

## **Governança: espaço de legitimação de poder ou contra-hegemonia?**

**DANIEL ROEDEL**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Políticas Públicas e Formação Humana - PPFH

### **RESUMO**

Este trabalho aborda a emergência da governança como mecanismo de modernização da gestão pública que se propõe a ser democrático, transparente e de eficiência na busca por resultados para a sociedade. Porém, hegemônica pela ideologia neoliberal, presente na globalização contemporânea, reforça as premissas do Estado mínimo e da sociedade de mercado, contribuindo para a manutenção de uma relação de dependência do poder público para com o capital, legislando em seu favor e financiando suas demandas em detrimento de demandas emanadas da sociedade. Esse contexto de associação entre a iniciativa privada e poderes públicos se manifesta na criação de modelos de desenvolvimento local econômica e socialmente excludente e favorece a constituição de uma governança orientada fundamentalmente pelos interesses privados, a despeito de sua constituição contar com a presença de representantes de instituições públicas e de recursos públicos no financiamento de projetos de desenvolvimento. A participação popular ativa na governança pode alterar a correlação de forças e desempenhar importante papel na construção de uma contra-hegemonia, condição essencial para um outro modo de desenvolvimento, que preconize uma agenda para além do capital.

**Palavras-chave:** Governança. Globalização. Neoliberalismo. Hegemonia

**Keywords:** Governance. Globalization. Neoliberalism. Hegemony

## I - CONSIDERAÇÕES SOBRE A GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA

O final da guerra fria marcou um período de tentativa de hegemonização da ordem capitalista sob uma orientação denominada neoliberal. Apoiados pela acentuada disseminação das tecnologias de informação e de comunicação – TIC, seus princípios rapidamente se difundiram e transmitiram uma ideia de caminho sem retorno, no qual a única alternativa seria a adoção do seu receituário como forma de inserção num mundo globalizado a partir de mercados “sem fronteiras”.

Esse modelo, expresso também no denominado Consenso de Washington, de 1989, impôs um receituário de mudanças e de ajustes nos países, acirrando, porém, os desequilíbrios social, ambiental e econômico, principalmente nos países emergentes, embora seus efeitos sejam percebidos também nos países centrais.

A participação das TIC nesse processo é destacado por Castells (2000). O autor entende que sua ampla difusão, de modo sinérgico, convergiu para um novo paradigma baseado na microeletrônica, nos computadores e nas telecomunicações. Seu desenvolvimento exerceu um papel fundamental na reestruturação econômica das principais empresas e governos dos países do G-7 na década de 1980, sendo que as novas redes de telecomunicação e os sistemas de informação foram fundamentais para a integração global dos mercados financeiros e a fragmentação articulada da produção e do comércio mundial (idem).

O entendimento da relação entre o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação e a implementação de uma orientação neoliberal na economia dos países evidencia que essa denominada revolução tecnológica não ocorre de modo autônomo ou independente das relações de produção capitalistas. Pelo contrário, as TIC são instrumentos dessa legitimação e devem a sua intensificação à necessidade de reprodução do capital e de sua maximização em todos os mercados.

De fato, essa retomada da orientação política e econômica de livre mercado começa a se evidenciar nos anos 1970 e sua intensificação ocorre nos anos 1990 (Ianni, 1999 e Harvey, 2008). Principais articuladores da nova ordem, os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos<sup>1</sup>, protagonizaram a criação de diversas medidas que se opuseram ao modelo econômico *Keynesiano*, que retomou o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos após a depressão de 1929 e serviu de base para a criação de um Estado de bem-estar social, que predominou na Europa Ocidental após o fim da II Guerra Mundial.

Se, por um lado, o advento do neoliberalismo propiciou uma aceleração na criação de empresas transnacionais e no acirramento da concorrência, inclusive entre países, por outro, aumentou a concentração de renda nos países desenvolvidos, com graves conseqüências sociais e ambientais.

A aceleração da competição em escala global é entendida por Harvey:

Os vínculos internacionais sempre foram importantes, especialmente através de atividades coloniais e neocoloniais, mas também por meio

---

<sup>1</sup> Houve, ainda, uma experiência de aplicação dos princípios neoliberais durante o governo Pinochet no Chile, na década de 1970, conduzida por economistas adeptos das teorias de Milton Friedman da Universidade de Chicago (Harvey, 2005, p.17-18).

de ligações transnacionais que remontam ao século XIX, se não forem mais antigas. Não há, contudo, dúvidas de que houve uma ampliação dessas ligações transnacionais durante a fase de globalização neoliberal... (2008:44).

