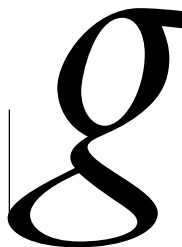


Roberto C. Rocco de Campos-Pereira



GOVERNÂNCIA: DE  
INSTRUMENTO DA  
DEMOCRACIA À  
INSTRUMENTALIZAÇÃO  
DE UM CONCEITO

094

pós-

RESUMO

Buscou-se neste texto uma definição substanciada para a noção de governância, um neologismo impreciso, mas em voga nos meios acadêmicos e também no mundo da administração pública e dos negócios. Procurou-se, pela comparação e análise de várias enunciações apresentadas, encontrar pontos convergentes para a definição do que seria a governância na condução dos negócios públicos e no aperfeiçoamento da democracia. A partir dessa definição, aponta-se para a instrumentalização do conceito e sua utilização como matéria para construções ideológicas que ajudam a manter a preponderância de algumas nações na arquitetura político-econômica do mundo contemporâneo, ao mesmo tempo em que a soberania de outras nações é solapada em nome da defesa de preceitos e valores contidos nesse mesmo conceito.

ABSTRACT

In this text, we seek for a substantial definition for the word “governance”, which until recently did not have an exact match in the portuguese language. However, it has been extensively used in the academic world, as well as in public administration and business. We have sought, through comparison and analysis of various theories, to get to a convergent idea of governance as applied in the conduction of public affairs and the improvement of democracy. Departing from this definition, we indicate the current instrumental usage of the concept and its manipulation as a matter for ideological constructions that help perpetuate the supremacy of some nations in the global politic-economic arena, whereas other nation’s sovereignty is undermined in the name of governance itself.

Traduziremos aqui a expressão inglesa *governance* por “governância”, palavra ainda não incluída nos principais dicionários da língua portuguesa no Brasil<sup>1</sup>. Optamos por utilizar um termo que vem sendo consagrado pelo uso e que se diferencia da palavra portuguesa “governança”, próxima, em sua etimologia, por seu significado, algo mais específico no campo das ciências humanas e mais especialmente no campo das ciências políticas<sup>2</sup>. O significado específico de *governance* justifica, a nosso ver, a adoção de um neologismo.

Definir um neologismo a partir de sua origem em uma língua estrangeira poderia ser tarefa relativamente fácil, mas, nesse caso, o termo parece adquirir significados diversos de acordo com o âmbito em que é utilizado. Fala-se em governância corporativa, governância financeira, governância universitária, mas também da governância de redes (de agências bancárias, de bibliotecas, da Internet, etc.) e da governância de sistemas (de pagamentos, de previdência social, de administração hospitalar, etc.). Aqui falaremos da governância no âmbito do Estado nacional e de suas implicações na caracterização de seu papel nos dias atuais. Em um segundo momento, estudaremos o conceito de governância dentro da perspectiva de um mundo globalizado, onde o termo seria utilizado de maneira instrumental, para reforçar e justificar uma ordem política e econômica estabelecida pelos países capitalistas desenvolvidos.

*Governance* (no âmbito da condução dos negócios públicos) não é um conceito novo, mas sua origem etimológica na palavra “[to] *govern*” (do grego *kybernáo*, “pilotar”, pelo latim *gubernare*) pode gerar confusões quanto às nuances em seu significado. Facilmente confundida com a própria noção de *government* (“governo”, entendido como corpo governante), a *governance* também aparece identificada com a idéia de *governability* (“governabilidade”, que se refere às condições de governo ou ao ambiente político e institucional em que ele é exercido). A palavra *governance* foi utilizada durante muito tempo na língua inglesa, no sentido genérico de operação, administração ou gerência de um governo ou de qualquer entidade ou corpo administrativo (SANP, 2001). Nesse sentido, a definição dada pelo *Webster’s Third New International Dictionary* (1986) indica somente que *governance* é um sinônimo de governo (*government*), ou “o ato ou processo de governação, de direção com autoridade e controle”<sup>3</sup> (WEBSTER’S, 1986, p. 982). Essa acepção destaca a importância do poder executivo no corpo governante institucional.

Mais recentemente, a governância no âmbito do Estado tem sido compreendida como o “conjunto das tradições, instituições e processos que determinam como o poder é exercido, como é dada a palavra aos cidadãos e como as decisões são tomadas em questões de interesse público” (IOG, 2001, s.p.).

Porém, seu significado, principalmente no que se refere ao campo da esfera pública, vem sendo refinado por instituições e pensadores, terminando por expressar um “processo” e um “campo de ação” dentro do âmbito da condução dos negócios públicos: a governância suporia uma relação de “tensão positiva”

(1) *Dicionário Aurélio* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001) e *Dicionário Houaiss* (Rio de Janeiro: Objetiva, 2002).

(2) Segundo os dicionários da língua portuguesa, “governança” é sinônimo de “governação” [Do lat. *gubernatione*] S. f. 1. Ato de governar (-se); governo; governança.” *Dicionário Aurélio*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

(3) As traduções das línguas inglesa e francesa são feitas diretamente do original pelo autor.

entre governo constitucional, sociedade civil (instituições) e empresas (SEF, 2001), visando à criação ou manutenção de condições que propiciem a otimização da administração pública, o bem-estar e a justiça social, pela maior interação daqueles três atores principais nos processos decisórios os quais regem os destinos da sociedade como um todo.

