



## A GOVERNANÇA GLOBAL E DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONSENSO DE WASHINGTON E O “DESENVOLVIMENTO” NO BRASIL

### GLOBAL GOVERNANCE AND DEMOCRACY: CONSIDERATIONS ABOUT THE WASHINGTON CONSENSUS AND “DEVELOPMENT” IN BRAZIL

### GOBERNANZA GLOBAL Y DEMOCRACIA: CONSIDERACIONES SOBRE EL CONSENSO DE WASHINGTON Y EL “DESARROLLO” EN BRASIL

1

Rachel Carvalho<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.22481/sertanias.v4i2.14198>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é compreender o conceito de governança global e qual a sua relação com a construção da democracia no Brasil. Nesse sentido, faz-se necessário entender quais orientações influenciaram a transformação do Estado brasileiro, tendo como fio condutor a legitimação do Consenso de Washington e as narrativas sobre o que é desenvolvimento nos países classificados como subdesenvolvidos. Nesse contexto, abordaremos os discursos acadêmicos e políticos dos países desenvolvidos do “norte global” e a leitura do mesmo processo realizada por intelectuais do “sul global”, temos como objetivo compreender quais são as assimetrias de poderes entre ambos.

**Palavras-chave:** Governança Global, Democracia, Desenvolvimento, Consenso de Washington, Brasil.

**Abstract:** The aim of this paper is to understand the concept of global governance and how it relates to the construction of democracy in Brazil. In this sense, it is necessary to understand which orientations have influenced the transformation of the Brazilian state, using the

---

<sup>1</sup> É doutoranda no programa “Democracia no Século XXI” vinculado ao Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. A partir de agosto de 2023 foi-lhe atribuída uma Bolsa de Investigação da FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia), referência da bolsa: 2022.12416.BD. Antes de ingressar no grupo de bolsistas da FCT, Rachel foi Coordenadora de Projetos da ONG Raízes no Brasil. Possui bacharelado em Ciências Sociais e mestrado em Prática de Desenvolvimento (MDP Brasil) pela Universidade de Columbia e Universidade Rural do Rio de Janeiro. Dedicar-se a estudos e pesquisas sobre políticas públicas, educação e participação, pensamento dinâmico, prático, inovador e criativo. E-mail: rachelcarvalho@ces.uc.pt ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2268-5752>





legitimization of the Washington Consensus and the narratives about development in countries classified as underdeveloped as a guiding principle. In this context, we will look at the academic and political discourses of the "Global North" developed countries and the reading of the same process by intellectuals from the "Global South", with the aim of understanding the asymmetries of power between the two.

**Keywords:** Global governance, Democracy, Development, Washington Consensus, Brazil.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es comprender el concepto de gobernanza global y su relación con la construcción de la democracia en Brasil. En este sentido, es necesario comprender qué orientaciones influyeron en la transformación del Estado brasileño, teniendo como hilo conductor la legitimación del Consenso de Washington y las narrativas sobre lo que es desarrollo en países catalogados como subdesarrollados. En este contexto, abordaremos los discursos académicos y políticos de los países desarrollados del "Norte Global" y la lectura del mismo proceso realizada por intelectuales del "Sur Global", pretendemos comprender las asimetrías de poder entre ambos.

2

**Palabras clave:** Gobernanza global, Democracia, Desarrollo, Consenso de Washington, Brasil.

## Governança global e Democracia

O debate acadêmico em torno do conceito de governança global se intensificou, sendo o trabalho de Rosenau o marco inicial dessa agenda de pesquisa. Rosenau então conceitua governança global como um fenômeno observável que se caracteriza pela existência de "Sistemas de governo em todos os níveis da atividade humana - da família à organização internacional - nos quais a busca de objetivos através do exercício do controle tem repercussões transnacionais<sup>2</sup>" (ROSENAU, 1995, p. 13).

No relatório Our Global Neighborhood, publicado em 1995, a governança global é definida como

A soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa pode ser tomado. Inclui instituições e regimes formais com poderes para garantir o cumprimento, bem como arranjos que as pessoas e instituições concordaram ou perceberam ser de seu interesse<sup>3</sup> (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p.1).

