (apud Almeida, 2007, p.264), *as taxas de lucros das sociedades por ações norte-americanas (não-financeiras) teriam caído de uma média de 20% no período 1959/66 para cerca de 12% durante a recessão de 1970/71, declinando para 11% em 1975. O mesmo ocorreu em países como Alemanha, Grã-Bretanha, França, Suécia e*

*Japão, entre outros, até pelo menos meados dos anos 1970... Essa crise acirrou, em maior ou menor grau, com as duas altas dos preços do petróleo.*

Messner (1997) e Meyer-Stamer (2004) comentam a importância do momento, pois, a crise nos países em desenvolvimento força a criação de mecanismos que catalizem os recursos econômicos e sociais para se atingir maior eficiência econômica, que passa a ser o principal objetivo de qualquer política pública<sup>7</sup>.

Diante disso, passa a ser admitido que o desenvolvimento econômico dependa dos arranjos não só econômicos, mas também sociais, políticos, culturais e institucionais<sup>8</sup>. Como comenta Espino (2000, p. 11-12), *...mercado no actúa en un vacío institucional y sin una infraestructura en el sentido amplio del término, educativa, tecnológica, financiera, física, y ambiental y social para toda la economía. ...la eficiencia y el bienestar .. depende... de un complejo ensamble de arreglos institucionales que son simultaneamente económicos, sociales, políticos e institucionales.*

Os relatórios do Banco Mundial (1989, 1991, 1992 e 1994) defendem e divulgam a noção de *good governance*, e *good government*, cujos elementos-chaves são a participação, principalmente do setor privado, a transparência e *accountability*. O Relatório do Banco Mundial (1991) enfatiza a necessidade de uma complementaridade “saudável” entre o Estado e o mercado, a qual, por sua vez, será capaz de gerar competitividade local e instituir um Estado eficiente, com as vantagens da condução do mercado sobre a do Estado.

Há, portanto, um consenso de que o mercado, por si só, não leva ao desenvolvimento e que há a necessidade de garantir o adequado funcionamento do mercado, inclusive, através das regulamentações. Nesse contexto, além dos vínculos e redes que, normalmente, elas estabelecem entre si, as empresas passam a ter outros espaços de ação. Originam-se pela substituição de organizações estatais por empresas privadas na prestação de serviços públicos e como fornecedoras ou pela presença, entendida como necessária para a formulação de regras de operação e acompanhamento das ações dos agentes privados e de empresas estatais (as agências reguladoras), em fóruns de negociações e decisão das regras do jogo locais, como é o caso dos conselhos.

### **3. Estado e desenvolvimento local**

Até início dos anos 1980, as políticas públicas brasileiras caracterizavam-se:

1) pela centralização decisória e financeira na esfera federal. Os estados e municípios eram executores das políticas formuladas centralizadamente.

2) crescimento da estrutura estatal, o que gerava uma série de organismos com atribuições semelhantes;

3) por último, a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle das ações governamentais.

Segundo Bedushi Filho e Abramovay (2003) e Boisier (1989), as políticas territoriais deste período baseavam-se em um modelo piramidal em que o Estado respondia, fundamentalmente, pela redistribuição de recursos para as localidades, em função de estratégias decididas de forma centralizada. Dessa maneira, os interesses nacionais estavam acima dos interesses estaduais e municipais e nem sempre contemplavam as particularidades locais/regionais. O desenvolvimento regional, nessa fase, é caracterizado por políticas de “cima para baixo”, do nacional para o local e por investimentos em grandes projetos através dos planos nacionais de desenvolvimento.

A reforma do Estado brasileiro teve características singulares. Ela sofreu a influência de dois processos politicamente distintos, um interno e outro externo. No plano internacional, das pressões dos organismos financeiros que pressionaram pela descentralização e participação identificada como “democratização”, com o objetivo de atingir maior eficiência na gestão estatal. Internamente ocorre ampla movimentação da sociedade, que, após mais de vinte anos de governos militares, exige a re-democratização do país.<sup>9</sup>

Segundo Avritzer (2006, p.22), *“a forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração da legislação complementar. A sociedade civil brasileira se organizou nos anos de 1985, 1986 e 1987... as emendas populares... geraram uma legislação participativa bastante ampla no Brasil, provavelmente, sem paralelo em qualquer outro país”*

Como resultado, a reforma constitucional ocorre em um momento peculiar, como afirma Souza (2006, p.2-3), pois, “nos países centrais/avançados cresce a hegemonia da ideologia neoliberal e, para os países latinoamericanos, impõe-se o desafio de assumir, na agenda política, o discurso de destruir o Estado, exatamente no momento de avanço do processo de democratização”.

Esses dois processos resultam em inovações na estruturação do estado, que incorpora o *mainstream* de maior eficiência estatal<sup>10</sup> e, ao mesmo tempo, internaliza parte das reivindicações populares como as estruturas de participação social na formulação de diretrizes locais, destacando-se os conselhos temáticos.

A Constituição de 1988 (Brasil, 2000) favorece e concretiza o processo de descentralização e confere autonomia aos estados. Determina o fortalecimento

das instâncias locais, no Artigo 1º, quando reconhece os municípios como partes integrantes da federação (o que significa uma autonomia semelhante à dos estados membros) e, no Artigo 307, define competências específicas dos municípios.

Com relação ao Estado, a maior eficiência do aparelho estatal é viabilizada com as seguintes diretrizes: a) democratização interna da máquina pública, com alterações do processo de tomada de decisão, que passa de centralizado para descentralizado; b) estímulo à inovação, de maneira a substituir o ambiente de estrito cumprimento das normas; c) criação de mecanismos de participação na gestão dos serviços; e) estabelecimento de políticas de valorização de recursos humanos, o que inclui programas de formação e re-qualificação do pessoal do Estado; e) descentralização da máquina pública, medida que contribuirá para a democratização e para a melhor resposta da administração às necessidades regionalizadas (Kliksberg, 1994 e Dowbor, 1994).

O enfoque da eficiência da máquina pública ocupa um lugar importante nas discussões acadêmicas e políticas. Segundo Vaillancourt (2007, p.16), o Estado conserva as funções estratégicas de coordenação, regulamentação, distribuição dos recursos, controle e avaliação e delega a outros atores (do setor privado e do Terceiro Setor) a sua execução. *É preconizada a fórmula de gestão baseada em resultados e alicerçada nos "Três Es: Eficácia, Eficiência e Economia", que aplica as fórmulas de gestão empresarial à gestão pública e apóia as parcerias estratégicas.* Conseqüentemente, para aqueles que têm um desempenho considerado ruim, a recomendação é que se espelhem naqueles que estão dando certo (*good government*) e que utilizem métodos semelhantes aos deles.

A Constituição enfatiza ainda a participação social na informação, formulação e na fiscalização de políticas sociais e ambientais, através dos conselhos como instrumentos de expressão, representação e participação da população e elemento decisivo no processo político do País. O Artigo 29, itens XII e XIII, da Constituição de 1988, expressa a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e de projetos de lei de interesse da população local. Em vários outros artigos (1, 5, 194, 198, 204 e 227), a participação popular é definida. A legislação ainda preconiza (e é um elemento coercitivo) que para recebimento de recursos destinados às áreas sociais (saúde, educação, meio ambiente, em particular), os municípios devem criar seus conselhos, os quais têm caráter deliberativo.

