

**DEBATE TEÓRICO EM TORNO DO TEMA GOVERNANÇA:  
REFLEXÕES PRELIMINARES**

**THEORETICAL DEBATE AROUND GOVERNANCE:  
PRELIMINARY THOUGHTS**

Shalimar Gallon<sup>1</sup>

Marília Bortoluzzi Severo<sup>2</sup>

**Resumo**

O termo governança tem recebido destaque nos debates teóricos e na prática política como representativo de situações que, por envolverem uma pluralidade de atores, requerem coordenação sem que haja, todavia, quem mande e quem obedeça. Ou seja, remete a situações que se caracterizariam pela distribuição equilibrada do poder, bem como por relações sócio-organizacionais baseadas na cooperação. Nesse cenário, chama à atenção a adjetivação do termo, com os qualificativos como “boa” governança; governança “justa” ou, ainda, governança “democrática”. O presente artigo apresenta uma revisão teórica de diferentes abordagens do termo, com ênfase para a oferecida por uma instituição multilateral de governança econômica global, a saber, o Banco Mundial. O artigo conclui que o emprego do termo governança sinaliza a criação de uma nova linguagem que visa facilitar a disseminação da lógica neoliberal e o livre exercício da economia mundial globalizada.

**Palavras-chave:** Governança, Banco Mundial, Globalização.

**Abstract**

The concept of governance has been gaining a major focus on theoretical debates and practical politics as a new way to manage public policy. Within this context, the notion of governance as a tool of regulating the global system has been used as a synonym for governmental management, which is used by global actors to manage and optimize their markets. Thus, the governance issue draws attention, especially when used with the words "good" or "fair" in order to qualify the concept. Nevertheless, this study seeks to demonstrate approaches of governance that have been mentioned in literature, in the light of the concept formulated by the World Bank. Finally, it is concluded that governance becomes a way of creating management tools in order to the global economy can be governed without barriers.

**Keywords:** Governance, World Bank, Globalization.

---

<sup>1</sup> Doutora em Administração ênfase em Gestão de Pessoas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pós-Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

## **1 - Introdução**

Se já era fato que a situação dos países no sistema internacional caracterizava-se pela interdependência, esse processo foi acelerado com o final da Guerra Fria, quando o paradigma bipolar que orientou as relações internacionais no período pós Segunda Guerra Mundial cedeu lugar à emergência de uma pluralidade de pólos de poder no plano mundial. Este fenômeno integra as diferentes fases da globalização, que se consubstancia em um processo complexo, dinâmico e pluridimensional, com efeitos variados sobre a realidade sócio-econômica-cultural-política-ambiental dos diferentes países do globo.

Ao transformar os meios de comunicação e os padrões de relação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, a globalização deixa clara a necessidade de se dispor de um sistema de integração do novo, sobretudo em situações em que as fronteiras nacionais tornam-se mais fluidas, e muitos dos problemas (meio-ambiente, terrorismo, construção da paz, etc.) que afligem a humanidade adquirem características globais, não sendo mais possível a um único país solucioná-los de modo isolado.

É nesse cenário, o cenário da globalização, que remete a situações complexas, pluridimensionais e que exigem intensa colaboração, que ganha força o debate sobre a governança.

Diniz (2011) relata que a globalização caracteriza a economia internacional desde a década de 1980 é um termo amplo e tem sido utilizado de forma ambígua, sendo mais comum a sua utilização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e mudanças tecnológicas autônomas. A mesma autora ressalta que isto se trata, certamente, de uma simplificação, pois o processo de globalização é um fenômeno multidimensional, que expressa uma lógica econômica, mas obedece a decisões de natureza política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, mas sim, depende da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, através da qual se dá a tecedura dos vínculos entre economia mundial e economias nacionais<sup>1</sup> (DINIZ, 2011).

Nesse contexto, as decisões no sistema internacional são impactadas pela presença de diversos atores, entre os quais as organizações não governamentais (ONGs), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e, principalmente, os países que tem maior influência política e econômica (EUA, Alemanha, França, China, entre outros). Os autores Milani e Solinís (2002) observam que é importante introduzir a grande variedade de atores

não estatais que participam dos esforços de concerto em torno das questões mundiais, além dos atores já citados. No entanto, é difícil encontrar, ao mesmo tempo, o contexto e os atores pertinentes para a construção dos acordos sociais indispensáveis a essa regulação.