---

<sup>1</sup>Tradução própria

<sup>3</sup> Tradução própria



Segundo Muad (2016, p. 25) o conceito de governança global como inicialmente imaginado por Rosenau e Czempiel (1992) trata de apontar a dinâmica do sistema internacional no período posterior à Guerra Fria. É, portanto, um conceito considerado por vezes demasiado amplo e permite muitas abordagens, em especial nas temáticas relacionadas as Relações Internacionais. A partir do relatório publicado pela UNIÃO EUROPEIA (2016), Estre (2018, p. 87) nos apresenta a constatação de que o sistema de governança possui impactos amplos em termos globais, o que é perceptível nos mais diversos aspectos. Em termos políticos, destaca-se o adensamento institucional do sistema das Nações Unidas, composto por centenas de órgãos e de agências que atuam em virtualmente todas as áreas da política mundial, de paz e segurança à promoção de desenvolvimento e meio ambiente. Em termos econômicos, o Fundo Monetário Internacional destaca-se por empreender esforços para promover a estabilidade financeira global. Em termos ambientais, o regime internacional para mudanças do clima busca coordenar esforços entre diversos atores estatais e não estatais de forma a alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Também em termos regionais essa tendência se verifica, como no caso da União Europeia, que se destaca pela atuação nos mais diversos aspectos em relação a seus Estados-membros.

Especificamente, uma vez que a governança global estabelece normas e regras que afetam a vida das pessoas por todo o globo, surgem questionamentos acerca dos mecanismos de participação e dos processos decisórios desses mecanismos transnacionais (ESTRE, 2018, p.87). Com a queda do império soviético, o movimento de minorias nos Estados Unidos e, principalmente a globalização da economia em ritmo acelerado provocaram, e continuam a provocar, mudanças importantes nas relações entre Estado, sociedade e nação, que eram o centro da noção e da prática da cidadania ocidental. O foco da mudança está localizado em dois pontos: a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como fonte de identidade coletiva (CARVALHO, 2015, p. 225).

De acordo com Dagnino (2004, p.140) essa narrativa resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das



crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Compreende-se, segundo Sheth (2002 p. 95), que este discurso de alta intensidade defendido durante o período da guerra-fria produziu, ironicamente, um conjunto de argumentos teóricos que obteve sucesso em manter a democracia representativa ao nível do que Boaventura de Sousa Santos apropriadamente descreve como democracia de baixa intensidade - que provavelmente também se ajusta à política contemporânea de globalização hegemónica (SANTOS, 1999).

4

Ainda de acordo com Santos (1999) houve uma importante perda teórica, ou seja, o conceito de democracia participativa foi empurrado - se não completamente descartado - para as margens da teoria democrática. Manter a democracia como uma operação de baixa intensidade ao nível nacional pode conduzir à integração da economia (capitalista) mundial porque isso ajuda os governos nacionais dos países periféricos a dispersar e afastar os movimentos democráticos populares que se opõem à implementação de ajustamentos estruturais e a outras políticas que a estrutura de poder global transmite aos governos nacionais. Mas é precisamente por esta razão que os países periféricos do mundo que passa pelo processo de globalização precisam de criar uma forte infra-estrutura democrática, ao nível da base, sem a qual as suas democracias não podem sobreviver ao nível do Estado-nação ou, pior ainda, podem pôr em perigo a própria sobrevivência dos seus cidadãos pobres.

A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico (QUIJANO, 2005 p. 117).

Nesse sentido, de acordo com Dichiro<sup>4</sup> (2018, p.11), muitos críticos do Sul Global têm argumentado que nem todos os passageiros que habitam a “Nave Espacial Terra” desfrutam de

---

<sup>4</sup> Tradução própria





condições iguais para ganhar uma vida. Ainda de acordo com a autora, citando (BUTLER; YANCY, 2015) o humanismo universal e neutro de que "todas as vidas importam" se recusa a ver que nem todas as vidas são entendidas como dignas de se importar. Precisamente por isso que é mais importante nomear as vidas que não têm importância e estão lutando para importar da maneira que merecem”.