No final dos anos 1980, começa a ocorrer um processo de fortalecimento das esferas estadual e municipal e a ênfase nas formas mais coletivas de



decisão. As diretrizes traçadas pela Constituição da República Federativa do Brasil legitimam o conselho como espaço deliberativo e que propicia maior participação da sociedade.

A descentralização e a transferência de competências para as localidades, portanto, segundo Godoy (2005) significa que:

a) o local adquire relevância enquanto espaço político mais democrático, no qual se expressam as organizações, as alianças e as disputas de interesses na formulação e execução das políticas públicas locais;

b) não menos importantes, novos atores e instituições<sup>11</sup> entram e participam do jogo de decisão sobre os rumos do desenvolvimento local. Os conselhos gestores temáticos são considerados como uma "inovação", que permite a ampliação da participação popular na gestão pública..

c) a descentralização tem como um dos pressupostos principais que o estado e a sociedade organizada local têm condições de traçar os rumos do desenvolvimento local.

Nesse contexto, a inclusão de novos atores coletivos na negociação e definição dos rumos do desenvolvimento econômico apresenta-se como uma alternativa tanto ao modelo estadista centralizado quanto ao de mercado (McCarney et alii, 1995; Santos 2002).

A descentralização tenta combinar a melhoria da máquina estatal, o que inclui novas formas de gerenciamento e a incorporação do diálogo entre o estado, setor privado e sociedade civil organizada na formulação das políticas públicas. As regras, os padrões e normas estabelecidos são amplos. Elas restringem (ou garantem) os direitos de propriedade (Moraes, 2003), orientam no uso e ocupação do solo, decidem formas e setores beneficiados por subsídios, compras públicas, habitação, sistema de saúde, o mercado de trabalho, as normas e condições do comércio local, nacional e internacional, entre outros. As regras estabelecidas, por sua vez, criam a estabilidade necessária para a atração dos investimentos e levam ao desenvolvimento local.

O Estado, conseqüentemente, além de regulador, mantenedor da ordem e confiança contribui, às vezes de maneira decisiva, para a construção da demanda e da oferta, ambas as formas de intervenção operando sob a influência direta ou indireta das partes mais diretamente interessadas (Bourdieu, 2005, p. 41), as quais estão organizadas e, atualmente, com espaços consolidados de diálogo, como no caso dos conselhos.

Nesse contexto de mudanças e do relativo consenso de que melhores resultados serão alcançados com o diálogo e a negociação com a sociedade civil organizada e o setor privado pergunta-se: quais são os resultados alcançados com

a instalação dos conselhos? Para responder foi realizada revisão bibliográfica das experiências nacionais e internacionais, as quais são apresentadas a seguir. Elas mostram os diversos cenários existentes e algumas discussões em curso.

#### 4. As experiências de conselhos

Os conselhos gestores temáticos inserem-se, de forma clara, na superação da visão de que o mercado promove, automaticamente, o equilíbrio e o bem-estar da sociedade. São estruturas híbridas (Teixeira, 2002) com objetivos de garantir o diálogo entre o Estado, as ONGs e o setor privado, de maneira a definir as políticas locais, estaduais e nacionais.

Existem diversos conceitos sobre conselhos. Avritzer (2006, p.23-24) os define como estruturas criadas no interior do Poder Executivo, “que possibilitam a participação da sociedade civil e do setor privado nas deliberações, junto ao poder público, sobre as políticas referentes às respectivas áreas em que os conselheiros atuam, na tentativa de exercer o controle direto e fiscalizar as ações do governo...transformam o orçamento em ações”. Na mesma linha, Teixeira (2000) afirma que é uma esfera pública ampliada, uma vez que é extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferentes da representação parlamentar ou mesmo sindical”. Como se pode observar, ambas enfatizam o seu caráter representativo e a possibilidade de condução das políticas e ações.

Alguns estudos buscam ressaltar alguns condicionantes considerados fundamentais para o sucesso dos conselhos, tais como: a transparência, *accountability*, representatividade, abertura para todos os grupos de interesse, entre outros. Ao apresentar ou não os condicionantes, o conselho tem ou não condições, respectivamente, de ter sucesso na construção conjunta de estratégias para o desenvolvimento local. A tentativa de apresentar um modelo que propicie ou crie as condições para que dê resultados (ideal?) é detectada no octaedro<sup>12</sup> analisado por Albuquerque (2004) ou as recomendações da OCDE (2001)<sup>13</sup>. Esses modelos, em maior ou menor grau, têm servido de condutor para as análises sobre os conselhos.

A maioria das análises sobre os conselhos, portanto, parte de um modelo democrático considerado ideal, descreve a formação dos mesmos e procura identificar os fatores que justificam os resultados (positivos ou restritivos) encontrados. Essa forma de condução das pesquisas repercute na dificuldade de generalização dos resultados e, como fator comum, as conclusões compreendem uma série de recomendações (receitas) para se alcançar um bom desempenho.

Os resultados encontrados, por decorrência, podem ser enquadrados naqueles que ressaltam os pontos positivos e aqueles que enfatizam os fatores limitantes da atuação dos conselhos.

Os autores que afirmam o caráter positivo dos conselhos, apontam que os acordos estabelecidos entre os atores governamentais e não governamentais têm maior probabilidade de serem cumpridas, maior sustentabilidade, ocorre maior mobilização de recursos, diversidade de opiniões locais, diminuição dos interesses setoriais e imediatistas, florescimento de sociedade democrática, entre outros<sup>14</sup>. De maneira geral, estes estudos estão centrados nos avanços democráticos e nas inovações estruturais e institucionais. Avanços que permitem, de um lado, maior eficiência na gestão dos recursos públicos, maior transparência do governo, diminuição do clientelismo e corrupção e, de outro lado, maior participação, discussão e compartilhamento dos problemas e decisões por parte da sociedade.

O pressuposto fundamental defendido é o de que todos os atores sociais participantes dos conselhos estão reunidos num ideal comum, ou seja, o desenvolvimento local. Conseqüentemente, tomam decisões que, direta e indiretamente, afetam *para melhor* a economia e a qualidade de vida. Nesse sentido, a democratização e a abertura de canais de diálogo com a sociedade civil levam a melhores resultados no fornecimento dos serviços públicos (maior eficiência) e melhor controle por parte da sociedade sobre as ações governamentais e de grupos de pressão.

Os autores que abordam os fatores limitantes ou que geram entraves, problemas e dificuldades para o funcionamento dos conselhos enfatizam que estes são, apenas, consultivos, são criados para cumprir exigências da legislação federal, ou seja, na prática, não funcionam ou, apenas, homologam atos da administração pública para garantir o repasse de verbas. Argumentam ainda que existe uma grande diversidade no grau de compromisso do governo com as deliberações dos conselhos. Não há regulamentações que obriguem a implementação das decisões do conselho por parte do legislativo e enfatizam que, com a descentralização a autoridade política dos prefeitos aumenta substancialmente e que as políticas municipais continuam monopolizada pelos políticos locais, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação. Apontam que cargos estratégicos são ocupados por conselheiros que, ao mesmo tempo, são representantes de entidades com postos chaves nas prefeituras, o que compromete os direcionamentos e as decisões tomadas<sup>15</sup>.