As reformas neoliberais são, para Carcanholo (2010, p.3) uma “resposta à crise dos anos 70 [que] perpassa a década de 80 e atinge seu ápice nos anos 90”. A “expansão do capital fictício, transferência do excedente produzido na periferia para o centro (em especial para os EUA), são as marcas da década de 90 que se mantêm neste início de século” e compõem um “conjunto de fatores constituintes da resposta que o próprio capitalismo deu àquela crise conforma o que se convencionou chamar de capitalismo contemporâneo”.

A internacionalização e globalização da economia capitalista são características inerentes à própria lógica do modo capitalista de produção. Ainda no século XIX Marx e Engels apontavam a expansão permanente da produção e do consumo como uma característica essencial do capitalismo. No *Manifesto Comunista* citavam:

“A necessidade de um mercado constantemente em expansão impele a burguesia a invadir todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Por meio de sua exploração do mercado mundial a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países (*Apud*: LASKI, 1978)”.

Marx aponta o movimento do capital como essencial na sociedade burguesa, que a tudo domina e submete à sua lógica de acumulação:

A agricultura transforma-se mais e mais em simples ramos da indústria e é dominada completamente pelo capital. A mesma coisa ocorre com a renda da terra. Em todas as formas em que domina a propriedade fundiária, a relação com a natureza é ainda preponderante. Naquelas em que predomina o capital, o que prevalece é o elemento produzido social e historicamente. Não se compreende a renda da terra sem o capital, entretanto compreende-se o capital sem a renda da terra. O capital é a potência econômica da sociedade burguesa, que domina tudo (1987, p.21-22).

Esse aspecto evidencia a lógica permanente de expansão do capital para a acumulação. Para o capitalista, interromper o processo significa ser superado por outro capitalista. Ou conforme Harvey (2011, p.43):

Por que os capitalistas reinvestem na expansão, em vez de consumir seus lucros em prazeres? Esse é o lugar em que “as leis coercitivas da concorrência” desempenham um papel decisivo. Se eu, como capitalista, não reinvestir em expansão e um rival o fizer, então depois de um tempo eu provavelmente estarei fechando as portas. Preciso proteger e expandir minha participação no mercado. Tenho de investir para permanecer capitalista. Isso pressupõe, no entanto, a existência de um ambiente competitivo (...).

Todo esse processo acelerado da acumulação do capital, proporcionado pela globalização, tem intensificado as crises e diminuído os ciclos em que elas ocorrem, tornando também globais seu impactos. Harvey e Santos destacam essa extensão:

Mais de quarenta países, principalmente na América Latina, tiveram dificuldades em pagar suas dívidas quando as taxas de juros de repente subiram após 1979. O México ameaçou ir à falência em 1982. Os Estados Unidos prontamente revigoraram o Fundo Monetário Internacional (FMI) (...) como um disciplinador global para assegurar aos bancos que teriam seu dinheiro de volta e que as pessoas seriam obrigadas a pagar. Os “programas de ajuste estrutural” do FMI, que impuseram austeridade a fim de pagar aos bancos, proliferaram em todo o mundo (Harvey, 2011, p.24).

Santos (2000, p.33) aponta que “o período atual (...) é, ao mesmo tempo, um período e uma crise, isto é, a presente fração do tempo histórico constitui uma verdadeira superposição entre período e crise, revelando características de ambas essas situações”, num processo de crises permanentes e sucessivas (idem, p.35).

Esse entendimento é também compartilhado por Carcanholo (2010, p.1), para quem “não há momento na história do capitalismo em que fases de crescimento, mais ou menos sustentadas, não tenham sido sucedidas por fases de crise, (...), e em que estas conformem novos períodos de acumulação de capital, crescimento”. Crescimento e crise são intrínsecos ao capitalismo, ou seja, “é da natureza do capitalismo funcionar em ciclos” (idem, p.1). Isto porque “os processos de acumulação de capital desenvolvem as contradições do capitalismo a um ponto tal que as crises são a forma que esse mesmo modo de produção encontra (...)” (2010, p.1). Trata-se de um conflito entre o excesso de capital e os limites da acumulação e reprodução, provocando excesso de liquidez e redução da lucratividade (idem, p.2).

Ao atingir toda a extensão do planeta, a expansão do capital reconfigura o Estado de modo a favorecer sua expansão. Isto pode se dar, por exemplo, pela criação de condições à livre circulação planetária do capital como também pela aquisição de empresas públicas. Neste caso, o argumento de base ideológica caracteriza o Estado como ineficiente e péssimo gestor e que essa reconfiguração requer a adoção de princípios de gestão privada na gestão pública.