Segundo o Governance Working Group, do International Institute of Administrative Sciences (Bruxelas), a governância:

– *“Refere-se ao processo através do qual os elementos da sociedade manejam o poder e a autoridade, além de influenciar na criação de leis e regulamentações sobre a vida pública e o desenvolvimento econômico e social.*

– *É um conceito mais amplo que ‘governo’, cujos principais elementos incluem a constituição, o legislativo, o executivo e o judiciário. A governança envolve a interação entre essas instituições formais e aquelas instituições formadas no seio da sociedade civil.*

– *Não tem uma conotação normativa automática. Entretanto, os critérios típicos para avaliar a governança num contexto particular podem incluir o grau de legitimidade, representatividade, confiança popular e eficiência com as quais os negócios públicos são conduzidos.” (GOVERNANCE WORKING GROUP, IIAS, 1996).*

Em suas nuances, esse conceito varia de autor para autor, ou de instituição para instituição. Para o Conselho Britânico, órgão oficial do governo do Reino Unido, a governância não seria mais que a *“pressão exercida sobre o Estado e as instituições do governo local pelas instituições civis, funcionando como chave para o desenvolvimento da responsabilidade governamental [accountability] e a democracia. As organizações da sociedade civil têm o papel de desafiar sistemas e estruturas de poder e controle que perpetuam a desigualdade, assim como em contribuir para a redução da exclusão e da pobreza” (BRITISH COUNCIL, 1999).* Para o conselho, essas organizações da sociedade civil podem ter caráter muito diverso e cambiante e podem incluir grandes associações formais (como partidos políticos, sindicatos, corpos acadêmicos, etc.) e organizações não-governamentais, bem como associações locais de caráter informal (BRITISH COUNCIL, 1999). A definição do conselho deixa de fora a empresa privada, mas insiste na “tensão” entre diversos atores sociais, como forma de condução da administração pública e da correção das estruturas e sistemas instituídos que propiciam a perpetuação da pobreza e da exclusão.

Para o Centre d’ Études en Gouvernance (CEG) da Universidade de Ottawa, Canadá, o conceito de governância envolve:

– *“As maneiras complexas como as organizações privadas, públicas e sociais interagem e aprendem umas com as outras;*

– *As maneiras como os cidadãos contribuem para o sistema de governância, direta ou indiretamente, através de sua participação coletiva em instituições civis, públicas e corporativas;*

– *Os instrumentos, regulamentações e processos que definem as ‘regras do jogo’*” (CEG, 2001).

Portanto, para o CEG, o campo no qual se exerce a governância é a instituição (pública, civil ou corporativa), considerando a coordenação e a organização dos processos institucionais como a base para uma boa governância, e prefere substituir a “*tensão positiva entre diversos atores*” por um processo de “*aprendizado mútuo*” e de “*contribuição voluntária*” para o bem comum.

Para o Banco Mundial, a boa governância tem especial relevância para os países em desenvolvimento. “*A epítome da boa governância é a condução das políticas de maneira previsível, aberta e esclarecida; uma burocracia imbuída de um ethos profissional atuando em prol do bem público; a prevalência da lei, a transparência dos processos e uma sociedade civil forte e atuante nos negócios públicos. Por outro lado, a má governância é caracterizada pela condução das políticas de maneira arbitrária, burocracias pouco confiáveis, sistemas legais fracos ou injustos, o abuso do poder executivo, uma sociedade civil não engajada na vida pública e corrupção generalizada.*” (WORLD BANK, 1994, s.p.)

O Global Development Research Center (GDRC, 2001) observa que o viés adotado pelo Banco Mundial em sua interpretação de governância reflete a crença generalizada na liberalização política e econômica. Segundo o GDRC, tal viés, invariavelmente, enfatiza questões ligadas à eficiência e responsabilidade estatal e ao impacto destes fatores na estabilidade política e no desenvolvimento econômico, características que ficarão mais explícitas adiante, na análise do discurso do FMI sobre a boa governância.

A Organização das Nações Unidas (ONU), conforme expresso no documento *United Nations Millenium Declaration*<sup>4</sup>, considera a boa governância como fator-chave para o desenvolvimento das nações, identificando a governância de maneira inequívoca com a democracia e o Estado de direito (UNDP, 2001, p. 1). Em outras palavras, somente em regimes democráticos existiriam as condições para a “*tensão positiva*” entre os diversos atores sociais. A ONU mostra, como exemplo, a questão das grandes fomes que assolaram alguns países nos anos 90 “*(...) Amartya Sen, um dos mais antigos mentores intelectuais do Programa de Desenvolvimento da ONU, argumentou que nenhuma grande fome jamais ocorreu num regime democrático onde o governo tem de tratar com partidos de oposição, responder a perguntas pouco amistosas no parlamento, enfrentar a condenação da mídia pública, fazer frente a eleições regularmente (...)*” (UNDP, 2001, p. 1). Nesse documento, a ONU lembra que, no início do século 21, mais de 120 países, compreendendo mais de 2/3 da população mundial, estariam “*engajados na construção de sociedades democráticas*” (UNDP, 2001, p. 1), enquanto, no final dos anos 70, esses países não seriam mais de 40, no mundo todo. Apesar disso, a ONU reconhece que, em muitos casos, “*o crime, a corrupção, a exclusão social e política, a fraca administração pública e a falta de ‘responsabilidade’ [accountability] ameaçam*

(4) Millenium Summit, In: ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 6-8 de setembro, 2000. *Anais*.

os ganhos duramente alcançados” (UNDP, 2001, p. 1), enumerando alguns dos fatores a contribuir para o enfraquecimento das condições de boa governância.