Pode-se apontar que estes estudos destacam que a implementação dos conselhos não significa sempre a abertura de espaços deliberativos, ao contrário

mostram os conflitos de interesses, dentro e fora do conselho, que dificultam a sua existência e consolidam o seu caráter de atendimento de exigências legais para a obtenção de recursos financeiros.

Esse breve balanço aponta que:

a) é possível detectar avanços no setor público ao compartilhar as responsabilidades com as organizações civis e viabilizar a negociação para a resolução de problemas que afetam a sociedade. Por outro lado, muitos estudos apontam as resistências internas do setor público na implementação do diálogo, as deficiências estruturais e os conflitos de interesses existentes. Pode-se dizer que os governos locais têm criado canais de abertura e de diálogo com a sociedade civil, no entanto, a maioria está centrada no cumprimento de aspectos impostos pela legislação.

b) as experiências apresentadas sugerem que as comunidades e/ou organizações civis têm condições de, em conjunto com o Estado, criar estratégias para resolver os problemas que, aparentemente, seriam tratados como falhas de mercado (exclusão do pobre, fornecimento de crédito a micro e pequenas empresas e setores informais, atração de investimentos, regras do mercado de trabalho, enfim empecilhos diversos ao desenvolvimento local) ou do Estado (fornecimento insuficiente de serviços públicos locais, infra-estrutura básica, falta de segurança e deterioração do meio ambiente).

c) as experiências brasileiras e internacionais analisadas mostram que não ocorre uma única forma de descentralização e muito menos de relação das organizações com o Estado. Como decorrência, não há um modo e sim vários modos de se traçar estratégias, as quais dependem dos contextos históricos e culturais<sup>16</sup>;

d) expressam que a atuação dos conselhos está vinculada ao histórico de poder local e das relações de cooperação (ou conflito) estabelecidas e dos objetivos traçados pelos que participam do conselho. Existe um relativo consenso de que as práticas clientelistas ligadas às questões políticas locais podem influenciar a forma de atuação dos conselhos.

O que se pode concluir é que a implantação dos conselhos gestores, apesar dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou como estrutura que tanto garante melhor gestão pública quanto o desenvolvimento local, ou seja, tem resultados incertos, a qualidade e as formas de cooperação variam bastante. As diretrizes e disseminação dos conselhos, portanto, encontram ecos distintos devido às condições (culturais, políticas, sociais, econômicas e ambientais) de cada local.

Pode-se afirmar também que os estudos pouco se prendem aos grupos de poder, conflitos e interesses que estão presentes nos conselhos. Como comenta

Abramovay (2005), a literatura atual não vai discutir as condições objetivas, a situação dos atores que permite que seja ou não alcançado o desenvolvimento local. Não estuda as forças políticas e sociais que lhe são subjacentes: é uma literatura sobre “*policy*” e, na exposição de *policies*, caracteriza-se pela apresentação de “*tool kits*”. Isso tem sérias implicações na interpretação dos conselhos.

Soma-se a isso, algumas indagações: até que ponto pode-se afirmar que um conselho que obtém resultados positivos em termos de políticas *econômicas* terá os mesmos resultados em todos os demais segmentos (infância, saúde, educação, entre outros)? A abertura ao diálogo efetivo por parte do Estado na área econômica implica em diálogo em todas as demais áreas? O bom relacionamento conquistado, entre o setor público e os setores sociais organizados no conselho pode ser mantido para sempre, independente da gestão política (atingiu o ponto ótimo, considerado como aquele em que não há retrocesso)?

Não se pretende responder às questões, mas defender que um dos enfoques que permite refletir sobre os resultados encontrados é aquele em que os espaços de decisão criados, como os conselhos de desenvolvimento, significam muito mais do que uma nova forma democrática de elaborar as políticas públicas e passam a ser vistos como um campo (Bourdieu, 1990), composto por atores com habilidades sociais (Fligstein, 1999 e 2001), que defendem interesses setoriais, que estão em jogo constantemente. As regras negociadas, portanto, fogem do enfoque dos condicionantes para se alcançar um bom resultado, o qual se perpetua no tempo.

A visão proposta pelos autores é perfeitamente cabível e relevante para o estudo dos conselhos e, neste caso, a literatura e os avanços teóricos são bem menos significativos.

## 5. O mercado, os conselhos e a teoria dos campos

Parte-se que o desenvolvimento local é permeado pelas relações sociais, culturais, econômicas e de poder social que influenciam as ações do governo na busca de alternativas para os problemas vinculados ao desenvolvimento. É o que Granovetter (1985) chama de *social embeddedness*, ou seja, um *mix* de atividade ou ação econômica com a ação não econômica, que possibilita que as políticas tenham desenhos tão diferentes, próprios. O mercado para o autor corresponde a transações de todos os tipos que são efetivadas por conexões sociais.

“*O mundo social está inteiramente presente em cada ação econômica*”, afirma Bourdieu (2000, p. 11). Nesse sentido, “*As trocas nunca são completa-*

*mente reduzidas a sua dimensão econômica o mercado é uma dupla construção social da oferta e da demanda para o qual o Estado contribui de maneira decisiva” (idem, 2005, p.8 e 18).*

Os trabalhos de Fligstein (1999, 2001) associam o desenvolvimento às capacidades diferentes que os atores sociais possuem em negociar. Nesse sentido, o autor (2002) retoma o conceito de mercado e afirma que ele emerge de e reflete contextos institucionais, culturais e econômicos. Os participantes de qualquer mercado procuram, permanentemente, estabilizar suas relações e reduzir os riscos e incertezas, através de diversos arranjos sociais (associações, cooperativas, organizações internacionais, entre outros) de maneira a criar regras (formais ou não) que lhes permitem prever comportamentos.

O mercado, conseqüentemente, deixa de ser concebido como um espaço no qual se observa, somente, procedimentos de trocas, de concorrência, de negociação e de relações contratuais que regulam os preços de equilíbrio ou como afirma Abramovay (2006), um ponto abstrato de encontro entre compradores e vendedores, mecanismo automático e impessoal de coordenação entre indivíduos independentes entre si e passa a ser entendido como uma espaço que envolve complexos processos sociais. Como um conjunto de instituições (regras formais e informais) que são formuladas pelos atores que moldam as relações e sem os quais as trocas não seriam possíveis (Friedberg, 1993, p.11).

O mercado, portanto, não é somente um espaço de trocas, ele é composto por agentes sociais (empresas ou grupos de empresas) que têm poderes diferentes, em termos de recursos financeiros, políticos e humanos. Sob o enfoque proposto de Fligstein e Bourdieu, o mercado é um espaço social, no qual grupos lutam continuamente por suas lideranças. Portanto, reflete condições institucionais, culturais e econômicas que resultam em regras, formais e informais, que se modificam de maneira a beneficiar ou manter no poder determinado(s) grupo(s).

O conselho é um dos espaços de articulação entre o público e o privado e é a opção de análise do presente estudo. Na abordagem proposta, os integrantes dos conselhos carregam valores, defendem interesses e articulam ações que influenciam a política pública, ou seja, os comportamentos não são neutros, portanto, fogem da expectativa de encontrar os mesmos bons resultados (bons governos) com a aplicação de condicionantes.