A importância do enquadramento teórico da Governança Global, proposto por Weis (2000) em seu artigo “Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges” faz uma análise das proposições de ideias e conceitos sobre a governança e como as mesmas influenciam na elaboração de políticas públicas internacionais em distintos segmentos, seja acadêmico ou de outras áreas profissionais. O autor destaca o papel da Organização das Nações Unidas nesse processo de entendimento, elaboração e difusão conceitual. Após discorrer sobre diferentes abordagens sobre a temática e realizar uma análise histórica e de contexto das alterações conceituais sobre “boa governança”, conclui que:

Em suma, as ações para promover a boa governança se concentram em atenuar duas características indesejáveis que prevaleceram anteriormente: o caráter não representativo dos governos e a ineficiência dos sistemas não mercantis. Como governança é a soma das maneiras pelas quais indivíduos e instituições, em públicos e privados, administrar seus negócios, os sistemas de governança em grande parte do Terceiro Mundo e da Europa Oriental teve que mudar (WEISS, 2000, p.881).

Ainda segundo o supracitado autor, a experiência recente com a boa governança levou a críticas do sistema da ONU, que busca equilibrar avaliações sobre custos e benefícios, bem como confrontar a condicionalidade política e econômica vista por muitos países receptores como intrusões indesejáveis. A boa governança está definitivamente na agenda internacional. Mas três tipos de comentários substantivos da ONU aplicaram os freios e desacelerou o impulso do consenso de Washington (WEISS, 2000, p.881).





Tabela 01. Três tipos de comentários substantivos da ONU sobre boa governança

1.	A primeira é a necessidade de capturar a complexa realidade da governança, que abrange todas as estruturas e processos para determinar o uso dos recursos disponíveis para o bem público dentro de um país. Embora o debate continue sobre seus componentes precisos, a boa governança é mais do que eleições multipartidárias, um judiciário e um parlamento, que têm sido enfatizados como os principais símbolos da democracia no estilo ocidental. A lista de outros atributos, com o necessário recursos e cultura para acompanhá-los, é formidável: proteção universal dos direitos humanos; leis não-discriminatórias; processos judiciais eficientes, imparciais e rápidos; órgãos públicos transparentes; responsabilização por decisões de funcionários públicos; devolução de recursos e tomada de decisões a níveis locais da capital; participação significativa dos cidadãos no debate de políticas e escolhas públicas (WEIS, 2000, p. 801)
2.	A segunda crítica substantiva do sistema das Nações Unidas é a necessidade de encontrar um equilíbrio entre os setores público e privado. Mais uma vez, as análises procuraram ir além dos símbolos democráticos e retratar os elementos necessários do bem-estar público. A visão composta do sistema da ONU equivale a uma espécie de reprise do keynesianismo, apontando para a importância das decisões estatais para determinar a gestão da oferta e da procura (WEIS, 2000, p. 802).
3.	A terceira e última crítica substantiva das Nações Unidas é a necessidade de introduzir sutileza na paixão pela democracia e democratização como substitutos para a boa governança. O argumento de que os direitos políticos individuais e a democratização andam de mãos dadas com a boa governança não é errado. Mas foi expandido para refletir os direitos econômicos e sociais como parte de um 'pacote' (WEIS, 2000, p. 805).

Fonte: Elaboração e tradução própria, adaptado de Weis (2000, p. 801-805).

No que tange a interpretação conceitual da governança global e democracia no Sul Global, embora se reconheça no Consenso de Washington a democracia e a economia de mercado como objetivos que se complementam - e se reforçam, nele mal se esconde a clara preferência do segundo sobre o primeiro objetivo. Ou seja, revela-se implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico (BATISTA, 1994, p.10).

Segundo Dagnino (2004, p.95), há uma crise discursiva que parece atravessar as experiências contemporâneas de construção democrática no Brasil e na América Latina. No Brasil, o processo de redemocratização ou de restabelecimento da democracia formal foi marcado pelas eleições livres e pela reorganização partidária, tendo a palavra participação passado a ecoar com grande vigor. A Constituição Federal de 1988 foi fundamental para a implementação de espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Contudo, após a sua promulgação, uma crise discursiva passou a vigorar, em que as palavras democracia e participação não se efetivam, em função de um acirramento neoliberal. Segundo a autora, o significado político e coletivo da participação foi subsumido para dar lugar a formas





individualizadas e despolitizadas de tratar questões como a desigualdade social e a pobreza. Em muitos casos resumida à gestão, a participação passa a apresentar um teor empreendedorista que inclusive transita para o Estado, o que se contrapõe à ideia de participação como partilha do poder entre Estado e sociedade civil.