Já a definição de governância, utilizada pelo Programa de Desenvolvimento da ONU, esclarece algumas das características atribuídas ao termo pela instituição:

– *“Participação: todos os homens e mulheres deveriam ter voz nos processos de tomada de decisão, seja diretamente ou através da intermediação de instituições legítimas. Tal participação ampla é construída sobre a liberdade de associação e de expressão, assim como da capacidade [dos cidadãos] de participar construtivamente [do processo de tomada de decisões];*

– *O império da lei: as regras legais devem ser justas e aplicadas de maneira imparcial, particularmente as leis sobre os direitos humanos;*

– *Transparência: a transparência é baseada no livre fluxo de informações. Processos, instituições e a informação [devem ser] diretamente acessíveis aos interessados, [além disso] informação suficiente deve ser fornecida para que [processos e instituições] sejam compreendidos e monitorados;*

– *Receptividade: instituições e processos tentam servir a todos os interessados;*

– *Orientação de consenso: a boa governância faz a mediação de interesses divergentes para alcançar um consenso amplo sobre o melhor para o grupo e também, quando possível, sobre políticas e procedimentos;*

– *Igualdade: todos os homens e mulheres devem ter oportunidades para melhorar ou manter seu bem-estar;*

– *Efetividade e eficiência: processos e instituições [devem produzir] resultados que vão ao encontro de necessidades, fazendo o melhor uso possível dos recursos;*

– *Responsabilidade: os líderes [decision makers] nas organizações do governo, do setor privado e da sociedade civil são responsáveis perante os interesses públicos e das instituições envolvidas. Esta responsabilidade [accountability] difere dependendo das organizações e [levando em conta] se uma decisão é tomada interna ou externamente a uma organização;*

– *Visão estratégica: os líderes e o público devem ter uma perspectiva ampla e de longo prazo sobre a boa governância e o desenvolvimento humano, assim como um sentido do que é necessário para este desenvolvimento. Deve haver também uma compreensão das complexidades históricas, culturais e sociais nas qual esta compreensão deve estar baseada.” (UNDP, 1997, s.p.)*

Em suma, também para a ONU, a governância está próxima da noção de governo, mas inclui, como em outras definições encontradas, os atores que estão fora da instituição governamental. Também aqui esses atores deveriam interagir com o governo instituído, criando a “tensão positiva” em que a instituição

governamental é levada a avaliar, planejar e discutir suas ações, e na qual os “desvios” na administração pública são corrigidos pela pressão dos atores sociais com os mecanismos institucionais criados em um regime democrático. As boas condições de governância estariam, portanto, embutidas não somente em instituições governamentais bem estruturadas e democráticas, mas também em uma sociedade civil dinâmica e participativa, que tivesse fóruns de discussão, crítica e intervenção nos rumos do governo. Contudo, a própria ONU admite concentrar seus esforços na gerência e aperfeiçoamento, especificamente no setor público, aplicando seus diversos programas de desenvolvimento <sup>5</sup>.

A ONU, nesse documento, parece acreditar que o Estado seria capaz de engendrar ou favorecer, a partir de suas próprias práticas, as condições necessárias para o desenvolvimento das instituições civis e privadas (de caráter formal ou informal), as quais criariam com ele aquela tensão positiva.

Isso é consoante com a idéia que o Banco Mundial defendia, já em 1989:

*“Esforços para a criação de um ambiente favorável e para o desenvolvimento de capacidades serão desperdiçados se o contexto político não for favorável. Em última instância, a melhor governância requer renovação política. Isto significa um ataque coordenado à corrupção, do nível mais alto até o mais baixo. Isto pode ser feito através do estabelecimento de bons exemplos, pelo reforço da responsabilidade [accountability], pelo encorajamento do debate público e pelo favorecimento de uma imprensa livre. Significa também (...) estimular as classes trabalhadoras [grassroots] e as organizações não-governamentais, tais como as organizações de agricultores, cooperativas e grupos feministas.”* (WORLD BANK, 1989, s.p.)

Atingir esses objetivos pressupõe uma ação externa na “correção” do papel do Estado em sociedades nas quais a boa governância não encontra campo favorável para se desenvolver, tendo em vista que a tensão positiva necessária para a correção desse papel viria de uma sociedade civil organizada e atuante, e não o contrário. A ONU se propõe a ser esta força externa por meio de suas várias agências de fomento de ajuda e seus fóruns de debate e discussão, papel também reivindicado pelo próprio Banco Mundial, e principalmente, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), como discutido adiante.

A ONU justifica sua ênfase nas boas condições de governância, afirmando que estas estariam ligadas às condições objetivas para a redução da pobreza e à promoção do bem-estar social, indicando sua confiança no poder transformador da esfera pública, ainda que reconheça suas limitações: *“(...) instituições de governância fracas ou pouco abertas podem anular o impacto [de políticas de erradicação da pobreza, pois] (...) em muitos casos, os pobres não podem fazer ouvir em suas reivindicações em regimes pouco democráticos; não podem ter acesso aos serviços públicos em regimes burocráticos fechados; ou não foram nem mesmo informados de que estes serviços existem”* (UNDP; 2001, p. 2).

(5) O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 2001) apresenta as seguintes “linhas” de atuação no fomento às boas condições de governância: organização do legislativo; processos e sistemas eleitorais; acesso ao sistema judiciário e direitos humanos; acesso à informação; descentralização e governância local; administração pública e reforma do serviço público.

(6) Especialmente na França, como em Romain Laufer, François Ascher, Alain Bourdain, entre outros.

(7) Professor de ciências políticas na Universidade da Flórida, EUA. Autor, entre outros, do livro *Governance and Politics in Africa* (1992).

(8) Utilizamos aqui o conceito de ideologia estudado, no Brasil, por Marilena Chauí, para quem “ (...) a ideologia não é apenas a representação imaginária do real para servir ao exercício da dominação em uma sociedade fundada na luta de classes, como não é apenas a inversão imaginária do processo histórico na qual as idéias ocupariam o lugar dos agentes históricos reais. A ideologia (...) é a maneira necessária pela qual os agentes sociais representam para si mesmo o aparecer social, econômico e político, de tal sorte que essa aparência (que não devemos simplesmente tomar como sinônimo de ilusão ou falsidade), por ser o modo imediato e abstrato de manifestação do processo histórico, é o ocultamento ou a dissimulação do real. Fundamentalmente, a ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos ensinam a conhecer e a agir” (CHAUI, 1993, p. 3).