De acordo com Milani e Solinís (2002), a partir disso, surge a necessidade de se repensar a governança em termos de um espaço público democraticamente renovado e de forma contínua. Entretanto, esses autores ressaltam que o quadro nacional é frequentemente insuficiente, vasto demais ou estreito demais, pois famosos "representantes da sociedade civil" são, às vezes, autoproclamados e, portanto, sem verdadeira legitimidade). As ONGs podem fazer um trabalho notável de construção das mediações necessárias entre os diferentes níveis de ação política, local, nacional, internacional e mundial; porém, ainda hoje, faltam as articulações para que o diálogo entre os atores ocorra verdadeiramente (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Desse modo, pensar em governança pressupõe assumir, pelo menos, que a regulação mundial comporta a plena participação de atores não estatais no processo de tomada de decisão. "Isso permite introduzir uma grande variedade de protagonistas não estatais, que participam atualmente dos esforços de concerto em torno de questões de abrangência mundial (meio ambiente, drogas, direitos da pessoa humana, por exemplo)" (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 4). Essas questões, por sua vez, permitem pensar no assunto da transnacionalidade, já que alguns fatores, como o meio ambiente, deixaram de ser uma questão nacional ou regional, dentro de um único país, e passaram a fazer parte da agenda global, sendo assim, considerados problemas transnacionais, visto que não podem ser delimitados geograficamente (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Além disso, o conceito de governança, como modo de regulação do sistema mundial, é confundido com gestão governamental, pois o conceito estratégico de governança global é empregado pelas firmas transnacionais para administrar e coordenar eficazmente e otimizar seus mercados (FOUCHER, 2011). Portanto, apresenta-se uma governança mundial que governa sem governo, que constrói legitimidade sem democracia representativa e ameniza os conflitos internacionais sem necessidade de dispor de maioria (FOUCHER, 2011). Dessa maneira, o uso banalizado da governança, acrescido de adjetivos como "boa", passou a ficar mais atrativo para os gestores internacionais, cuja maior preocupação é criar instrumentos de gestão para que a economia mundial possa ser governada sem barreiras.

A partir disso, é necessário esclarecer os diversos conceitos de governança e a que interesses cada um deles vem atender no contexto global. Para tanto, esse estudo busca

mostrar o que vem sendo discutido sobre este tema, a partir da exposição dos conceitos sob a ótica de diferentes autores, e, em cima dessa exposição, levantar algumas questões sobre a pertinência do conceito de governança utilizado hoje em relação ao contexto internacional – ou seja, que não é só um instrumento de gestão, mas sim um conceito político, que deve envolver todas as esferas e atores do sistema internacional. Não se pretende, com isso, encontrar o melhor conceito de governança, nem demonstrar quais são os problemas mais discutidos quando se aborda tal temática.

Assim, esse artigo é composto por quatro seções: na primeira, encontra-se um debate sobre governança, na qual discute o conceito de governança para diferentes abordagens e, em seguida, é exposto o conceito de governança a partir do entendimento do Banco Mundial, a fim de mostrar como esse assunto está sendo tratado no contexto internacional. Na terceira seção, contrapõe-se o conceito do BM com as demais abordagens da primeira seção. Por fim, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

## **2 - Debate sobre governança**

O termo “governança” surgiu a partir da década de 60, fruto de discussões do mundo empresarial, designando a articulação cada vez mais complexa entre empresas de grandes grupos econômicos e destes entre si, sendo posteriormente, incorporado à linguagem das instituições intergovernamentais e internacionais, como FMI e Banco Mundial. Com o passar do tempo, surge a denominação de boa governança que, de acordo com Arturi (2003), é utilizado pelo Banco Mundial para referir-se ao conjunto de relações entre as entidades (FMI e BM) e os governos e ONGs locais, no intuito de obter uma eficiente execução de programas de ajustamento preconizados de cima para baixo aos países em desenvolvimento.

Dessa maneira, Leftwich (1993) percebe que o termo governança pode ter dois significados. O primeiro refere-se à ênfase que se dá ao termo boa governança, o qual, para o Banco Mundial, está relacionado à boa gestão e administração e gestão do Estado. O segundo é uma visão é mais ampla e inclui o tratamento de questões políticas, não estando relacionado apenas com a gestão funcional dos recursos do Estado.