Nesse sentido, em sua crítica ao movimento do capital, Harvey, destaca que:

(...) a gestão do Estado para a criação do capital e dos fluxos monetários torna-se parte integrante, e não separável, da circulação do capital. A relação inversa também se sustenta na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado e na medida em que as funções do Estado também se monetarizam, mercantilizam e, finalmente, privatizam (Harvey, 2011, p.47-48).

Questionando o argumento de ineficiência do Estado, o autor cita exemplos da relevância do papel que este desempenhou no processo de industrialização dos países:

Apesar de ser uma crença comum, particularmente nos Estados Unidos, que intervenções do Estado levam à ineficiência, a história da industrialização do Japão ou de Singapura encabeça uma longa lista de exemplos em que o planejamento, a coordenação, a intervenção e a reorganização pelo Estado dos fluxos do capital têm sido mais

eficazes do que a anarquia de coordenações do mercado aberto (Idem, 2011, p.63).

Do mesmo modo, Santos assevera que esse discurso recorrente da globalização com relação à ineficiência do Estado e à necessidade de sua diminuição e afastamento das iniciativas de ação política em favor do mercado e das empresas não se comprova na prática. Pelo contrário, o Estado tem sido fortemente utilizado para garantir a legitimação, a reprodução e, até mesmo, o financiamento desse modelo:

Há um verdadeiro retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado com a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida social (Santos, 2000, p.38).

O que parece ser um forte elemento deflagrador da crise financeira do Estado pode estar muito mais ligado ao socorro à crise do capital do que uma crise decorrente de uma orientação pública na sua gestão.

Para Carcanholo (2010, p.9), “o que caracteriza uma crise no capitalismo, qualquer que tenha sido ela, é que uma massa de valor-capital se valoriza excessivamente com relação à possibilidade de manutenção das taxas de lucro que imperam até aquele momento”, sendo que “na crise atual por que passa o capitalismo, o capital sobreacumulado se concentrava na forma de capital fictício, títulos financeiros (...), sem correspondência maior com a massa real de valor produzido pelo capital produtivo” (idem). E isso leva a uma desvalorização desses capitais ocasionando uma crise que afeta investidores e intermediadores, fazendo com que o Estado intervenha para deter a crise.

Portanto, o argumento acerca de uma ineficiência natural do Estado desconsidera sua atuação como instrumento de apoio à superação das crises inerentes ao capitalismo e vem pautando reformas do Estado que transferem empresas públicas para a iniciativa privada e retiram recursos de programas sociais, entre outros aspectos.

No Brasil, o marco dessas reformas pode ser considerado a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado que apontava na direção da prioridade de se reformar ou reconstruir o Estado substituindo a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial (Bresser-Pereira, *in* Bresser-Pereira & Spink, 1998).

Nesse entendimento, reformar o Estado significa dotá-lo de condições para que seus governos enfrentem com êxito as falhas do mercado, fortalecendo a governabilidade e a governança<sup>2</sup>, democratizando-o e melhorando a qualidade do atendimento às demandas do cidadão a um menor custo (Bresser-Pereira, 2002). Um Estado sadio do ponto de vista fiscal, dotado de poupança pública que lhe permita desenvolver suas políticas, e administrativamente bem equipado por um serviço civil profissional e por instituições adequadas para uma administração gerencial (idem).

No bojo dessas reformas ocorreram privatizações de empresas públicas financiadas pelo Estado. Para Santos,

---

<sup>2</sup> Bresser-Pereira (2002) entende governabilidade como a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; e governança como a capacidade financeira e administrativa de um governo implementar políticas.

As privatizações são a prova de que o capital se tornou devorante, guloso ao extremo, exigindo sempre mais, querendo tudo. Além disso, a instalação desses capitais globalizados supõe que o território se adapte às suas necessidades de fluidez, investindo pesadamente para alterar a geografia das regiões escolhidas (2000, p.66).

E privatizações financiadas pelo próprio Estado que tem, assim, esvaziada (politicamente e financeiramente) sua condição de atuar em demandas sociais:

De tal forma, o Estado acaba por ter menos recursos para tudo que é social, sobretudo no caso das privatizações caricatas, como no modelo brasileiro, que financia as empresas estrangeiras candidatas à compra do capital social nacional. Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante (Santos, 2000, p.66).

Apesar de o discurso neoliberal preconizar o desenvolvimento como resultado de iniciativas individuais e do êxito do mercado, as evidências apontam que o que está subjacente é o papel do Estado e dos recursos públicos utilizados como instrumentos para a acumulação e reprodução do capital. Oliveira destaca a importância do fundo público como essencial nesse processo histórico do capitalismo, uma vez que a formação do sistema capitalista

é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma “acumulação primitiva” desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, do outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as “*Poor Houses*” são bem o exemplo no caso inglês (Oliveira, 1998, p.20).