Participar de um conselho é uma das maneiras de as organizações empresariais estabelecerem laços de confiança que estabilizam suas relações e adotarem concepções de controle de seus recursos que lhes permitam permanecer no mercado.

O reconhecimento dos diferentes poderes de condução e de defesa desigual dos interesses é o que Fligstein (2002) chama de concepções de controle. Estas ajudam a definir quem ou qual grupo ocupa qual posição nos relacionamentos estabelecidos e guiam as interações no sentido de que os atores adquirem um conjunto de conhecimentos cognitivos para interpretar o comportamento dos outros. As concepções de controle, portanto, referem-se às diferentes formas como os integrantes das empresas interpretam o seu lugar no espaço em que estão inseridos e, a partir destas interpretações, definem as suas estratégias. Definem como os poderes de condução das diferentes organizações são estruturados. *As concepções de controle é certamente o elemento subjetivo e até comunitário envolvido na idéia de desenvolvimento territorial* (Abramovay, 2005). Com isso, as relações entre os grupos organizados, os poderes e as instituições por elas criadas são inseparáveis das estruturas criadas, que, no caso dos conselhos possibilita implementar a dinâmica de desenvolvimento.

A construção social de mercados (particularmente, sob a influência dos conselhos) está sujeita às relações de força. O desenvolvimento, dessa forma, passa pelas relações de poder entre atores individuais e coletivos, públicos, privados e não-governamentais, que interagem e moldam relações de maneira a construir um ambiente mais estável e favorável à dinâmica local.

Feitas essas considerações, parte-se que o conselho pode ser considerado um campo, onde as relações de poder são explicitados.

O campo<sup>17</sup> é um espaço social criado pelos agentes ou grupos sociais organizados e que só existe para os agentes que se encontram nele. Referindo-se ao mercado, Bourdieu (2005, p.23) comenta que é na relação entre as diferentes empresas que se engendra o campo e as relações de força que o caracterizam. O mesmo autor (2005, p.34), referindo-se às lutas por fatias de mercado pelas empresas, comenta que *"é um campo de lutas destinadas a conservar ou transformar o campo de forças (a divisão de fatias do mercado), um campo socialmente construído onde se afrontam agentes dotados de recursos diferentes... Longe de poderem desenvolver livremente suas estratégias, os agentes estão diante de um espaço de possibilidades que dependem muito estreitamente da posição que ocupam no campo"*.

É no campo que os atores/organizações delineiam suas ações uns em relação aos outros, de maneira a criarem estratégias para se atingir um objetivo comum, como, no caso em questão, o desenvolvimento local. Conseqüentemente, as concepções de controle permitirão que os atores sociais empreendam ações (coalisões, disputas, *lobbies*, entre outros) para garantir que as suas propostas sejam as vitoriosas.

Nesse contexto, o conselho é o espaço social organizacional, é o campo no qual os grupos com interesses diferentes e mesmo divergentes se reúnem e interagem continuamente. É uma "arena política, com regras e estruturas que permitem os jogos de poder entre os atores" (Sacomo Neto e Truzzi, 2005, p.232) no alcance de objetivos negociados ou pré-determinados.

No caso do conselho, o campo passa a existir no momento em que é legalmente definido (e, principalmente, reconhecido por seus membros como legítimo e necessário). Ele é importante para os participantes e é implementado através de seleção de organizações que interagem e constroem estruturas de dominação e padrões de coalizão claramente definidos (DiMaggio e Powell, 1983).

No campo há dois grupos relevantes, segundo Fligstein (1999 e 2001) e Bourdieu<sup>18</sup> (2005), o dominante (*incumbent*) e o desafiante (*challenger*) e, em cada um, existem atores com habilidades sociais que agem no sentido de obter cooperação (adesão) para as suas propostas, o *social skill*.

O *social skill*, em campos relativamente estáveis se expressa, no grupo dominante, pela habilidade em assegurar a cooperação com os membros de seu grupo e os do grupo desafiante e, para isso, usa as regras e recursos existentes (que deram certo) para reproduzir seu poder e defender seu status. No grupo desafiante, ele é aquele que tenta reproduzir seu domínio dentro do seu grupo e achar brechas para contestar as diretrizes do grupo dominante e, com isso, tornar o seu grupo dominante.

No campo existe uma situação instável entre os grupos. O grupo dominante age no sentido de propor as regras e/ou estabelecer as estratégias de ação que serão assumidas pelo grupo desafiante e, ao mesmo tempo, garantam a estabilidade necessária para continuar como grupo dominante. Isso quer dizer que o grupo dominante luta para manter o poder de condução das regras que serão estabelecidas pelo conselho e, com isso, manter o poder sobre o grupo desafiante.

Quando as regras negociadas pelo grupo dominante, que tem o maior poder de condução, não respondem ou não estabelecem relações estáveis ocorre uma crise. Segundo Fligstein (1999, p.6), esse momento é político e envolve uma situação conflitante ou controversa (turbulências no mercado consumidor ou produtor, guerras, entre outros), disputas sobre recursos escassos ou direcionamentos políticos. Pode-se identificar a crise no campo quando o grupo dominante tem dificuldades em reproduzir seu domínio ou seus privilégios através das regras que, até então, eles delimitaram.

Nessa dinâmica, à medida que o grupo dominante passa a não dar respostas às crises ou às instabilidades que afetam o desenvolvimento local (a propor



regras ou diretrizes que não são aceitas ou não são confiáveis para os participantes) pode ser a oportunidade que o grupo desafiante possui para tornar-se o grupo dominante. Ou seja, na crise, se o grupo dominante falha na formulação de alternativas passa a existir a possibilidade para que novas estratégias sejam acionadas. O grupo desafiante encontra uma abertura para forçar mudanças na ordem existente. Portanto, o desafiante é bem sucedido quando ele é capaz de mobilizar recursos e formular diretrizes que possibilitam conduzir o seu grupo e o outro grupo (que, até então, era dominante) para uma nova situação, de superação.

No conselho (que é o campo), as organizações que compõem o grupo dominante tentam criar regras/acordos que tragam estabilidade nas relações internas (as concepções de controle) e ao conseguir ele se fortalece e adquire forças para direcionar as políticas de desenvolvimento que serão implementadas pelo Estado, o que o fortalece, novamente e aumenta as suas possibilidades de continuar como grupo dominante.

O governo possui um status diferente dos demais agentes no conselho. Nesse caso, a relação de dominância/ subordinação não altera o estatuto legal existente, ou seja, o resultado não é a substituição do governo pelo grupo dominante do conselho. O que ocorre é a disputa contínua pela ocupação de espaços de decisão. Ou seja, de criação de mecanismos e instituições para que o grupo dominante tenha maior espaço, maior poder de convencimento para levar adiante os projetos de desenvolvimento que atenda, parcial ou totalmente, os seus interesses.

Exagerando, talvez um pouco, pode-se imaginar uma situação comum a vários pequenos municípios brasileiros, que é a existência de uma empresa importante na geração de emprego e renda local. Essa empresa ao participar, como representante dos empresários, de um conselho, em princípio terá poder de negociação diferente das demais organizações participantes. Ela fará parte do grupo dominante. As relações de força entre os grupos e as concepções de controle são perfeitamente identificadas, nesse caso<sup>19</sup>.