Por sua vez, Rhodes (1996) percebe algumas fases que a governança vem passando e analisa-as dentro de seis perspectivas:

1) governança como Estado mínimo: refere-se a uma nova forma de intervenção pública e da utilização dos mercados para prestar serviços públicos, além de buscar a redução dos déficits públicos;

2) governança corporativa: baseada nas teorias do *management*<sup>2</sup>, foca a atenção na formulação de políticas, definição de metas de governo e exigência de transparência e responsabilidade pública, buscando a eficácia da gestão dos bens públicos;

3) governança enquanto *New Public Management*<sup>3</sup> (NPM): refere-se à introdução de métodos de gestão do setor privado e do estabelecimento de medidas de incitativas no setor público;

4) boa governança: utilizada pelo Banco Mundial em defesa da democracia liberal, a boa governança refere-se a serviços públicos eficientes, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa;

5) governança como um sistema sociocibernético: refere-se a um sistema sócio-político como resultado comum ou resultado dos esforços da interação de todos os atores envolvidos. Não pode ser reduzido a um ator ou grupo de atores, em particular, pois nenhum ator tem o monopólio sobre a informação ou conhecimento e, assim, os resultados da política não são o produto de ações por parte do governo central (KOOIMAN, 1993 apud RHODES, 1996). De acordo com Milani e Solinís (2002), o mundo político seria marcado pelas co-estratégias, a co-gestão, a co-regulação, assim como as parcerias público-privado; e

6) a governança como redes organizadas: refere-se a uma auto-organização de redes, sendo a sua principal característica o caráter autônomo que se baseia na desregulamentação e mecanismos alternativos de prestação de serviços a fim de debilitar a capacidade do governo para dirigir. Assim, de acordo com Milani e Solinís (2002), o Estado é um dos atores no sistema internacional (e não mais o único ator) e essas redes envolvem conjuntos complexos de organizações provenientes dos setores público e privado, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação), as quais desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema.

Dentro dessa sexta visão, encontram-se diversos autores que debatem a temática governança sob essa perspectiva abordada. Milani e Solinís (2002, p. 1) ressaltam que “as demandas por uma ‘outra’ governança mundial e um modelo de desenvolvimento alternativo (...) refletem a emergência de novas formas de subordinações e solidariedades cidadãs, e a necessidade de integrá-las na difícil equação da democracia em nível mundial”. Assim, surge a ideia de uma governança transnacional, na qual os atores não estatais, em especial as

organizações não governamentais, “assumem lugar central no espaço público mundial, produzindo novas demandas sociais e novas instâncias de regulação sistêmica” (Milani e Solinís, 2002, p. 1). Dentro dessa perspectiva transnacional, a governança é vista através de um questionamento crítico e de uma abordagem interdisciplinar, englobando o papel tanto de atores governamentais como não governamentais apesar do contexto ideológico da “mundialização econômica total”.

Outro autor que se encaixa dentro da sexta visão é Arturi (2003), o qual compartilha da mesma perspectiva de governança que Milani e Solinís (2002), pois afirma que a noção de governança é polissêmica e quase sempre marcada por forte conteúdo normativo e prescritivo. Além disso, Arturi (2003) aborda a noção de governança mundial democrática, a qual recobre e problematiza a temática do capital social, ao alertar para fatores de ordem política que podem obstaculizar o desenvolvimento da governança. Para o autor, a questão do capital social recorre sobre a importância da participação popular, da vida associativa e da vitalidade da sociedade civil como base da democracia política.

Não obstante, o conceito de governança pode se referir à necessidade de reforçar os instrumentos desta participação, considerada como

[...] a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (DINIZ, 2011, p. 22).

A governança, por sua vez, no contexto mundial, tem obtido muito mais caráter global do que internacional, e até mesmo revela a existência de uma nova tendência, a transnacionalidade (COUTINHO; PEREIRA, 2009). O sentido global desse conceito está embasado na concepção político-ideológica de uma nova ordem mundial, caracterizada por um sistema transnacional de gestão (leis e instituições), instituídos por um pacto global, cuja autoridade normativa e executiva supera a soberania absoluta dos Estados-nação, para solução dos problemas de âmbito nacional (globalização econômica, criminalidade internacionalizada, pobreza, fome e doenças mundiais, direitos humanos e meio-ambiente), para a preservação da paz e promoção da prosperidade geral (COUTINHO; PEREIRA, 2009).