Contudo, a ONU, bem como os outros organismos internacionais mencionados, não respondem ao fato de haver, mesmo em regimes considerados “democráticos”, não haver garantias de que certos setores sociais possam se mobilizar, institucionalmente, para fazer valer suas reivindicações, mesmo que as condições de governância sejam consideradas adequadas. Isso se dá, especialmente, em face das construções ideológicas com que o Estado mantém seu poder na sociedade de mercado, resultando em várias formas de alienação.

Por fim, a governância também vem sendo objeto de estudo acadêmico, principalmente por pesquisadores trabalhando com/ou para agências internacionais de desenvolvimento ou ajuda. A maioria desses profissionais tem se concentrado quase exclusivamente na questão da legitimidade política<sup>6</sup>, que é a variável necessária produzida pela boa governância. A governância, tal como entendida neste âmbito, “é o gerenciamento consciente de estruturas políticas, visando a reforçar o reino público” (SANP, 2001, s.p.).

Destacamos a contribuição de Goran Hyden<sup>7</sup>, para quem a governância é uma noção ampla que serve para definir um viés de estudo em política comparativa. Sob este ponto de vista, Hyden enfatiza o potencial criativo da política, especialmente com relação à habilidade de alguns líderes para se “elevarem acima das estruturas existentes, mudar as regras do jogo e inspirar outros a compartilhar esforços para levar a sociedade a rumos novos e produtivos” (SANP, 2001, s.p.).

Para Hyden, a governância possui as seguintes características:

- “É uma aproximação conceitual que, quando bem elaborada, pode delimitar uma análise macropolítica comparativa;
- Trata de ‘grandes’ questões de natureza ‘constitutiva’ e estabelece as regras da conduta política;
- Envolve uma intervenção criativa dos atores políticos para mudar as estruturas que inibem a expressão do potencial humano;
- É um conceito racional, que enfatiza a natureza das interações entre o Estado e os atores sociais e entre os atores sociais propriamente ditos;
- Refere-se a tipos particulares de relação entre os atores políticos, isto é, aqueles que são socialmente sancionados, e não agem arbitrariamente.” (SANP, 2001, s.p.).

Em suma, o conceito de governância ganhou destaque nos últimos anos, além de ter adquirido um significado progressivamente mais complexo. Ele pode servir como um balizador no gerenciamento dos negócios públicos e um instrumento de controle e mediação dos conflitos do jogo democrático. Porém, o conceito também se tornou um mecanismo útil para reforçar a legitimidade do Estado, não escapando, em certos casos, da instrumentalização para a construção ideológica<sup>8</sup> dessa legitimidade.

## GLOBALIZAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONCEITO

A globalização teria elevado a tensão entre os três sustentáculos da governância – sociedade civil, governo e empresa privada (HENDERSON, 1997, p. 1), induzindo vários estudiosos a clamar pelo estabelecimento de parâmetros de “governância global”. Esta significaria “*em palavras simples, (...) o desenvolvimento de políticas para a monitoração e resposta ao processo de globalização*” (SEF, 2001, p. 1). Segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 2001), a “*agenda internacional se expandiu para muitas questões, da propriedade intelectual às mudanças climáticas, o que requer uma cooperação mais estreita, não somente entre os governos, mas também entre os ONGs, os grupos da sociedade civil e o setor privado*” (UNDP, 2001, p. 2).

A tensão entre os diversos atores da governância, operando agora em escala global, atingiu, nos últimos anos, um nível que exigiria a criação de instituições e mecanismos para o gerenciamento das relações – ou novas tensões – entre a sociedade civil dos diversos países, os governos e a corporações globais.

Segundo o SEF (2001), “*a governância global é um processo dinâmico de tomada de decisões envolvendo uma teia de interações nas áreas de tensão entre os Estados e as instituições multinacionais, a economia globalizada e o mundo das finanças, a mídia e a sociedade civil. Ela demanda um conceito amplo de cooperação internacional, na qual a soberania do Estado é redefinida e a ‘política externa’ é desenvolvida na direção da ‘política doméstica global’*. Novas políticas estruturais devem ser criadas em nível local, regional e global” (SEF, 2001, p. 1).

Henderson (1997, p. 2), argumenta que a própria Organização das Nações Unidas seria o melhor fórum para o gerenciamento da tensão entre os atores da governância, criando condições de desenvolvimento sustentado para todos os países por intermédio de uma organização que já é operacional e inclui a maioria dos países do mundo<sup>9</sup>.

Entretanto, é no âmbito do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial que os conceitos de governância nacional e global adquiriram valor instrumental, ganhando maior visibilidade e relevo institucional nos últimos anos. O FMI trabalha com o conceito de governância como parâmetro para aferição na condução das políticas nacionais de desenvolvimento, condicionando empréstimos a “boas condições de governância”. É preciso esclarecer qual é o papel dessa instituição no cenário político-econômico mundial para entender porque sua definição de governância e o uso que dela tem feito adquiriram tanta relevância.

Tanto o FMI quanto o Banco Mundial foram criados em 1944, na esteira do final da 2ª Guerra Mundial na Europa. O papel original do banco seria o de ponta-de-lança na reconstrução do pós-guerra e, o do FMI, o de “guardião” da economia mundial, promovendo o livre comércio e assegurando que as taxas de

(9) Ainda que Henderson reconheça a preponderância dos Estados Unidos na resolução dos conflitos em nível mundial, e sua participação coercitiva no âmbito da ONU.



câmbio dos diversos países fossem mantidas dentro dos limites ditados pelo “padrão ouro”, estabelecido pelo acordo de *Bretton Woods*<sup>10</sup>, de 1944. O FMI também concedia financiamentos de curto prazo aos países com dificuldades em defender o valor de suas moedas ou com dificuldades em cumprir obrigações comerciais (WELCH, 2000, p. 1).