As regras estabelecidas pelo conselho refletem, portanto, as negociações existentes e o poder do grupo dominante naquela questão. É a sua posição que determina os limites de intervenção, as estruturas e regras de decisão implementadas. Esse é um ponto importante, pois, as regras são fruto de disputas internas, as quais têm como objetivo criar estabilidades. Mas, ao mesmo tempo, estas não são eternas, imutáveis, pois, o grupo desafiante sempre procura brechas para conquistar espaços na determinação das políticas, o que pode, inclusive, provocar retrocessos.

Portanto, o campo dos conselhos, em uma situação estável, aparentemente, está regido por normas universais e “legítimas”, mas que podem ser modificadas em momentos de crise, pois, a disputa é contínua. Nesse conteúdo, a estratégia ou regra negociada é um momento ou, como Borinelli (2004, p.4) afirma que “*a encruzilhada de diversas instâncias sociais, em que a unidade obtida é provisória, logo, embora as finalidades tendam a ser iguais, os modos de organização alteram-se*”

A estabilidade das relações entre os grupos, conseqüentemente, pode ser modificada na medida em que aparecem atores com habilidades sociais e com força suficiente para desafiar o grupo dominante e propor novas instituições, que serão seguidas. Conseqüentemente, pode-se apontar que, sob o enfoque dos campos, o conselho passa a ser dinâmico, com atores sociais/grupos que disputam a sua direção, o tempo todo. O resultado dessa disputa se expressa nas propostas de desenvolvimento local.

O conselho, nessa abordagem, é um campo de forças. Conforme Bourdieu (2005, p. 33), “é um campo de lutas destinado a conservar ou a transformar o campo de forças” (de modo que os desafiantes se tornam dominantes).

Por conseguinte, a hegemonia no direcionamento do conselho também depende das habilidades sociais dos atores que pertencem ao campo dominante. As regras criadas, ou seja, as institucionalidades, envolvem poderes, tradições, valores e normas, mas também as habilidades sociais (Fligstein, 1999) ou capital (Bourdieu, 1990) dos atores envolvidos. Isto significa dizer que, nos conselhos, aumentam as possibilidades de alguns atores terem maior poder de condução de propostas e diminuem a de outros. Estas habilidades são devidas à desigual obtenção de recursos diretos e indiretos, como conhecimento e visões de mundo (Engelen, 2002) ou, como aponta Bourdieu (1990), um capital específico adquirido pelas lutas anteriores.

Todas as pessoas possuem habilidade social, mas algumas são mais socialmente habilidosas em obter cooperação, manobrar em torno dos atores mais poderosos e saber construir coalizões políticas. Possuem visão para propor novas idéias, que são usadas para induzir cooperação entre as pessoas. Ou seja, sob determinadas condições, a habilidade de certos atores pode ser mais relevante (pivotal) do que a de outros. (Fligstein, 1999, p.3 e 4).

As assimetrias nas habilidades sociais permitem que certos indivíduos sejam os produtores de regras na condução do conselho. Isso aponta que os participantes dos conselhos além de serem representantes de um setor são pessoas que, pelo seu histórico, detém habilidades nas artes do convencimento e, com isso, são experientes na defesa dos seus interesses e/ou do setor que

representam e possuem maior poder na negociação e formulação das estratégias de desenvolvimento.

As diretrizes de desenvolvimento formuladas nos conselhos é, em grande parte, fruto da intervenção do grupo dominante. As regras negociadas, por sua vez, servem de referência nas decisões de investimentos e ações de desenvolvimento. Elas reduzem, principalmente para os que estabelecem as regras e/ou participam da negociação, as incertezas que pesam sobre o local, pois, permitem antecipar as ações que serão levadas pelo governo. As condições infra-estruturais a serem criadas para atração de investimentos, os incentivos e subsídios à determinados setores econômicos e sociais, os direcionamentos das políticas de educação e saúde são algumas das proposições que podem ser negociadas no conselho e que permitem criar a estabilidade necessária para que haja confiança entre os grupos sociais envolvidos assim como estabelecer um ambiente que permita relativa segurança e estabilidade, que é fundamental para o desenvolvimento.

O poder é um dos ingredientes essenciais da dinâmica das organizações, pois, permite a redução das incertezas (Dupuy e Gilly, 1996). Este, em grande parte, é dado pela habilidade de pessoas em construir coalizões políticas e de convencer ou de fazer crer que, diante de uma ameaça de crise a sua proposta de superação é a melhor.

A assimetria de poderes, de habilidades sociais é concretizada pelo estatuto (ou regimento ou regulamento) que coordena a atuação dos atores sociais, conforme Dupuy e Gilly (1996) ou direitos de propriedade, na visão de Fli-gstein (1999) e Espino (2000). O estatuto de funcionamento do conselho, por sua vez, serve de referência sobre o que é decidido pelos grupos que estão no campo com poderes desiguais. Quer dizer, o desenho institucional do campo (as estruturas tão desiguais dos conselhos) fixa o regimento negociado entre os grupos dominante e desafiante, que, por sua vez, estabelece os procedimentos para a tomada de decisão, formas de votação, regularidade das eleições, setores/organizações que terão representantes, entre outros. As regras definem os incentivos e os constrangimentos que, por sua vez, produzem relações de privilégio e dependência, afirma Steinmo et all (1994).

O regulamento permite dar as condições e os limites para que a coordenação/cooperação seja possível assim como permite decidir se há ou não transgressão das regras em vigor. O poder, nesse caso, não é entendido como um efeito de dominação eterna de um grupo por outro e sim como construção social entre atores com habilidades diferentes. Essa construção, na medida em que há constante disputa entre grupo dominante e desafiante, está sempre em transformação.

O poder (e as regras que surgem derivadas desse poder) é uma das referências coletivas que sustentam a dinâmica interna da organização, mas não a única. Dupuy e Gilly (1996, p.164) afirmam que a confiança e a reputação servem também de referência para a decisão dos atores. A reputação (pode-se aqui fazer um paralelo com o conceito de capital, de Bourdieu, 1990) se baseia, em grande medida, no comportamento passado do atores. A reputação se constrói na interação e dela deriva o consenso que o ator pode ser digno (ou não) de confiança.

Poder e confiança são elementos que permitem reduzir as incertezas que pesam sobre as relações entre os indivíduos, grupos de indivíduos e entre as organizações. Estão presentes na estruturação de um campo de ação social que possui atores com interesses diferentes.

Como afirmam Dupuy e Gilly (1996, p.165): "*a dinâmica das organizações é dada por um conjunto de suportes que podem ser explícitos ou implícitos. Os suportes explícitos (regulamentos, notas de serviço, sanções, etc) e as regras implícitas (relações confiança, normas e valores) espelham/fundamentam o sistema de poder dentro da organização.*"

Diante do exposto enfatiza-se que, se por um lado, os conselhos e as regras formais e informais negociadas (instituições criadas) jogam um papel fundamental na dinâmica de desenvolvimento econômico e permitem, com a interação dos grupos, valorizar seus recursos, obter certa estabilidade nas relações (segurança) de maneira a promover o desenvolvimento, por outro lado, os grupos que compõem os conselhos disputam estratégias e determinam, com as negociações quais setores serão priorizados pelos investimentos públicos e/ou privados. Existem disputas contínuas de direcionamentos políticos, sociais e econômicos.