De acordo com Coutinho e Pereira (2009), a transnacionalidade busca criar a consciência e a formação de uma sociedade global baseada na política e social e de

“legitimidade” da governança global. Esta seria formada por um conjunto extranacional de personalidades políticas, intelectuais engajados, organismos coletivos e agências remanescentes das Nações Unidas (ONU) que atuam em âmbito mundial, independentemente dos Estados-nação (COUTINHO; PEREIRA, 2009). É importante ressaltar que a governança global não considera as pessoas individualmente, mas como grupos qualificados que, por razões políticas, econômicas, sociais e culturais, são excluídos da participação nacional nos países em que vivem, sendo assim considerados grupos transnacionais, sem representação no sistema político nos Estados-nação de origem (COUTINHO; PEREIRA, 2009).

A partir de uma lógica contra-hegemônica, Santos (2005, p. 73) ressalta que “uma das armadilhas da globalização neoliberal consiste em acentuar simbolicamente a distinção entre local e global e ao mesmo tempo destruí-la ao nível dos mecanismos reais da economia”. Assim, o autor analisa que a força hegemônica tende a enfatizar as ações globais, enquanto que a contra-hegemônica busca acentuar as ações locais. No nível de processos transnacionais, o local e o global são cada vez mais o mesmo lado da moeda, pois o global acaba acontecendo localmente (SANTOS, 2005).

O estudo de Foucher (2011) sinaliza uma governança mais ativa, como a governança democrática, e expõe alguns exemplos de como exercer esse tipo de governança. Exemplo disso é o orçamento participativo, que consiste em uma nova relação entre Estado e sociedade, ao implementar o desenvolvimento local como instrumento pedagógico de formação da cidadania política, por meio de projetos de intervenção local concebidos de forma integrada e participativa estimulando políticas públicas de inclusão social (FOUCHER, 2011). Essa prática faz emergir espaços de inter-relações sócio-político-culturais, possibilitando o surgimento de uma nova sociedade civil, que participa da planificação à execução dos projetos, ou seja, uma co-gestão municipal (FOUCHER, 2011). De acordo com a autora, isso ocorre quando a democracia representativa não esgota sua capacidade de mobilização e amplia a cidadania política criando uma relação de convivência político-social com os atores representativos da sociedade civil organizada, possibilitando um espaço de transformação social de repolitização global da realidade, que comprova ser possível conciliar o econômico com a dimensão política, cultural e social e proteção ambiental.

Por fim, como analisa Leftwich (1993), a governança não é uma ferramenta que pode ser desenvolvida, pois possui um caráter político que vai além da gestão dos recursos. Entretanto, na maioria das vezes, assume uma forma gerencial a fim de atender a lógica hegemônica internacional (LEFTWICH, 1993). Apesar disso, o caráter transnacional, que

vem se tornando uma característica importante da governança, mostra que esta ultrapassou as barreiras geográficas e aponta que ações locais e globais estão cada vez mais próximas para, finalmente, chegar-se a uma governança global (LEFTWICH, 1993).

### **3 - Governança para o Banco Mundial**

Segundo o Banco Mundial (1991), governança é o exercício da autoridade, controle, administração, e poder de governo; isto é, o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento. Assim, a governança implica na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Dessa maneira, a definição geral de governança consiste nas tradições e instituições pelas quais é exercida a autoridade de um país. Isso inclui o processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado para as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (BANCO MUNDIAL, 2011).

Conforme Diniz (1995 apud GONÇALVES, 2005), o Banco Mundial entende que a governança, além de atender as implicações estritamente econômicas da ação estatal para garantir um estado eficiente, deve focar em visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Dessa maneira, a capacidade do governo exercer sua função não seria analisada somente por suas políticas, mas também pela forma com que o governo exerce suas funções.

Para o BM, a governança está vinculada a alguns pressupostos, como a democracia, o estabelecimento de estruturas políticas eficazes e, principalmente, relações econômicas com atores bem definidos e capazes de exercer seus papéis livremente. Desse modo, a governança pressupõe um Estado que desfrute de legitimidade e autoridade para realizar as mudanças e implementar as políticas que sejam necessárias para garantir um uso eficiente dos recursos.

Esses pressupostos fazem parte da “boa” governança, que quer dizer, também, um sistema independente e eficiente de supervisão das contas públicas, com auditoria dos serviços públicos prestados. Essa governança inclui outros aspectos, como um serviço público eficiente, um sistema judiciário independente, gestão de contas públicas, respeito aos direitos humanos, imprensa livre, entre outras dimensões. Assim, é possível definir boa governança como sendo o sinônimo de gestão do desenvolvimento, ou até mesmo como “ferramentas de gestão”.