Na forma dos títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que agiliza a circulação do capital. Assim,

(...) o capitalismo pós *Welfare State*, por meio do fundo público, desatou uma capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção *financiadas apenas pelo lucro*; exigem e punccionam parcelas crescentes do fundo público (Oliveira, 1998, p.28;47).

O fundo público aliado ao capital atua como um antivalor, isto porque não busca uma valorização *per se*, mas sustenta o processo de valorização do valor do capital. Para tanto, desloca a esfera de interesses privados para uma esfera pública. O fundo público só se sustenta como consequência da publicização das classes sociais, do deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas. Portanto, se é o fundo público que financia e sustenta o desenvolvimento do capitalismo, a disputa política fundamental se dá pelo controle do fundo público (idem, p.53-54).

## II – GLOBALIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E GOVERNANÇA

As evidências são de que instituições como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial – BIRD atuam dentro de uma orientação de construção de mercados globais que favorecem os países centrais e as empresas transnacionais em detrimento de demandas sociais. Como atesta Santos:

(...) a pobreza de agora surge, impõe-se e explica-se como algo natural e inevitável. Mas é uma pobreza produzida politicamente pelas empresas e instituições globais. Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações da pobreza, enquanto estruturalmente se cria a pobreza ao nível do mundo (Santos, 2000, p.73).

Seus projetos visam reforçar a lógica da globalização e adequar as políticas dos países chamados emergentes ao interesse da tríade\* do que uma intenção efetiva de colaboração com a superação das mazelas desses países (Santos, 2000. p. 150-151).

A ênfase dessas instituições, tais como o FMI, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial está num discurso que considera os países emergentes “Estados fracassados” e que, portanto, devem ter como prioridade programas de ajuste que garantam a criação de um “bom clima de negócios” e os acordos que os Estados ratificam favorecem mais as liberdades das corporações viabilizarem negócios sem regulação ou interferência estatal (Harvey, 2011, p.63-64).

A adesão dos governos a tais princípios e orientações reforça o papel dessas instituições e diminui a soberania dos países. O resultado é cada vez mais uma garantia nos fluxos de capitais e na proteção à acumulação do capital (Harvey, 2011, p.163).

É nesse contexto fortemente associado à configuração econômica e política da globalização neoliberal que tem se destacado a proposição da governança. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional vêm desenvolvendo princípios e recomendações para uma gestão pública e privada eficientes que expressem essa governança.

Com aplicações diferentes conforme o campo de atuação o entendimento é de que pelo exercício da boa governança se pode obter mais transparência por meio da adoção de mecanismos de monitoramento e alinhamento de interesses com os diversos públicos envolvidos aumentando a eficiência e eficácia nas ações públicas.

No documento *Governance and Development*<sup>3</sup>, o Banco Mundial apresenta as bases para uma boa governança. Reduzir as incertezas para os investimentos privados conduzirem o crescimento econômico, modernizar a gestão pública e envolver os beneficiários na concepção e implementação dos projetos são requisitos da boa governança na gestão pública.

---

\*Estados Unidos, Europa e Japão.

<sup>3</sup> Conforme <http://ebookbrowse.com/governance-and-development-1992-pdf-d50052408>, acessado em 20/07/2012.

São recomendadas a criação e implementação de sistemas de prestação de contas, de informações adequadas e confiáveis, e a ênfase na eficiência da gestão dos recursos e da prestação de serviços públicos, valorizando a qualidade das instituições e o modo como se exerce o governo.

O Banco Mundial destaca ainda que o interesse em estimular a adoção de uma governança decorre da sua preocupação com a eficácia dos esforços de desenvolvimento que apoia. De um modo geral, o Banco define a governança como o exercício "de autoridade, controle, gestão e poder do governo" bem como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento".

Assim, uma boa governança pode ser evidenciada, por exemplo, pela separação clara entre o que é público e o que é privado, pela criação de condições, por meio de regras e regulamentos enxutos, que favoreçam o adequado funcionamento dos mercados e incentivem os investimentos privados, pela transparência na alocação de recursos e na tomada de decisão, e pela prestação de contas para a sociedade por parte dos gestores públicos.

A identificação da governança na agenda contemporânea como integrante de uma estratégia de reforma do Estado e da gestão pública apresenta vertentes críticas à sua institucionalização. São apontadas limitações no enfoque da governança e na sua condição de regular as práticas da gestão pública e privada diante da fragilização imposta ao Estado e ao domínio do mercado.