Nesse contexto, o pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um "excesso de democracia", algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia, na medida em que enseja a emergência, tanto no Executivo quanto no Legislativo, de lideranças não comprometidas com as propostas neoliberais. A modernização da América Latina deve se fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. As de ordem política, de aprofundamento e consolidação da democracia na região não seriam, nessa visão, indesejáveis; mas certamente não constituem, como por vezes o discurso poderia fazer supor, pré-condição para obtenção de cooperação internacional para o apregoado modelo de modernização. A democracia não seria, pois, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social mais um subproduto do neoliberalismo econômico. Para o Consenso de Washington, a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois (BATISTA, 1994, p. 11).

## **Consenso de Washington e as narrativas sobre desenvolvimento**

De acordo com as vastas literaturas, um dos argumentos que chama atenção na legitimação do Consenso de Washington por parte de acadêmicos e demais profissionais da área (GORE, 2000; WILLIAMSON, 1992, 2009; WEISS, 2000; BRESSER PEREIRA, 1998) foi o grau de racionalidade, sofisticação e construção de instrumentos lógicos-dedutivos para justificar a adoção das reformas na América Latina que enfatizavam a necessidade de governabilidade, eficiência e modernização com o pressuposto de um futuro crescimento econômico. Por outro lado, a lógica argumentativa dos “especialistas” pautava-se também nas ideias apresentadas por Biersteker (1992) em sua publicação ‘The ‘triumph’ of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order’ sobre a crise do Estado de bem-social na década de 1930, a crise





do petróleo na década de 1970 desencadeada pela OPEP e a ineficiência dos Estados em garantir políticas monetárias e fiscais.

Para Weis (2000, p. 803) uma fé inquestionável nos princípios normativos do neoliberalismo tornou-se tão difundido entre as elites ocidentais e transnacionais que aparentemente as únicas prescrições aceitáveis e sensatas sobre como estruturar a vida política e econômica eram as do consenso de Washington. Segundo Gore (2000, p. 790) a natureza paradigmática do Consenso de Washington fica mais evidente no trabalho de John Williamson (1990, 1993, 1997), que cunhou o nome e estabeleceu uma formulação específica da abordagem no final dos anos 1980. Essa formulação foi fundada em uma tentativa de resumir, com particular referência à reforma política na América Latina, "a sabedoria convencional da época entre as partes economicamente importantes de Washington, ou seja, o governo dos EUA e as instituições financeiras internacionais" (WILLIAMSON, 1993, p. 1329) ... assim, ele argumentou que o Consenso de Washington é uma "convergência universal" e que constitui "o núcleo comum de sabedoria adotado por todos os economistas sérios" (WILLIAMSON, 1993, p. 1334). Ainda segundo o autor, a estrutura da revolução no pensamento que ocorreu com a introdução das políticas de Consenso de Washington é geralmente vista como uma mudança do dirigismo estatal para políticas orientadas para o mercado (GORE, 2000, p. 790).

Entretanto destacamos, de acordo com Esteva (1992, p. 50), que como construção conceitual, a economia tenta subordinar seu domínio e subsumir em sua lógica qualquer outra forma de interação social em qualquer sociedade que invade. Como desenho político, adotado por alguns como seus próprios, a história econômica é uma história de conquista e dominação. Longe de ser a evolução idílica descrita pelos pais fundadores da teoria econômica, o surgimento da sociedade econômica é uma história de violência e destruição que muitas vezes assume um caráter genocida. Não é de estranhar essa resistência apareceu em todos os lugares.

Estabelecer valor econômico requer desvalorizar todas as outras formas da existência social, a desvalorização produz uma metamorfose grotesca de as habilidades em deficiências, das áreas de comunidade em recursos, homens e mulheres em trabalho comercializável, a partir da tradição o fardo, da sabedoria a ignorância, da autonomia à dependência. Metamorfoseia grotescamente as atividades autônomas de pessoas que incorporam desejos, habilidades, esperanças e interações entre si e com ambiente, em necessidades cuja satisfação requer a intermediação do mercado (ESTEVA, 1992, p. 50).