Por fim, Borges (2003) afirma que o Banco Mundial entende que, dentro da governança, não existe a preferência por nenhuma forma específica de governo, podendo-se dizer que o “Estado ideal” concebido pelo Banco Mundial é um Estado liberal “neutro”. Além disso, o “bom governo” e a “boa governança” estariam associados à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado, e não necessariamente a uma forma particular de governo.

#### 4 - Debate sobre governança

Para debater o conceito de governança, é necessário discutir os adjetivos que estão vinculados a este termo, tais como “boa” e “justa”, abordados pelo BM. O significado paralelo que esse conceito pode ter para o Banco Mundial está relacionado à boa gestão e à administração e gestão do Estado. Desse modo, a governança seria considerada perfeitamente complementar à regulação pelo mercado global. A referência feita a questões essenciais da gestão e da participação cidadã, sem que haja forçosamente menção ao papel direto do Estado, teria tornado a governança uma ferramenta tecnocrática conveniente à utilização dos especialistas econômicos e financeiros mundiais (MILANI; SOLINÍS, 2002). As dimensões das relações sociais, do poder e da política tenderiam, assim, a ser eliminadas do debate internacional. Assim, há um potencial de mistificação e, por conseguinte, um risco de manipulação do termo, ligado ao uso de uma receita da “boa governança” destinada, sobretudo, aos países periféricos.

Nesse sentido, além do que já foi abordado em relação à boa governança baseada em ferramentas de gestão, nota-se a presença de discursos “mundiais” que, na verdade, são apresentados para atender os interesses estratégicos dos grandes pólos de poder do regime capitalista ocidental. Desse modo, a boa governança, disseminada pelos atores mais influentes do sistema internacional, vem difundir um discurso repleto de ideias padronizadas com base na lógica capitalista dominante que busca manter a hegemonia do *status quo*.

De acordo com Arturi (2003) é interessante analisar que, com a presença de diversos atores, o Estado acaba por perder o monopólio do seu poder; entretanto, isso não significa que ele perderá a sua centralidade. O Estado sempre será uma instituição forte, com alta representatividade, e mesmo que seu poder seja descentralizado com a presença de outras potencialidades, ele não deixaria de fazer parte das tomadas de decisões (ARTURI, 2003).

Assim, a governança tem se tornado uma maneira conveniente à utilização dos *experts* econômicos e tecnocratas financeiros mundiais, pois essa palavra

[...] se adapta muito bem às condições da cena internacional, na qual não há nenhuma autoridade central e na qual os investidores, isto é, os estados soberanos, as corporações multinacionais, as organizações internacionais e, mais recentemente, as ONGs, geram políticas sobre questões específicas e regimes regulatórios. [...] Sem dúvida [a governança] é participativa, mas por envolver somente estes investidores interessados na questão em consideração, não substitui as instituições democráticas, as quais representam a totalidade dos cidadãos e tratam dos interesses multissetoriais comuns da sociedade como um todo (KAZANCIGIL, 2002, p. 54 apud ARTURI, 2003, p. 80).

Isso ganha mais destaque quando se aborda a cooperação internacional ao desenvolvimento, visto que a mesma coloca em evidência que a equidade internacional entre os países periféricos e centrais ainda está longe de ser alcançada, pois não existe política de desenvolvimento que leve em consideração a interação entre bem estar social e progresso econômico. Assim, Arturi (2003, p. 90) afirma que

[...] pensar a governança mundial não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial. [...] Pensar a governança mundial e implementar políticas no sentido de sua democratização exige análise crítica e rigorosa sobre a variedade de atores políticos e sociais implicados nos diferentes esforços atuais de regulação mundial. Pressupõe, igualmente, o reconhecimento da diversidade de contextos locais e nacionais nos quais se desenvolvem os modelos democráticos.

Além disso, embora o Banco Mundial não ressalte nenhuma preferência por forma de governo, como foi abordado anteriormente, pode-se muito bem argumentar que essa abordagem exclui regimes não ocidentais e não capitalistas (BORGES, 2003). Sendo assim, o discurso do BM é discriminatório, visto que é explícita a sua preferência por governos democráticos liberais. Ressalte-se que, ademais, é no mínimo duvidoso afirmar que a democracia, de certa forma, possibilita melhores desempenhos econômicos, quando se tem, outras formas de governos com bons desempenhos (BORGES, 2003).