Chavez (2012) destaca que a despeito de o Banco Mundial preconizar que o desenvolvimento econômico e social é impossível sem o fortalecimento do Estado por meio de uma boa governança, que qualifica as instituições, na prática, o que predomina na recomendação do Banco é a privatização, liberalização e desregulamentação dos serviços públicos.

Paes de Paula (2007) localiza a governança como uma iniciativa assumida por governos sociais-liberais visando "democratizar a globalização", mantendo, porém, a disciplina econômica preconizada nas reformas estruturais dos anos 1990. Para a autora, tornar a governança um mecanismo efetivamente democrático significa ir além dos requisitos tecnocráticos da ação governamental e incluir a dimensão sociopolítica na sua orientação.

Harvey (2011, p.179), alerta que a própria ideia de uma governança democrática é comprometida pelo poder do capital que pratica intensos lobbies junto aos poderes públicos de modo a garantir a realização de seus interesses.

A instabilidade e crise dos mercados globalizados, que vem se manifestando nos anos recentes, é citada por Dowbor (2009) como uma evidencia da limitação da governança em produzir alternativas adequadas. Isto porque na globalização financeira "... os papéis circulam no planeta todo, enquanto os instrumentos de regulação, os bancos centrais nacionais, estão fragmentados em cerca de 190 nações. Na prática, ninguém está encarregado de regular coisa alguma. E se algum país decide controlar os capitais, estes fugirão para lugares mais hospitaleiros..." (idem).

A constatação é corroborada por Harvey:

A competição força os capitalistas individuais e as corporações a buscarem lugares melhores para produzir, assim como os força a buscar tecnologias superiores. Na medida em que novos locais com menores custos tornam-se disponíveis, os capitalistas sob a mira da concorrência têm de responder mudando-se, se puderem (2011, p.135).

Nessa busca de vantagens competitivas o capital e as empresas percorrem o planeta subordinando países e culturas naturalizando o que é, de fato, decorrente de decisões políticas e que, portanto, podem ter outro tipo de orientação.

No Brasil, a governança está presente em proposições nos governos, nas políticas públicas e na iniciativa privada. No Rio de Janeiro está em andamento, em parceria com o Banco Mundial, projeto de Governança Metropolitana visando ao aproveitamento das oportunidades de investimentos públicos e privados para os próximos anos estimados em R\$ 182 bilhões<sup>4</sup>. São realizados eventos sobre a necessidade da Governança Metropolitana e proposta a assinatura de um Acordo de Cooperação com o Banco Mundial para assessorar e acompanhar o estabelecimento de estruturas de planejamento e gestão com a finalidade de criar um órgão responsável pela governança da metrópole e implantação de políticas públicas.

A governança é também requisito para os Arranjos Produtivos Locais – APL, agrupamento de empresas que atuam numa atividade principal comum, dentro de um mesmo território. A criação de APL tem sido estudada e apoiada por governos e instituições públicas e privadas no sentido de se constituírem num espaço de produção, cooperação, inovação e desenvolvimento de empresas e regiões, desde que efetivamente se articulem e tenham em vista o bem-estar do conjunto da sociedade e o desenvolvimento local sustentável.

Conforme Tenório, “o desenvolvimento local deve se dar por meio de processos participativos nos quais a *cidadania*, de forma individual ou por meio de seus diferentes agentes na *sociedade civil*, em diálogo com o *poder público* e o *mercado*, propõe soluções planejadas em prol do local/regional”. (...) Assim, “pressupõe a reciprocidade, a cooperação e a solidariedade em benefício do bem-estar socioeconômico, político, cultural e ambiental do local” (Tenório, 2007, p.101).

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) são indutores da formação e organização de APL no país, tendo mapeado centenas deles em diversas regiões.

MDIC e Sebrae entendem que a governança é um fator essencial para o sucesso de um APL. Para o MDIC (2004) a governança deverá ser capaz de liderar e organizar atores em prol de objetivos comuns nas atividades em APL; coordenar as ações dos diferentes atores para o cumprimento de objetivos comuns; negociar os processos decisórios locais; e promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos.

Já o Sebrae (2003) destaca a governança como fator essencial para o desenvolvimento e consolidação dos propósitos de um APL. Ela se traduz pela liderança, coordenação, intervenção, participação e negociação de conflitos nos processos decisórios do arranjo. É o

---

<sup>4</sup> Conforme <http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=942774>, acessado em 01/09/2012.

ambiente institucional e operacional, do qual devem participar efetivamente governos, empresas, cidadãos, trabalhadores, organizações não-governamentais etc.