Weis (2000, p. 796) pontuou certeira­mente que a proposição de ideias e conceitos, tanto bons quanto ruins, tenha um impacto. Ao apontar para o papel da política e academia, John Maynard Keynes escreveu, em 1936, que “as ideias dos economistas e os filósofos políticos, tanto quando estão certos ou errados, são mais poderosos do que se costuma entender”. Corrobora-se com a análise de Batista (1994, p. 26) que talvez os tecnocratas de Washington não ficassem tão desagradavelmente surpreendidos se fossem mais humildes na sua atitude, como sugere Keynes que devam se comportar os economistas, e levassem em conta a complexidade e as especificidades latino-americanas. Fica-se, de tudo isso, com a impressão amarga de que a América Latina possa haver se convertido, com a anuência das suas elites, em um laboratório onde a burocracia internacional baseada em Washington - integrada por economistas descompromissados com a realidade política, econômica e social da região - busca pôr em prática, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas temerárias para as quais não há eco nos próprios países desenvolvidos onde alegadamente procura inspiração.

Volta-se a um ponto central delineado por Gore (2000, p. 789) de que os países em desenvolvimento são uma prática internacional. A essência desta prática é a mobilização e alocação de recursos, e o desenho de instituições, para transformar as economias e sociedades nacionais, de maneira ordenada, de um estado e status de ser menos desenvolvido para um de ser mais desenvolvido. As agências engajadas nessa prática incluem governos nacionais de países menos desenvolvidos, que adotaram o “desenvolvimento” como um propósito para o qual o poder estatal é colocado, e governos de países mais ricos, que desembolsam ajuda oficial de desenvolvimento para apoiar esse processo; uma variedade de organizações não-governamentais interessadas em animar e canalizar as preocupações populares; e organizações intergovernamentais internacionais, tais como os órgãos das Nações Unidas e do Banco Mundial, muitos dos quais foram expressamente estabelecidos para resolver vários problemas de desenvolvimento.

As orientações para levar o “desenvolvimento” aos países subdesenvolvidos foram sistematizadas no Consenso de Washington e reuniam as seguintes medidas: 1º) Disciplina fiscal, através da priorização do superávit primário. 2º) Reorientação do gasto público, enfatizando áreas de “alto retorno econômico”. 3º) Reforma fiscal, com ampliação da base tributária. 4º) Taxa de juros determinada pelo mercado. 5º) Taxa de câmbio unificada e fixada de forma competitiva. 6º) Liberalização do comércio. 7º) Abertura ao investimento externo. 8º)





Privatizações. 9º) Desregulação da economia. 10º) Garantia dos direitos de propriedade. (WILLIAMSON, 1992).

Em geral, o Consenso de Washington baseava-se no assalto do capital aos direitos sociais e trabalhistas e no fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico (MATEUS, 2015, p.01). Entretanto, se faz necessário realizar um recorte temporal para compreender o projeto de poder que foi iniciado no dia 20 de janeiro de 1949. Naquele dia, dois bilhões de pessoas ficaram subdesenvolvidas. De fato, desde então eles deixaram de ser o que eram, em toda a sua diversidade, e se tornaram um espelho invertido da realidade dos outros: um espelho que os despreza e os envia para o fim da fila, um espelho que reduz a definição de sua identidade, a de uma maioria heterogênea e diversa, aos termos de uma pequena e homogênea minoria (ESTEVA, 1992, p. 52).

Devemos empreender (Truman disse) um novo programa ousado que permita que os benefícios de nossos avanços científicos e de nosso progresso industrial sirvam à melhoria e ao crescimento das áreas subdesenvolvidas. O velho imperialismo - exploração para benefício estrangeiro não tem lugar nos nossos planos. O que pensamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de um tratamento democrático justo (ESTEVA, 1992, p. 52).

Ao usar a palavra "subdesenvolvimento" pela primeira vez neste contexto, Truman mudou o significado de desenvolvimento e criou o emblema, um eufemismo, usado desde então para aludir discreta ou descuidadamente à era da hegemonia norte-americana (ESTEVA, 1992, p.52). De fato, a prática dos países em desenvolvimento é feita apenas em um conjunto particular de países - aqueles que nos anos 1950 e 1960 chamados de países "subdesenvolvidos" ou "menos desenvolvidos", mas que agora geralmente se identificam e são identificados por outros, como "países em desenvolvimento" (GORE, 2000, p. 789).