Apesar de o BM se empenhar em criar uma reputação de instituição “apolítica”, dada a sua grande influência no contexto internacional, é possível observar uma forte tensão entre o discurso da “boa governança” e o caráter real das suas operações (BORGES, 2003). Alguns autores defendem que os projetos do Banco não refletem somente objetivos “econômicos”, mas também objetivos políticos, a partir do reconhecimento dos obstáculos políticos ao

desenvolvimento. Segundo Borges (2003), o BM percebeu que seu modelo de desenvolvimento capitalista e liberal dependia de estabilidade política e, por isso, mudou suas ações, não indo diretamente ao fim (econômico), mas aos meios (políticos e sociais). Assim, as reformas pregadas por esta instituição têm o propósito de construir um amplo consenso em torno do modelo de desenvolvimento capitalista liberal, que reflete os valores ocidentais (BORGES, 2003).

Não obstante, de acordo com Frey (2008), a boa governança, proposta pelo Banco Mundial, tem como principal foco limitar a eficiência econômica e administrativa, sendo, basicamente, uma ferramenta complementar para sustentar estratégias de ajustamento estrutural, bem como sua concepção instrumental de participação restrita e de fraca democracia. Portanto, para o autor, a governança exercida pelo Banco Mundial é um fortalecimento administrativo e governamental, em detrimento de uma possível renovação democrática capaz de desafiar as relações de poder existentes, tendo como consequência o fortalecimento, e não a superação, do poder político (FREY, 2008).

Em suma, não existe um conceito único de governança pública, mas diferentes perspectivas de uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições em diferentes níveis (federal, estadual e municipal), por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais) por outro (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), além dos atores internacionais já citados, FMI, BM, entre outros.

Dessa maneira, como foi abordada nesse estudo, a governança pode ser “boa” para atender os objetivos do Banco Mundial ou pode ter outros significados. Ao final, é importante ressaltar que a governança é mais ampla do que se tem discutido, e está relacionada, principalmente, com questões políticas, e não apenas à gestão funcional dos recursos do Estado. Então, o que se precisa, não é menos governo, mas sim, um governo melhor.

## **5 - Considerações finais**

Considerando a dinâmica da sociedade atual, não se pode pensar em mecanismos de governança global sem que haja a inclusão de todos os atores envolvidos nos processos relevantes globais. A globalização reforça a dinâmica de fluxos de atores transnacionais, mas é igualmente alimentada pelas estratégias das grandes empresas multinacionais, das principais ONGs mundiais, das redes ligadas ao tráfico de drogas, entre outras. Assim, não pode ser

ignorados os interesses dos envolvidos, pois a administração pública é prescritiva na lógica dos dominantes, e estes vão fazer o Estado funcionar para atender seus objetivos.

A influência que as instituições e os governos com maior representatividade exerceram nos países periféricos tem maior impacto na sua atual situação, como por exemplo, os fatos históricos de cada país, especialmente ao considerar o impacto das diferentes sequências históricas na construção da democracia. Apesar de a evolução histórica ter impacto na situação atual de cada país, outros fatores merecem destaque dentro desses estudos. Muitos países chamados de “subdesenvolvidos”, quando estavam no início de sua democratização, por mais que fossem independentes ou lutassem pela sua liberdade, não conseguiram atingir seus próprios interesses, pois os Estados dominantes impuseram suas necessidades e vontades para que os menos desenvolvidos atendessem ao solicitado.

No caso do Brasil, justificar suas mazelas sociais simplesmente pelo seu processo histórico seria um equívoco quando bem se sabe que o Brasil foi forçado a assumir a dívida externa de Portugal para se tornar independente, a fim de atender aos interesses da Inglaterra, que até hoje influencia nas decisões da agenda global. Assim, o contexto histórico dos países é importante, mas não basta como fator limitante da situação atual, pois esses foram articulados para que atendessem às vontades da classe dominante. Em sua maioria, os Estados que hoje são considerados em desenvolvimento foram bloqueados por decisões que atendessem a agenda mundial; ou seja, as atitudes tomadas visavam atender os interesses dos outros e não necessariamente do país em questão.