Segundo Welch (2000, p. 1), quando o padrão ouro foi suspenso em 1971, o FMI perdeu sua função original e tem, desde então, buscado um novo significado para sua existência. O fundo vem envolvendo-se, continuamente, em negócios muito além de seus objetivos iniciais e, paulatinamente, arrogando-se a missão de reestruturar a economia dos países em desenvolvimento. Tem ainda se colocando à frente na elaboração e condução dos chamados “ajustes estruturais” que dominaram o panorama econômico nos anos 90, e que estão no núcleo do próprio fenômeno da globalização, ou seja, como ela, efetivamente, acontece no âmbito das relações entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do Sul.

Foi a partir do chamado “choque do petróleo”, de 1973, que o FMI gerou uma oportunidade mais concreta para estender seus objetivos e sua influência. O Fundo ofereceu, então, empréstimos de curto e médio prazos para que alguns países pudessem fazer frente à alta dramática nos preços do petróleo. Também encorajou bancos privados internacionais a fazerem empréstimos maciços aos países em desenvolvimento. Essas práticas, aliadas à corrupção e à má utilização dos créditos em muitos países (que, em muitos casos, contavam com governos não-democráticos, quando da contração destes empréstimos) e, principalmente, devido à alta dos juros internacionais, contribuíram enormemente para a crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo na década de 80. Com a crise da dívida, o FMI se firmou em seu novo objetivo: emprestar dinheiro a países à beira da moratória, assumindo, em contrapartida, a tarefa de reestruturar o sistema de pagamento de débitos para os credores internacionais, tornando-se uma espécie de “último recurso” ao qual, invariavelmente, a maioria dos países em desenvolvimento teve de apelar a partir de então. Isso acabou reforçando e legitimando o papel de “polícia econômica” da instituição. Welch (2000, p. 1) argumenta que, a partir disso, os países em desenvolvimento precisaram, quase sempre, do endosso do FMI para que pudessem ter acesso a novas linhas de crédito, aumentando de maneira desproporcional o poder de intervenção do Fundo na condução das políticas internas desses países<sup>11</sup>.

De qualquer modo, as críticas à pouca transparência do órgão e alguns fracassos estrondosos em suas políticas de ajuste estrutural em países como a Argentina, o México e o Brasil, nos anos 90, levaram o Fundo a procurar restabelecer sua legitimidade como mediador das finanças internacionais e guia das políticas econômicas de caráter liberal.

O Fundo foi buscar essa legitimidade em uma nova função, além daquela de “polícia econômica mundial”: a de “polícia política” do mundo. O Fundo

(10) Artigos do acordo do então Banco para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), de 22 de julho de 1944.

(11) Recentemente, por exemplo, a União Européia declarou que somente se comprometeria a ajudar a Argentina, país que havia declarado a moratória pouco antes, se Buenos Aires se propusesse a apresentar um plano compatível com os acordos anteriormente firmados com o FMI (*Folha de S. Paulo*, 17 jan. 2002, p. A-9).

(12) A frase foi dita pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso por ocasião da posse do ministro do Desenvolvimento, o diplomata Sérgio Amaral, no dia 23 de agosto de 2001 (*Folha de S. Paulo*, 18 set. 2001, p. A-3 e 30 out. 2001, B-2). Inseria-se no contexto da desvalorização do real frente ao dólar e à oportunidade decorrente para o incremento das exportações, visando a um desejado equilíbrio na balança de pagamentos e o cumprimento de metas acertadas com o FMI.

(13) A declaração do Comitê Interino do Fundo, intitulada *Partnership for Sustainable Global Growth*, de 26 de setembro de 1996, já ressaltava a importância da “promoção da boa governância em todos os seus aspectos”.

(14) Em seguida à publicação dessas diretrizes, o Fundo demonstrou sua disposição em condicionar empréstimos a essas regras, ao barrar a liberação de fundos para o Quênia, alegando corrupção em altos escalões do governo do país e lentidão no processo de privatização das companhias estatais, em especial as do setor elétrico. A decisão do Fundo foi acompanhada por uma resolução da União Européia, que decidiu, em setembro de 1997, adiar o empréstimo de US \$90 milhões para o país. *BBC News, African Section, Kenya welcomes IMF decision*, 28 de julho de 2000. Ver também *United Nations Report, Africa Recovery*, v. 11 # 2, outubro de 1997.

começa a condicionar seus empréstimos ao que chama de “boas condições de governância”, as quais incluiriam, segundo o próprio Fundo (FMI, 1997), questões tão diversas quanto a corrupção, a transparência orçamentária, a reforma da política fiscal e a falência corporativa, “*A boa governância está se tornando um critério importante para a determinação de fluxos de ajuda multilaterais e bilaterais e no fornecimento de alívio da dívida.*” (WELCH, 2000, p. 2). Esses fluxos de ajuda multi ou bilaterais e o alívio da dívida externa são questões centrais em muitos países em desenvolvimento, que apresentam, geralmente, uma exagerada dependência de capitais externos para manter em equilíbrio suas balanças de pagamento e para investimento em projetos de desenvolvimento. “Exportar ou morrer”, já foi um bordão do governo brasileiro<sup>12</sup>, preocupado com a balança de pagamentos e o fluxo de caixa para pagamento dos juros da dívida externa. Uma eventual moratória ou mesmo um atraso no pagamento desses juros representaria o corte do fluxo de investimentos e empréstimos estrangeiros para o país. Esse fluxo é monitorado por várias agências de consultoria internacionais (Arthur Andersen, Standard & Poor’s, etc.), a aferirem o padrão de confiança dos investidores no país. O cálculo do chamado “risco país” (que mede as possibilidades de um determinado país declarar moratória) é feito com base na oscilação dos mercados de dívida de países emergentes. Essa oscilação é medida pelo índice EMBI, do grupo norte-americano JP Morgan. O índice de “risco país” influencia o próprio fluxo de investimentos estrangeiros, o valor dos títulos da dívida externa e as transações em bolsa de valores.