Nesse contexto, a aplicação de condicionantes para um bom conselho não dá conta da dinâmica e das disputas contínuas existentes, pois, a direção é disputada continuamente e existem muitas interdependências (financeiras, políticas, entre outras) que se dão em função de garantir a confiança dos grupos de maneira a criar relativa estabilidade para o desenvolvimento.

## **6. Conclusões**

O enfoque proposto, em grande parte, por Bourdieu e Fligstein, permite analisar a correlação de forças que existe dentro de um conselho e sua influência no desenho das políticas de desenvolvimento. Pelo mesmo, quebram-se algumas tendências de análise:

A primeira é sobre a própria visão do Estado, que deixa de ser analisado sob o enfoque dos condicionantes para se alcançar um bom resultado na gestão pública e permite que se analise a relação do Estado com os agentes privados e sociais, dentro dos conselhos, como um campo em que existem vários interesses (grupos) que disputam o poder de condução das políticas, constantemente. Essa relação, portanto, diferentemente dos resultados esperados pela aplicação direta de fórmulas de gestão (as boas práticas) deixa como mensagem que há outros aspectos relevantes que devem ser considerados na gestão pública e são esses aspectos que fazem com que os resultados sejam diferentes.

Mostra também que os interesses e poderes em jogo, no campo, resultam em uma estrutura que pode se modificar ao longo do tempo, o que foge da premissa de que gestão eficiente, com regras universais que deram certo e que tendem a se perpetuar, independente das gestões governamentais posteriores. Diferentemente dos estudos que apontam a similaridade nas respostas do setor público às demandas dos conselhos (daí as classificações como conselho que dá certo, cidade que dá certo, entre outras), o que se quer mostrar é que não se podem generalizar os resultados. Eles mudam com o passar do tempo.

A segunda é decorrente da primeira. Com a teoria dos campos e das habilidades sociais pode-se mostrar que o setor privado participa dos conselhos para defender interesses setoriais ou minimizar ações ou normas que lhe prejudiquem. Essa constatação não permite dizer que o conselho se move sempre para melhores resultados. Não se pode supor, a priori, que a gestão compartilhada e a construção de estratégias locais de desenvolvimento ocorrem sempre num ambiente em que os objetivos são comuns e correspondem ao desenvolvimento local. Conseqüentemente, as relações estabelecidas nos conselhos são dinâmicas e podem ocasionar avanços e retrocessos no desenvolvimento local. Portanto, fogem do enfoque que basta atender aos condicionantes e regras para se alcançar um bom resultado. As instituições são definidas e redefinidas devido à correlação de forças, dos poderes que se confrontam continuamente.

O conselho é um campo heterogêneo em sua constituição (representantes com poderes diferentes por sua história, poder e por seus recursos) e finalidade (grupos internos, com interesses definidos), com grupos que disputam a lideranças dos objetivos de desenvolvimento a serem traçados.

O caminho para o desenvolvimento local, conseqüentemente, é fruto de um jogo de poderes em que as diretrizes elaboradas são a expressão de compromissos que permitem um direcionamento específico (daí os receituários terem resultados locais diferentes) e criar estabilidades através das instituições. As instituições por elas criadas, portanto, são fatores importantes e que devem ser levados em conta nas análises que enfocam tanto os conselhos em si quanto

as relações que se estabelecem entre governo e organizações civis para o desenvolvimento local.

Algumas considerações ainda devem ser feitas.

A análise realizada parte de um contexto macro, ou seja, um conselho com dois grupos que disputam as decisões norteadoras do desenvolvimento local. Se, por um lado, acredita-se que essa abordagem permite avanços teóricos, por outro lado, a mesma levanta uma série de questões novas, tais como: Partindo de que os atores sociais defendem interesses individuais e corporativos, pode a teoria dos campos contribuir para a análise ou a identificação desses interesses e a sua influência no processo decisório? Os direcionamentos dados por Bourdieu para a firma são aplicáveis para todas as organizações multiagentes sem fins lucrativos? Estas são algumas questões que precisam ser aprofundadas para o Brasil.

Por último, fugindo da análise desenvolvida, salienta-se que as decisões sobre os rumos do desenvolvimento não estão limitadas ou não são de competência exclusiva dos conselhos. As políticas traçadas são fruto de negociações mais complexas que a tratada. No setor público – objeto deste artigo – existem as relações entre o Executivo e o Legislativo (e todas as discussões sobre a democracia representativa), as do Legislativo ou do Executivo com os conselhos e outros organismos multiagentes e, ainda, ocorrem as negociações informais entre essas várias instâncias e organizações. Pelo referencial teórico desenvolvido, estas relações, em princípio, também podem ser tratadas como campos específicos importantes para identificar os contextos de decisão das políticas de desenvolvimento.

## Abstract

The changes in the market and in the State results the fact that his representatives dialogue about the direction of the local development in instances multiagents. One of the places of dialogue is the Council of development. Great parts of the analysis done about councils emphasizes the democracy, accountability and the transparency and enumerate a series of recommendations that guide the success, which not always happens. To better understand these issues I propose the social skill' approach (Fligstein, 1999) and fields (Bourdieu, 2000). With them the councils of development stop to be places with stable structures and social actors defending the same objectives. The construction of the rules by the councils occurs in a field with groups, which differ in power and dispute interests in tracing of the policies of local development. Consequently, the relationships established are dynamic and they can cause advancements and retreats in the local development and, so, escape of the consensus that is enough to pay attention to the rules of good government to achieve a good result.

**Key-words:** social skill, fields, councils of development, Fligstein, Bourdieu.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. Artigo apresentado no *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: IICA-SDT/MDA, agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_. A caixa-preta dos mercados. Disponível em [www.econ.fea.usp/abramovay/artigos\\_jornal/2006/A\\_Caixa\\_Preta\\_dos\\_Mercados.pdf](http://www.econ.fea.usp/abramovay/artigos_jornal/2006/A_Caixa_Preta_dos_Mercados.pdf). Acesso em agosto de 2006.
- \_\_\_\_\_. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. In: *Revista de la CEPAL*, nº 82, p.157-171, abril de 2004.
- ALMEIDA, José E. Crise e reestruturação regressiva do capital. In: *Anais IV Jornada do GT Mundos do trabalho/ANPUH*, p.262-282, Pelotas, 08 a 11 de outubro de 2007.
- ARROW, K. e HAHN, F. *General competitive analysis*. San Francisco: Holden Day, 1971.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil e participação social no Brasil. Projeto Brasil em Três Tempos, 2006; disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>. Acesso em 11 de fevereiro de 2009.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*. Washington: World Bank, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Managing Development: The Governance Dimension*. Washington: *World Bank Discussion Paper*, n. 25, June 1991.
- \_\_\_\_\_. *Governance and Development*. Washington: World Bank, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Governance: The World Bank Experience*. Washington: World Bank, 1994.
- \_\_\_\_\_. *El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial, 1997.
- BEDUSCHI FILHO, Luiz C. e ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: *Anais do 41º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Juiz de Fora, 2003.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent: districts et réseaux – les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris : Presses Universitaires de France, 1994.
- BORNELLI, B. Instituições e Política Ambiental: Notas Teóricas e Metodológicas. In: *Anais do Primeiro Encontro da Annpas, 2003*. Disponível em <http://www.annpas.org.br>. Acesso em 03 de maio de 2004.
- BOURDIEU, P. O campo econômico. In: *Política e Sociedade*, 2005, vol.4 (6), p.15-58.
- \_\_\_\_\_. *Coisas ditas*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.
- \_\_\_\_\_. *As estruturas sociais da economia*. Portugal: Instituto Piaget, 2000.
- BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Governo Federal, 2000.