A governança pode ser analisada como uma condição para o desenvolvimento, entretanto essa relação não é facilmente estabelecida. Existem boas razões para que os Estados periféricos, além de não desenvolverem uma boa governança, caíam, com essas políticas introduzidas pela “boa” governança dos Estados “desenvolvidos”, em um período de instabilidade e retrocesso, em função do poder hegemônico dos atores institucionais mais influentes.

Embora a governança seja mais utilizada como um termo gramatical para dar força a um discurso e uma prática que encontra eco em instituições de governança econômica global, o termo pode e deve ser analisado a partir de uma perspectiva política. Isso porque o processo que ela representa não pode ser reduzido à sua dimensão gerencial ou, ainda, técnica a ser institucionalizada ou desenvolvida via treinamento. Como aponta Leftwich (1993), trata-se de um processo de caráter eminentemente político.

Por outro lado, destaca-se a necessidade de estudos empíricos na área, que ao invés de apontar “culpados”, permitam que se compreendam os desafios inerentes a esse processo. Sobretudo tendo-se presente, que a governança não deve ser analisada independentemente das situações em que ocorre. Como afirmam Milani e Solinís (2002), é importante que se debata sobre a governança, pois, se necessita reabrir espaço ao debate público, já que o mundo se encontra em uma crise dos modelos democráticos. Além disso, o processo de integração das relações comerciais, financeiras e econômicas no plano mundial exige que se construam também novas modalidades de gestão das relações entre os povos.

O presente estudo não buscou apontar qual é a melhor solução para a coordenação das ações entre países, em primeiro lugar por não acreditarmos em modelos “únicos”, bem como porque seria particularmente presunçoso considerando-se o insucesso da própria ONU na proposição de modelos de ação coletiva. Nosso objetivo, bem mais modesto, foi lançar luz sobre o debate que cerca a questão da governança, bem como chamar a atenção para a necessidade de politizá-lo, sob o risco de contribuir-se para que, sob seu manto, se abriguem formas múltiplas de autoritarismo disfarçado, como bem sinalizado por Hermet, Kazansigil e Proud´homme (2000).

---

<sup>11</sup> Um dos efeitos da visão economicista de governança é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais têm exercido forte influência na definição das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista, pois tais repercussões são influenciadas pelas instituições e pelas elites responsáveis pelos governos domésticos (Diniz, 2011, p. 4).

<sup>2</sup> Tradução livre: Gestão

<sup>3</sup> Tradução livre: Nova Gestão Pública

### Referências Bibliográficas

ARTURI, C. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 75-94, jun. 2003.

BANCO MUNDIAL, 2011. Disponível em internet: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>> Acesso em: 12 de nov. de 2011.

BANCO MUNDIAL, 1991. **Management Development**. The Governance Dimension. A Discussion Paper. The World Bank. Disponível em internet: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)> Acesso em: 12 de nov de 2011.

- BORGES, André. Governança e Política Educacional: A agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 52, p. 125-138, 2003.
- COUTINHO, S. A. de A.; PEREIRA, J. R. **Governança Global e Progressismo Transnacional**. Disponível em internet: <[http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal\\_progressismotransnacional.pdf](http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal_progressismotransnacional.pdf)> Acesso em 09 de jun. de 2011.
- DINIZ, E. **Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?** Disponível em internet: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz\\_reforma\\_do\\_estado.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf)>. Acesso em 30 de jun. 2011.
- FREY, Klaus. Development, Good Governance, and Local Democracy. **Brazilian Political Science Review**. v. 2, n. 2, p. 39-73, 2008.
- FOUCHER, M. de M. **Governança mundial: crise da democracia e desenvolvimento insustentável**. Disponível em internet: <<http://geografiaeconjuntura.sites.uol.com.br/outros/outros13.htm>>. Acesso em 09 de jun. 2011.
- GONÇALVES, A. **O que é governança**. Disponível em internet: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>> Acesso em 30 de jun. 2011.
- HERMET, Gui; KAZANCIGIL, Ali; PROUD´HOMME, Jean-François. **La Gouvernance : un concept et ses applications**. Paris: Karthala, 2000.
- KISSSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro v. 40, n. 3, pp. 479 - 99, Maio/Jun. 2006.
- LEFTWICH, A. Governance, Democracy and Development in the Third World. **Third World Quarterly**, v. 14, n. 3, 1993.
- MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro, 2002. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍZ, G. (Organizadores.) **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2002.
- RODHES, A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652- 667, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (orgs.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: CORTEZ Editora, 2005.