Em agosto de 1997, o Fundo publicou um “conjunto de regras de boa governância”, que condicionariam, dali em diante, a concessão de empréstimos<sup>13</sup> (FMI, 1997). O então diretor-gerente do Fundo, Michel Camdessus, advertia: “*um leque muito maior de reformas institucionais seria necessário se os países quiserem estabelecer e manter a confiança do setor privado*” (WELCH, 2000, p. 2), e: “*todo país que espera manter a confiança dos mercados necessita adaptar-se às questões associadas à boa governância*” (WELCH, 2000, p. 2)<sup>14</sup>.

O Fundo advogava que a “*responsabilidade pela boa governância permanece primeiro e principalmente com as autoridades nacionais*” (FMI, 1997, p. 3). Ressaltava, no entanto, que a instituição deveria trabalhar com a boa vontade das próprias autoridades nacionais em abordar as questões pertinentes à boa governância, “*reconhecendo que o envolvimento do Fundo tenderá a ser mais bem sucedido quando fortalecer o poder daqueles membros do governo que buscam aprimorar a governância*” (FMI, 1997, p. 3). Contudo, lembrava o Fundo, poderia haver instâncias nas quais os governos nacionais não estivessem buscando padrões de boa governância “relevantes” para o FMI. Nessas circunstâncias, os funcionários do Fundo deveriam levantar preocupações específicas e ressaltar as “conseqüências econômicas” dessa situação.

Para o FMI, os aspectos relevantes da boa governância incluiriam, primeiramente, itens como a estabilidade macroeconômica, a viabilidade externa

e o crescimento econômico ordenado (FMI, 1997, p. 3). Outros aspectos envolveriam um ambiente menos propício à especulação, a melhoria na transparência dos processos decisórios e nos processos de elaboração orçamentária, a redução nas isenções fiscais e subsídios, melhorias no sistema de gerenciamento de fundos, melhorias e disseminação das práticas e estudos estatísticos, melhorias na composição dos gastos públicos e a aceleração da reforma no serviço público (FMI, 1997, p. 7). Portanto, dizia o Fundo, seu envolvimento deveria se concentrar, essencialmente, nos “aspectos econômicos” da boa governância, por meio de seus conselhos políticos e assistência técnica, principalmente em duas esferas:

– *“A melhoria da administração dos recursos públicos (e. g. os bancos centrais, os bancos nacionais, as empresas públicas, o serviço público e as instituições oficiais de estatística), incluindo procedimentos administrativos (e. g., controle de gastos, administração da receita e coleta de impostos);*

– *O apoio ao desenvolvimento e a manutenção de um ambiente econômico e regulatório [das atividades econômicas] transparente e estável, propício à eficiência das atividades do setor privado (e. g., sistema de preços, regime de câmbio e comércio exterior, os sistemas bancários e as regulamentações correlatas.”* (FMI, 1997, p. 3)

Entretanto, de que forma o FMI pretenderia fazer valer seus “conselhos políticos”? E como poderia convencer governos dos vários países membros a recorrer à sua “assistência técnica” para a criação ou manutenção de condições de boa governância? *“Consistente com práticas já utilizadas [pelo FMI], as políticas e reformas nestas áreas poderiam, quando apropriado, integrar as discussões do corpo funcional do FMI, condicionando a ajuda financeira do Fundo, onde estas medidas se fizerem necessárias, para que os objetivos dos programas sejam atingidos”* (FMI, 1997, p. 4). Em outras palavras, os aspectos da boa governância, descritos acima, funcionariam como fatores condicionantes para a liberação de empréstimos ou o apoio do Fundo para a obtenção dos mesmos em outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com os quais o FMI mantém parcerias.

Segundo o Fundo, *“o uso da condicionalidade [para a concessão de empréstimos] relacionada às questões da boa governância emana da preocupação com o desenho e a implementação das políticas macro-econômicas, como [sendo] os principais meios para salvaguardar a utilização dos recursos do Fundo”* (FMI, 1997, p. 8).

As condições de boa governância são, assim, diretamente associadas à macroestrutura econômico-política de um país, definindo sua capacidade de honrar compromissos assumidos com o Fundo.

Mesmo o Fundo reconhecia que *“é difícil separar aspectos econômicos dos políticos”* (FMI, 1997, p. 4), mas se apressava em afirmar: *“o julgamento do FMI não deve ser influenciado pela natureza do regime político de um país, nem deve*

*interferir nas políticas domésticas e externas de nenhum de seus membros*" (FMI, 1997, p. 4), o que parece contradizer todo o descrito anteriormente, já que a "natureza" de qualquer regime político o qual se pretenda qualificar como tendo condições mínimas de governância, é uma só: democrática e liberal.

Condicionando seus empréstimos não só às boas condições de governância política, mas, principalmente, a parâmetros de "governância econômica", os quais pretendem reger aspectos tão essenciais de uma economia como os descritos acima, o Fundo não pode deixar de interferir em aspectos essenciais do governo dos países que a ele recorrem. Com seu poder de barganha, a incluir o poder de barrar qualquer tipo de investimento internacional para qualquer país que não tenha seu aval, o Fundo tem o poder de inviabilizar administrações e frustrar planos de governo, constituindo-se, desse modo, força coercitiva muito mais poderosa que qualquer outra força ou instituição internacional, como a ONU. O poder do Departamento de Estado dos Estados Unidos de influenciar as decisões do Fundo só confirmam a hegemonia daquele país nos fóruns internacionais de discussão e ação política<sup>15</sup>.

Ainda que a noção de boa governância pareça carregar em si a busca da resolução de problemas fundamentais os quais assolam diversos países em desenvolvimento, o problema reside em permitir ao FMI definir quais parâmetros da boa governância serão utilizados para estabelecer quem merece e quem não merece novos fundos. A isso, deve-se acrescer o poder, contrário à noção de soberania nacional, que o Fundo possui para "punir" os países que, alegadamente, não seguem esses parâmetros. Tal quadro é agravado pela falta de um efetivo controle democrático (em âmbito global) das ações da instituição.