Um exemplo da governança é do APL de Nova Friburgo, que é exercida pelo Conselho da Moda. Participam MDIC, Sebrae, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Sindicato das Indústrias do Vestuário (SINDVEST), Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), Secretaria de Estadual de Desenvolvimento Econômico, Prefeitura de Nova Friburgo, Prefeitura de Duas Barras, Prefeitura de Cordeiro, Prefeitura de Cantagalo, Prefeitura de Macuco e Prefeitura de Bom Jardim. A liderança é exercida pela FIRJAN.

No entanto, da governança são excluídos representantes de importantes setores da sociedade civil organizada, como associações de moradores e sindicato de trabalhadores. Esse aspecto colide com a orientação preconizada nos Termos de Referência do MDIC e Sebrae e não é exclusivo do APL de Nova Friburgo e Região.

O fato se torna mais crítico se considerarmos que grande parte dos recursos que fomentam ações de desenvolvimento de APL é proveniente do MDIC, Ministério da Ciência e Tecnologia, Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, BNDES<sup>5</sup>, Banco do Brasil, e agências governamentais de fomento<sup>6</sup>, ou seja, instituições públicas. E esses recursos são subsidiados ou liberados a fundo perdido. Porém, sua aplicação está subordinada a uma agenda fundamentalmente econômica, ou seja, recursos de origem pública aplicados com fins privados. Assim, predomina o pragmatismo nas ações do APL, subordinando as questões públicas ao mercado (Tenório, 2007, p.598), mesmo com a presença de representantes dos poderes públicos e de instituições públicas de fomento na governança. Nesse sentido, o APL acaba por não se apresentar diferentemente da prática tradicional de gestão, pois mantém a subordinação dos interesses e demandas sociais aos do mercado, sendo que o Estado atua corroborando essa prática.

### III - GOVERNANÇA E HEGEMONIA

A governança como instrumento de eficácia na gestão pública remete a um entendimento de que o campo de disputa é restrito e se limita à gestão, ou seja, uma decisão mais eficiente do que deve ser feito e como deve ser feito. No entanto, evidências demonstram que a governança embute uma ideologia acerca de como deve se comportar uma gestão pública.

Sua fundamentação, recomendada por instituições multilaterais valoriza a criação de condições para a economia de mercado e para o Estado mínimo, conforme proposto pelo neoliberalismo a despeito de apresentar um enfoque plural e democrático.

Desse modo, cumpre questionar que espaços podem ser construídos para a composição de uma outra agenda, definida a partir de demandas que não sejam aquelas de decorrentes de uma naturalização das soluções do mercado.

---

<sup>5</sup> Conforme <http://computerworld.uol.com.br/negocios/2010/09/20/cartao-bndes-financia-componente-para-pequenos-fabricantes-de-ti/>, acessado em 05/01/2011.

<sup>6</sup> Conforme <http://www.redeaplmineral.org.br/noticias/destaque-3/investe-rio-financia-empresas-do-noroeste-fluminense/>, acessado em 05/01/2011.

Ademais, há que se considerar que na governança se manifestam relações de poder, no qual a luta política, mesmo desqualificada pela predominância de um pensamento unidirecional, está presente. Estão em disputa projetos distintos de sociedade, que levados à intensidade da disputa podem revelar posições antagônicas, a conflitos decorrentes de distintas visões de mundo e não apenas referentes a diferentes estratégias e táticas para se chegar aos resultados já delineados e, conforme Ramos (2012, p.42), “a classe e os grupos sociais que detêm o poder econômico-político na sociedade não se dispõem a perdê-lo em nome de uma racionalidade social compreensiva”.

Nesse sentido é que cabe identificar as possibilidades de que o espaço de atuação da governança se configure como um espaço de contra-hegemonia, uma vez que “a desigualdade de poder é tanto estrutural quanto extrema e o princípio que acaba ordenando as relações é o da hegemonia” (Ramos, 2012, p.42).

Termo presente com destaque na obra de Gramsci, a hegemonia representa o predomínio ideológico dos valores e normas das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil (Carnoy, 1988, p.90). É entendida a partir do conceito de sociedade civil, essencial em seu pensamento. Para Gramsci, a sociedade civil é representada pelos organismos aos quais o indivíduo adere voluntariamente e por isso não se caracterizam pelo uso da repressão. É formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (Coutinho, 1999, p.125-127).

Gramsci entende o Estado como composto de duas esferas: a sociedade política, com o seu aparelho coercitivo e a sociedade civil, onde se trava a luta pela hegemonia. É o espaço no qual se busca o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna, onde as classes buscam ganhar aliados para suas posições, mediante a direção e o consenso (idem, p.127-128).