- BRESSER PEREIRA, Luis C. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Texto para discussão ENAP, 2004, nº 4.
- \_\_\_\_\_ e PACHECO, Regina S. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. In: *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado*, out./nov. 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 30 de janeiro de 2009.
- BROUSSEAU, É. Régulation de l'internet. In: *Revue Economique*, 2001, vol. 52, p. 349-377.
- DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (1983) The iron case revisited. In: *American Sociological Review*, 1983, nº 47, p. 147-160.
- DINIZ, Clélio C. Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. In: CEPAL – LC/BR/S/R.172, junho de 2006. Disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/27836/LC/BR/S/R172ClelioCampolina.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.
- DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. In: *Revista do Serviço Público*, 1994, vol. 118, p. 95-118, jan/jul. 1994.
- DUPUY, C. e GILLY, Jean-Pierre. Apprentissage organisationnel et dynamiques territoriales: une nouvelle approche des rapports entre groupes industriels et systèmes locaux d'innovation. In: Pecqueur, Bernard (org) – *Dynamiques territoriales et mutation économiques*. Paris: Ed. L' Harmattan, 1996.
- ESPINO, José A. *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- FEIOCK, R. Institutional collective action and governance local. Disponível em [http://www.fsu.edu/~spap/feiock/papers/ICA\\_&\\_Local\\_Governance.pdf](http://www.fsu.edu/~spap/feiock/papers/ICA_&_Local_Governance.pdf). Acesso em agosto de 2005.
- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Social Skill and the Theory of Fields*. Berkeley: University of California, 1999.
- \_\_\_\_\_. Social skill and the theory of fields. In: *Sociological Theory*, 2001, nº 19 (2), p. 105-125.
- FRIEDBERG, E. Les quatre dimensions de l'action organisée. In: *Documents pour l'enseignement économique et social*, 1993, p.5-24.
- GODOY, Amália M. G. Uma proposta de análise dos conselhos de desenvolvimento. In: *Anais do IV Encontro de Economia Paranaense – IV Ecopar*, novembro de 2005.
- GOHN, Maria da Gloria. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Disponível em <http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em agosto de 2001.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embedness. In: *American Journal of Sociology*, 1985, vol. 91 (3), p. 481-580.
- HALL, P. A. e TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. In: *Political Studies*, 1996, vol. XLIV, p. 936-957 .
- HUNGTINTON, S. P.; CROZIER, M. J.; WATANUKI, J. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press, 1975.



- INTERLAKEN Workshop – Decentralization, federal systems in forestry and national forest programs. In: *Report of a workshop co-organized by the governments of Indonesia and Switzerland*, 2004. Disponível em [www.cifor.cgiar.org/publications/corporate/newsonline/Newsonline36/interlaken.htm](http://www.cifor.cgiar.org/publications/corporate/newsonline/Newsonline36/interlaken.htm). Acesso em junho de 2005.
- JACOBI, Pedro R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. In: *Sociedade e Estado*, 2003, vol. 18, n° 1/2, p.315-338.
- KLIBSBERG, B. Uma gerência pública para os novos tempos. In: *Revista do Serviço Público*, 1994, vol. 118, p.119-142.
- MAYNTZ, R. The state and civil society in modern governance. In: *Anais do VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 5-9 de novembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. *From government to governance: Political steering in modern societies*. Wuerzburg: Summer Academy on IPP, 2003, 7-11 set. 2003. Disponível em [www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/SummerAcademies/SuA2Mayntz.pdf](http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/SummerAcademies/SuA2Mayntz.pdf). Acesso em agosto de 2006.
- MCCARNEY, P.; HALFANI, M. e RODRÍGUEZ, A. Hacia una definición de "governanza". In: *Proposiciones*, 1995, n° 28, p. 98-115.
- MEYER-STAMER, J. Governance and Territorial Development Policy, Politics and Polity in Local Economic Development. In: *Mesopartner working papers*. Disponível em [www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com). Acesso em julho de 2004.
- MESSNER, D. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London: F. Cass Publ, 1997 – GDI Books Series, No. 10.
- MOURA, S. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. In: *Revista de Administração Contemporânea*, 1997, vol. 1 (1).
- MORAES, R. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. In: *Lua Nova*, 2003, n.58, p.121- 141.
- OCDE. *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*. Paris: OCDE Development Center, 2001.
- OSTROM, E. *Governing de commons: the evolutions of institutions for collective actions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- RIBOT, J. C. Decentralized natural resource management: nature and democratic decentralization in sub-Saharan Africa: a summary report. In: *Symposium on Decentralization Local Governance*, 2002. Disponível em [http://www.uncdf.org/english/local\\_governance/thematic\\_papers](http://www.uncdf.org/english/local_governance/thematic_papers). Acesso em 07 de agosto de 2004.
- SACOMO NETO, M. e TRUZZI, Oswaldo M. S. Contribuições da Sociologia Econômica e do modelo político e estratégico para a análise inter-organizacional. In: FUSCO, José P. A. – *Tópicos emergentes de Engenharia da produção*, vol. 03. São Paulo: Arte e Ciência Editora, 2005, p. 233-244.
- SALAMON, Lester M. *Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

- SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Outubro de 2002.
- SANTISO, J. (2005) *The political economy of emerging markets: actors, institutions and financial crises in Latin America*. London: Palgrave, MacMillan, 2005.
- SANTOS, Maria H. de C. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. Texto para discussão, nº 11. Brasília: MARE/ENAP, 2002.
- SCARDUA, Fernando P. e BURSZTYN, Maria A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. In: *Sociedade e Estado*, 2003, vol.18, nº 1/2, p.291-314.
- SCOTT, W. R. e MEYER, J. The organization of societal sectors. In: MEYER, J. e SCOTT, R.W. (ed.) – *Organizational Environments*, 1983, p. 129-53.
- SEARLE, John R. What is an institution. In: *Journal of Institutional Economics*, 2005, vol.1 (1), p. 1–22.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, jul/dez 2006, ano 8, nº 16, p.20-45.
- SOUZA, Moema A. S. L. (2009) Setor saúde: impactos das reformas neoliberais. In: *Qualitas Revista Eletrônica*, 2009. Ed. Especial. Disponível em <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/63/55>. Acesso em 12 de fevereiro de 2009.
- STEINMO, S., THELEN, K. e LONGSTRETH. F. Structuring Politics: Historical Institutionalism. In: *Comparative Perspective*, 1994.
- SZTAJN, R. e AGUIRRE, B. (2005) Mudanças Institucionais. In ZYLBERSTAJN, Décio e SZTAJN, Rachel – *Direito & Economia: análise econômica do Direito e das Organizações*, 2005, p. 228- 243.
- TAVARES, M. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- TEIXEIRA, E.C. Efetividade e eficiência dos conselhos. In: *Polis*, 2000, nº 37, p.97-120.
- TEIXEIRA, Sonia M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 de outubro de 2002.
- VAILLANCOURT, Y. Vêrs un État stratège partenaire de la société civile. In: *Collection Études Théoriques*, ETO708, dez. 2007. Disponível em [www.crisis.uqam.ca](http://www.crisis.uqam.ca). Acesso em 10 de janeiro de 2009.