Esses aspectos se revelam ainda mais problemáticos quando constatamos que o próprio Fundo não tem padrões mínimos de "governância institucional", os quais se traduziriam, por exemplo, em um maior controle de suas ações pela sociedade civil dos países membros, em sua transparência institucional e na representação e participação igualitária de todos os países membros em suas instâncias decisórias<sup>16</sup>.

O Comitê Executivo do FMI aprova a concessão de empréstimos aos países membros, a força dos votos é determinada pela contribuição financeira de cada país membro para o Fundo. Conforme lembra Welch (2000), este "*novo interesse do FMI na boa governância vem depois de décadas de financiamento a alguns dos governos mais corruptos do planeta*" (WELCH, 2000, p. 2), no que a instituição contou, invariavelmente, com a chancela do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Como maior contribuinte para o Fundo, os EUA contam com o maior número de votos no Conselho Executivo (17,35% dos votos). Juntos, os países do G-7 (sete países mais ricos do mundo: EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá), possuem quase metade dos votos no conselho. Além disso, qualquer decisão de peso, como modificações em seus estatutos ou utilização das reservas de ouro do Fundo, requer 85% dos votos, concedendo, na

(15) Em um exemplo recente, o FMI e o Tesouro dos Estados Unidos divulgaram comunicado conjunto, afirmando que os empréstimos à Argentina, que já havia declarado moratória, só seriam retomados com a reestruturação da dívida externa e uma reforma tributária (*Folha de S. Paulo*, 13 fev. 2002, p. B-4).

(16) WELCH (2000, p. 2) aponta que todo o continente africano estaria representado por apenas dois indivíduos na câmara de diretores executivos do FMI. O Comitê Executivo é constituído de 24 diretores. Cada diretor aponta um suplente. Os diretores executivos são escolhidos da seguinte maneira: cinco são apontados (e podem ser substituídos a qualquer momento) pelos membros que possuem maiores quotas no FMI: Alemanha, Arábia Saudita, China, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Rússia. Os restantes 16 diretores são eleitos para representar grupos de países ou regiões por um período de até 2 anos.

(17) O chamado “Consenso de Washington” teria tido sua origem em um seminário realizado em Washington, EUA, entre 14 e 16 de janeiro de 1993, sob orientação de Fred Bergsten, no Institute for International Economics. O seminário gerou um livro, escrito por John Williamson (*The political economy of policy reform*, 1994), contendo nos anexos uma cartilha de dez pontos, com um programa de estabilização e reformas econômicas preconizadas para os países em desenvolvimento, em especial os da América Latina. Williamson argumenta que o conjunto de reformas as quais “a maioria dos órgãos oficiais em Washington pensava ser o melhor para os países latino-americanos”, poderia, portanto, ser resumida a dez proposições: disciplina fiscal; redirecionamento das prioridades dos gastos públicos para setores que oferecessem alto retorno econômico e o potencial para promover a redistribuição da renda, como assistência médica básica, educação primária e infra-estrutura; reforma fiscal (de forma a baixar os índices marginais e ampliar a base tributária); liberalização dos juros; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização dos investimentos estrangeiros diretos (FDI); privatização; desregulamentação (no sentido da abolição das barreiras para entrada e saída [de capital e mercadorias] e a garantia dos direitos de propriedade intelectual. Fonte: WILLIAMSON, John. *What should the bank think about the Washington Consensus? Paper* apresentado em conferência preparatória para a elaboração do *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000*, do Banco Mundial, julho de 1999.

prática, poder de veto aos Estados Unidos nas questões mais importantes. O diretor-gerente do FMI é o presidente do Comitê Executivo (WIPO, 2001 e *Seattle Times*, 26 de abril, 2001).

Não é de espantar-se, portanto, que o FMI tenha servido de instrumento para os EUA na promoção de sua política econômica externa e de sua agenda política em âmbito mundial, aos países dispostos a aceitá-la.

Qual o significado que adquire o conceito instrumentalizado de governância em um quadro como o descrito acima? Longe de representar um conjunto de regras isentas para a melhoria do desempenho dos governos nacionais, aumentando sua responsabilidade [*accountability*] perante seus cidadãos, submetendo-os às tensões positivas que os levariam a escolhas mais justas para toda a sociedade, a governância se torna um instrumento de controle da superpotência norte-americana sobre os países nos quais as reformas estruturais ditadas pelo liberalismo econômico (tal como advogado pelas nações ricas e, especialmente, pelos EUA) ainda não se completaram.

Essas reformas estruturais, geralmente identificadas com a flexibilização das regulamentações que regem o mercado de capitais, o trabalho e a defesa da produção nacional, obedecem a um ideário construído a partir de meados dos anos 70 por organizações como o próprio FMI, o Banco Mundial, a OMC, o Fórum Mundial Econômico (Davos) e o Departamento de Estado dos Estados Unidos. Esse ideário está presente no próprio conceito de governância utilizado pelo FMI e outros órgãos internacionais, implicando também na privatização de setores controlados pelo Estado e na desregulamentação das leis trabalhistas e na abertura dos mercados pela abolição das barreiras tarifárias.

O Estado, de acordo com esse ideário, supostamente enfrenta duas “crises”: a de “legitimidade” na condução dos negócios públicos e na gerência dos serviços e a “financeira”, a qual o obrigaria a abrir mão da liderança dos investimentos em infra-estrutura e ao abandono dos sistemas de previdência e seguridade social (apenas esboçados no caso da maioria dos países do Terceiro Mundo, nas décadas anteriores).