Coutinho (idem p.128), destaca ainda que para Gramsci “não há hegemonia ou direção política e ideológica sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera específica do ser social”.

A importância da conquista ideológica na sociedade civil pode ser explicada também por Frosini (2012)<sup>7</sup>:

As superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras na guerra moderna. Assim como ocorria no furibundo ataque de artilharia contra as trincheiras adversárias, que parecia ter destruído tudo, na verdade havia destruído só a superfície da defesa, e, no momento do avanço, os assaltantes defrontavam-se com uma linha defensiva ainda eficaz, algo similar ocorre na política durante as grandes crises econômicas: nem as tropas atacantes, por efeito da crise se organizam de modo fulminante no tempo e no espaço nem, muito menos, adquirem o espírito agressivo; do outro lado, os atacados tampouco se desmoralizam nem abandonam suas defesas, mesmo entre as ruínas, nem perdem a confiança na própria força e no próprio futuro.

---

<sup>7</sup> Conforme apostila do Seminário ministrado pelo prof. Dr. Fabio Frosini no NUIPE UFF em agosto de 2012.

A hegemonia também foi abordada por Lênin no período que antecedeu a Revolução Russa. Para o líder bolchevique, a hegemonia

(...) incluía tanto o significado restrito de direção (...) política, quanto um significado mais amplo da palavra, o de influência (...), entendido como objetivo que uma classe dominante é capaz de alcançar graças também à sua capacidade de direção intelectual e moral, não só ao uso da coerção (Biagio, *in* Aggio, Henríquez, Vacca, 2010, p.89).

Mas a ênfase na construção da hegemonia estava subordinada a uma análise das circunstâncias, uma vez que “o que determinava qual dos significados se devia privilegiar eram as escolhas que os dirigentes bolcheviques decidiam fazer em cada caso para enfrentar as contingências políticas do momento” (Biagio, *in* Aggio, Henríquez, Vacca, 2010, p.89).

Lênin reconhecia que a liderança do processo revolucionário deveria ser assumida por aqueles que evidenciassem uma conduta moral e ética e isso era identificado no proletariado (Biagio, *in* Aggio, Henríquez, Vacca, 2010, p.90).

Assim, em Lênin, a hegemonia “configura-se imediatamente não como puro domínio imposto com a força, mas com direção política e até cultural, a ser exercida adotando uma abordagem funcional à busca de aliados” (Biagio, *in* Aggio, Henríquez, Vacca, 2012, p.93).

Para Carnoy (1988, p.90), “o pensamento de Gramsci estava (...) enraizado em Marx e Lênin. Ele assumiu todos os pressupostos marxistas a respeito das origens materiais de classe e do papel da luta e da consciência de classe na transformação social”. Mas na questão da sociedade civil e da hegemonia ele foi além de Marx, Engels, Lênin e Trotski (*idem*, 90). Gramsci reconhece no Estado uma função de destaque na promoção da hegemonia da classe burguesa:

Gramsci conferiu à massa dos trabalhadores muito mais crédito do que Lênin ao considerar que eles próprios eram capazes de desenvolver a consciência de classe, porém ele considerou que na sociedade ocidental os obstáculos a tal consciência eram muito mais formidáveis do que Lênin imaginava: não era simplesmente a falta de um entendimento de sua posição no processo econômico que impedia os trabalhadores de compreender o seu papel de classe, nem eram somente as instituições "privadas" da sociedade, como a religião, as responsáveis por manter a classe trabalhadora longe da autoconsciência, mas era o próprio Estado que estava encarregado da reprodução das relações de produção. Em outras palavras, o Estado era muito mais do que o aparelho repressivo da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura (*idem*, p.90-91).

Burawoy (2010, p.66) entende que em Gramsci “a hegemonia não teria um fundamento inconsciente (...), é o consentimento protegido pela armadura da coerção, da força”. Está associada à expansão da sociedade civil (...) “com sua densa vida associativa entre o Estado e o mercado”. Para ele:

(...) a sociedade civil está inteiramente conectada ao Estado, que passaria ele próprio por uma expansão, incluindo aí os aparatos tanto ideológicos como repressivos. A organização do consentimento, por sua vez, seria totalmente dependente da inclusão dos indivíduos, com sua participação na sociedade civil (...) (*idem*, 66-67).