## Notas

<sup>1</sup> A sociedade civil organizada é entendida como um conjunto de pessoas que se organizam em grupos para a defesa de interesses específicos (próprios) e, para isso, utiliza formas organizativas presenciais ou imateriais distintas das do Estado.

<sup>2</sup> Consulte OCDE (2001), Godoy (2005), entre outros.

<sup>3</sup> A Comissão foi constituída, em 1973, por banqueiros e empresários de empresas multinacionais, dos Estados Unidos da América, Europa Ocidental e Japão, o que caracterizou o Trilateralismo.

<sup>4</sup> Diniz (2006, p. 6) ressalta a importância do local na globalização ao afirmar que as atividades econômicas, “em um mundo crescentemente integrado buscam as localidades mais lucrativas, recriando o local e aumentando a competição regional... nações têm se tornado mais, não menos importante”.

<sup>5</sup> Arrow e Hahn (1971) demonstram que, sob certas circunstâncias, um sistema de mercado pode realizar a melhor alocação de recursos.

<sup>6</sup> Vários autores criticam o receituário. Benko e Lipietz (1994) comentam que a livre movimentação de capitais, ao atuar em escala mundial – sem levar conta as particularidades de cada país ou região – veio contribuir para ampliar as disparidades de desenvolvimento, uma vez que são as regiões mais ricas que figuram como atores privilegiados da localização dos investimentos privados. Tavares (1999, p.480) numa visão catastrófica da intervenção dos organismos financeiros internacionais comenta que uma das tendências é “continuarmos sob domínio do capital financeiro internacional ...conduzido pelos grandes bancos norte-americanos, aprofundando a submissão aos desideratos da potência hegemônica e caminhando na direção da dolarização com *currency board* (...) e desnacionalização completa do sistema bancário, numa situação semelhante à da Argentina”.

<sup>7</sup> “*when essential resources are distributed among governmental and non-governmental actors and only pooling these resources, involving the direct interaction among these actors, can lead to an adequate definition of problems and, based on this, policymaking that aims at problem-solving* (Meyer-Stamer, 2004, p.12).

<sup>8</sup> Bresser Pereira (2004, p.8) comenta: “*As instituições e as políticas econômicas... estão imbricadas na estrutura econômica e social de cada sociedade, e ... refletem valores e crenças prevalentes no sistema cultural.. é por isso que fracassam as tentativas dos países ricos e instituições financeiras por eles controlada de exportar instituições, reformas para os países em desenvolvimento*”.

<sup>9</sup> Não se pode deixar de enfatizar que as experiências participativas no Brasil são anteriores aos anos 1980. Um artigo interessante sobre os diversos tipos de experiências associativas, desde os anos 1950 e impulsionadas no período da ditadura militar é o de Avritzer (2006).

<sup>10</sup> Processo concretizado e viabilizado pelo MARE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), de 1995/98, direcionado para que o Estado só execute diretamente as tarefas que são exclusivas do Estado, ou seja, que envolvem o emprego do poder do Estado, como legislar e tributar ou que apliquem os recursos do Estado. Dentre essas, incluem-se a polícia, as forças armadas, órgãos de fiscalização e de regulamentação (Bresser-Pereira, 2005, p. 8)

<sup>11</sup> Conforme Searle (2005, p.10), o papel essencial das instituições humanas... é criar novos tipos de relações de poder. Instituições humanas são, acima de tudo, um tipo especial de poder. O poder que é marcado por palavras como: direitos, deveres, obrigações, autorizações, autorizações, permissões, delegação de poderes, exigências e certificações.

<sup>12</sup> Albuquerque (2004, p. 162) apresenta um octaedro, cujas faces contêm os elementos básicos das iniciativas de desenvolvimento econômico local compostos por: 1. mobilização e participação dos atores locais; 2. atitude pró-ativa do governo local; 3. existência de equipes de liderança local; 4. cooperação público-privada; 5. elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento; 6. fomento de micro-empresas, pequenas e médias empresas e formação de recursos humanos; 7. coordenação de programas e instrumentos de fomento e 8. institucionalidade para o desenvolvimento econômico local.

<sup>13</sup> As recomendações da OCDE (2001) são: a) estabelecer políticas coerentes com as do governo central; b) adaptar o marco estratégico da associação às necessidades dos associados, os quais devem ser explícitos e transparentes; c) fortalecer a prestação de contas dos associados (políticas

claras de mandato, delegação e distribuição clara de responsabilidade, avaliação de projetos que envolvem fundos públicos); proporcionar flexibilidade na gestão de programas públicos: instâncias que garantam a participação na definição de estratégias locais, participar dos programas com metas comuns mesmo que a responsabilidade fique por conta do setor público).

<sup>14</sup> Vide Maynts (2001); Salamon (1995); Ribot (2002); Scardua e Bursztyn (2003).

<sup>15</sup> Vide Teixeira (2002), Santana (2002), Abramovay (2003); Gohn (2001), Jacobi (2003) e Meyer-Stamer (2004).

<sup>16</sup> Vide: Feiock (2005), Godoy (2005), OCDE (2001), Maynts (2001), Banco Mundial (1994), Albuquerque (2004).

<sup>17</sup> Segundo Fligstein (1999), existem várias denominações para campos: campos organizacionais (DiMaggio e Powell, 1983); campos (Bourdieu, 1990; 2005); setores (Meyer e Scott, 1983) ou jogos (Axelrod, 1984).

<sup>18</sup> Bourdieu (2005) define que o campo é constituído por dois *first movers* ou *market leaders* (dominantes) os *challengers*.

<sup>19</sup> Vários dos trabalhos citados, no item "Experiências de conselhos" do presente artigo, enfatizam aspectos como representatividade, transparência, redes de relacionamento como determinantes do desempenho de um conselho. Contudo, os trabalhos não discutem como essa força é estruturada e consolidada internamente, quer dizer, como um conselho composto por forças heterogêneas se consolida perante a sociedade e tem maior espaço na determinação das políticas públicas. Pode-se apontar que, metodologicamente, os poderes podem ser identificados pelas redes de relacionamento existentes e/ou o peso econômico e/ou político na determinação das diretrizes negociadas. Como proposta de estudos sobre os conselhos, pode-se verificar a composição dos grupos no campo com a análise das atas dos conselhos, nas quais se identificam quais setores econômicos e sociais participam, as propostas que defendem e os resultados dessas negociações (o que permite mapear quem é o grupo dominante e o grupo desafiante e as regras estabelecidas). A análise da força do conselho, ou seja, a execução de suas propostas, em parte ou no todo pelo governo, pode ser realizada pelo levantamento dos projetos e ações implementados pelos órgãos públicos e por entrevistas com os atores sociais relevantes.