Lembremos mais uma vez que o Fundo não conta com aparatos independentes de avaliação do resultado de seus programas, nem mesmo possui padrões mínimos de representatividade e participação que significassem a existência de padrões de governância aceitáveis dentro da instituição. Em síntese, o FMI não presta contas de seus atos a nenhuma instituição internacionalmente reconhecida, e a pouca “tensão positiva” a que é submetido vem dos protestos e manifestações da sociedade civil nos países do Terceiro Mundo, nos quais suas políticas são aplicadas. Mesmo assim, a pressão produzida pela opinião pública acaba tendo como alvos imediatos os governos, diluindo a pressão sobre o Fundo. Este, invariavelmente, escora-se em critérios “técnicos” oriundos das teorias econômicas liberais e no chamado Consenso de Washington<sup>17</sup> para justificar seus programas.

A noção de governância tem sido, dessa maneira, utilizada para perpetuar e reforçar a dominação econômica e política por parte dos países capitalistas centrais, e, particularmente, da superpotência norte-americana, sobre os países em desenvolvimento. Essa utilização não invalida o conceito, que pode e deve ser utilizado para o aperfeiçoamento da democracia, mas exige que fiquemos alertas quanto à sua instrumentalização.

## BIBLIOGRAFIA

- BRITISH COUNCIL. *Governance and civil society*. British Council on-line bulletin. 1999. Disponível em <<http://www.britcoun.org/governance/civsoc/index.htm>> Acesso em: 19 de maio 2001.
- CEG – Centre d'Études en Gouvernance. *What is governance?*. Ottawa: University of Ottawa. Disponível em <<http://www.gouvernance.uottawa.ca>>. Acesso em: 25 ago. 2001.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 1993.
- COMMUNITAS GROUP. *Our governance*. Washington: Bremerton. Disponível em <<http://www.comunitas.org>>. Acesso em: 20 de jun. 2000.
- FMI. *The role of the IMF in governance issues: Guidance note (approved by the IMF Executive Board, July 25, 1997)*. Washington D.C.: IMF Publication Services, 1997.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HENDERSON, H. *Good governance and participatory development*. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE GOVERNÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E IGUALDADE 1997, Nova York. *Anais...* Nova York: United Nations, 28-30 jul. 1997.
- HYDEN, Goran; BRATTON, Michael (Ed.). *Governance and politics in Africa*. Boulder: Lynne Rienner, 1992.
- IIAS – Governance Working Group. *Governance: A working definition*. Bruxelas: International Institute of Administrative Sciences, 1996.
- IOG – Institute on Governance. *Accountability and performance measurement*. Ottawa. Disponível em <http://www.iog.ca>. Acesso em: 21 maio 2001.
- IT – Governance Institute. *Definition of IT Governance*. Rolling Meadows, IL: IT Governance Institute Press, 2001.
- KURZ, Robert. A biologização do social. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de jul. 1996, caderno MAIS!, p. 5-7.
- N'DOW, Wally. *Keynote Address*. THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE GROWTH AND EQUITY, Nova York: United Nations, 28-30 jul. 1997 (Organizado pelo United Nations Center for Human Settlements: HABITAT).
- SANP. *Governance barometer: Policy guidelines for good governance*. South Africa's National Party, SANP: Johannesburg. Disponível em: <<http://www.anc.org.za/>>. Acesso em: 21 maio 2001.
- SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: Tempo mundo e espaço mundo. SANTOS, Milton et al. (Org.) *Fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec/ ANPUR, 1993. p. 15-22.
- SEF – Stiftung Entwicklung und Frieden – Development and Peace Foundation. *The global governance system: On the concept of global governance*. Bonn: SEF, jan. de 2001, Disponível em: <<http://www.bicc.de/sef/about/glo-gov.html>>. Acesso em: 23 maio 2001.
- SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. São Paulo: Record, 1999.

UNDP – United Nations Development Program. *Governance for sustainable human development*. Nova York: United Nations, 1997.

\_\_\_\_. *United Nations Thematic Trust Fund: Democratic Governance (Program description)*. Nova York: United Nations, 2001.

WEBSTER'S. *Third New International Dictionary*. Londres: Merriam-Webster, 1986.

WELCH, Carol. The IMF & Good Governance. *Friends of the Earth Report*. Washington (D.C.): Friends of the Earth, v. 5, n. 13, 2000 (revisado em outubro de 2001).

WILLIAMSON, John (Org.). *The political economy of policy reform*. Washington: Institute for International Economics, 1994.

\_\_\_\_. What should the bank think about the Washington Consensus? Paper apresentado em conferência preparatória para a elaboração do *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000*, do Banco Mundial, Washington: World Bank, 1999.

WIPO. GENERAL ASSEMBLY WORKING GROUP ON CONSTITUTIONAL REFORM, Third Session. *World Intellectual Property Organization Report*, Genebra, 6 a 9 de março, 2001.

WORLD BANK. *From crisis to sustainable growth*. World Bank Report. Washington D.C.: World Bank, 1989.

\_\_\_\_. *World Bank in governance: The World Bank experience*, Washington D.C.: World Bank, 1994.

## PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS)

Governança e globalização, administração pública, parceria público/privado, fundamentos do planejamento urbano e regional.

*Governance and globalization, public administration, partnership between public and private sectors, fundaments of urban and regional planning.*

### Obs.:

O texto apresentado é uma ampliação de item constante em capítulo de dissertação de mestrado, apresentada em fevereiro de 2003 à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, orientada pela Profa. Dra. Sueli T. Ramos Schiffer. Uma versão bastante embrionária do texto foi também publicada em inglês em ROCCO, R. The Creation of a New Corporate Axis in São Paulo, In: CARMONA, M.; SCHOONRAAD, M. (Ed.), *Globalization and urban transformation* (Globalization, Urban Form & Governance Series: Alfa-Ibis Network), Delft: Delft University Press, n. 6, 2002.

---

### Roberto C. Rocco de Campos-Pereira

Mestre em estruturas ambientais urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e doutorando pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Delft, Holanda.