O enfrentamento da hegemonia neoliberal passa pela superação do senso comum, conforme proposto por Gramsci, assumindo uma concepção organizada e coerente com a posição de classe, bem como pela construção de uma contra-hegemonia, de modo a criar forças de resistência e alternativas à ação dirigente:

Conhecemos a afirmação de Antônio Gramsci de que todo homem é filósofo. Afinal, todo homem pensa (...). A filosofia do homem comum se expressaria na linguagem, na religião, no folclore, num conjunto de crenças e valores que, compartilhados com um grupo social, constituem o senso comum, ou uma concepção de mundo. Esta tende a ser desagregada por ser construída pelas experiências sem ter passado por um inventário crítico. A preocupação que orientou Gramsci na escrita de seus cadernos foi a possibilidade de se passar da concepção desagregada de mundo para uma concepção orgânica e coerente (Ramos, 2012, p.18).

Assim, a contra-hegemonia significa construir uma alternativa ideológica a partir das classes subordinadas para enfrentar e confrontar o projeto ideológico hegemônico, rompendo com o senso comum e com a reprodução, conquistando espaços na sociedade civil. Uma das condições para a contra-hegemonia à ordem neoliberal é a educação, mas uma educação comprometida com a superação da escola burguesa, que reforça e naturaliza a dominação. Uma escola democrática, pública e laica, com amplo direito de acesso ao conhecimento científico e cultural (Ramos, 2012, p.119-120).

#### IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A boa governança tem sido apresentada como um instrumento de participação democrática, de transparência e de controle público das ações de governo e até mesmo de empresas privadas.

Na gestão pública ou na gestão de APL, que contam com recursos públicos, tem predominado uma agenda que favorece os princípios da economia de mercado, subordinando uma agenda efetivamente construída pela prioridade pública definida na sociedade. Assim, a questão da disputa pela hegemonia se insere como essencial na prática da governança.

Se é o fundo público que financia programas de desenvolvimento públicos e privados, subordinar as prioridades da sociedade às demandas do mercado significa a subordinação dos interesses sociais às demandas do capital.

No entanto, há que se reforçar que essa associação entre iniciativa privada e poderes públicos na criação de um modelo de desenvolvimento econômico e socialmente excludente, marcam a formação do país e favorece a constituição da governança orientada fundamentalmente pelos interesses privados. O período atual de hegemonia da globalização neoliberal reforça essa subordinação do interesse público à lógica do mercado.

Esse é o campo da disputa política. Atuar em suas proposições e orientações, confrontando as premissas e ocupando espaços com demandas construídas a partir dos movimentos sociais na sociedade civil pode se constituir em importante caminho de contra-hegemonia e para uma governança efetivamente comprometida com um projeto de desenvolvimento construído além das demandas imediatas do capital.

## REFERÊNCIAS

### Livros e artigos

AGGIO, Alberto; HENRIQUES, Luis Sérgio; VACCA, Giuseppe (Orgs). *Gramsci no seu tempo*. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira; coedição – Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.  
CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora*. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/68231710/CriseAtual-Carcanholo>, acessado em 16/11/2012

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988 [pp. 19-62].

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede. São Paulo – a era da informação: economia, sociedade e cultura vol I*: São Paulo: Paz e Terra, 3ª edição, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

FROSINI, Fabio. *Antônio Gramsci: filosofia e política*. Seminário realizado pelo Nufipe, campus Gragoatá, Universidade Federal Fluminense, 2012.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 5ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LASKI, Harold J. *O manifesto comunista de Marx e Engels*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Tendência histórica da acumulação capitalista – Excerto do capítulo XXIV do tomo I de O Capital – Obras escolhidas 2*. Rio de Janeiro: Editoria Vitória Ltda., 1956.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. *Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*. Brasília, 2004.

RAMOS, Marise N.. *Estágio pós-doutoral em etnossociologia do conhecimento profissional – relatório a ser apresentado à CAPES/MEC/BRASIL – versão em processo de revisão, não disponível para consulta pública*. Universidade de Trás-os\_Montes e Alto Douro, Portugal, 2012.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEBRAE, *Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Brasília, 2003.

TENORIO, Fernando G. – organizador. *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed Unijuí, 2007.

**Sites**

Banco do Brasil – [www.bb.com.br/appbb/portal/emp/mpe/apl/APLNovaFriburgo.jsp](http://www.bb.com.br/appbb/portal/emp/mpe/apl/APLNovaFriburgo.jsp).

Conselho da moda de Nova Friburgo –  
[www.intimafriburgo.com.br/conteudo.php?conteudo=principal&menu=conheca](http://www.intimafriburgo.com.br/conteudo.php?conteudo=principal&menu=conheca).

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo – [www.pmnf.rj.gov.br](http://www.pmnf.rj.gov.br).

World Bank. *Governance and Development*. The International Bank for Reconstruction and Development /1992. Disponível em <http://ebookbrowse.com/governance-and-development-1992-pdf-d50052408>, acessado em 20/07/2012.