Conforme a análise de Sen (2015, p.377- 378) o desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos dessas diferentes instituições e suas interações. A formação de valores e a emergência e a evolução de uma ética social são igualmente parte do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições. A liberdade não pode produzir uma visão do desenvolvimento que se traduza prontamente em alguma fórmula simples de acumulação de capital, abertura de mercado, planejamento econômico eficiente (embora cada uma dessas características específicas se insira no quadro mais amplo).



Para Bresser-Pereira (1998, p. 89), a reforma do Estado nos anos 1990 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo.

Os impulsionadores da reforma de orientação neoliberal no Brasil concentraram sua crítica na ineficiência do estado, inclusive para gerir as políticas sociais. Ainda que o projeto afetasse profundamente estas políticas, conseguiram evitar assim o desgaste de desconstruir uma fundamentação anterior e de construir uma fundamentação nova para elas. Com isso subtraíram ao debate público e transformaram em questões técnicas – de eficiência na aplicação dos recursos- uma mudança paradigmática do universal ao focal nas políticas sociais públicas brasileiras (SOBOTTKA, 2006, p. 84).

Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 89).

Contrapondo à argumentação acima, a sociedade civil revigora-se na medida em que são garantidas a diversidade, pluralidade e autonomia de sujeitos organizados que se encontram e interatuam em busca da inserção dos seus interesses na arena pública. Nesse sentido, a esfera pública não pode ser identificada meramente a sociedade civil vista como instituições autônomas que mediam a relação entre o indivíduo e o Estado e julgam a ação estatal de uma



maneira racional e moral, configurando-se como um nível meso-institucional a maneira das associações políticas de Tocqueville. Existe, atualmente, uma forte tendência a buscar nas organizações autônomas da sociedade civil a essência da esfera pública por oposição a heteronomia da cidadania, que é definida pelo Estado (TEXEIRA, 2002, p. 12).

Ainda segundo Teixeira (2002, p. 12) a esfera pública democrática deve ser encontrada na interação entre sociedade civil revigorada e mecanismos políticos-institucionais permeáveis as estas demandas e indutor de políticas públicas transformadoras das relações de poder e das práticas administrativas correspondentes. As lutas pela inclusão na condição de cidadania iniciada pelos movimentos e organizações sociais a partir da identificação de suas carências e da incapacidade do Estado em atendê-las, tem sido, na América Latina, o principal fator de dinamização e transformação, tanto da sociedade quando do Estado.

Dagnino (2004, p. 106-107) citando Telles (2001), menciona que o projeto neoliberal propõe uma outra forma de gestão do social. Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo a solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosa construída nos anos oitenta. É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira. A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez entendida como mera caridade.

Nessas análises os resultados do neoliberalismo na América Latina, apesar dos esforços dos meios de comunicação em só mostrar os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser vistos como modestos, limitados que estão à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Miséria crescente, altas taxas de desemprego, tensão social e graves problemas que deixam perplexa a burocracia internacional baseada em Washington e angustiados seus seguidores latino-americanos (BATISTA, 1994, p. 26).

## **Os caminhos possíveis...?**

A luz da proposição teórica de Rosenau, que definiu a governança global como sistemas de governo em todos os níveis das atividades humanas, salienta-se que as complexas arquiteturas institucionais que foram consolidadas com a abertura democrática do Brasil, foram





influenciadas pelas propostas econômicas e políticas disseminadas do Consenso de Washington.

Dialogamos com Estre (2018, p. 89) citando Dingwerth e Pattberg que afirmaram, por sua vez, que há também grupos que criticam a governança global ao afirmarem que “a governança global não é um termo livre de valores, mas sim um conceito altamente politizado no meio de uma luta discursiva sobre quem decide o que para quem” (DINGWERTH; PATTBURG, 2006, p. 196).

Nesse contexto, de acordo com Texeira (2002), ao compreender o fenômeno de globalização abrem-se caminhos para a formação de uma cultura global, seja ao difundir certos padrões de consumo, seja ao pôr em contato indivíduos e grupos de diferentes partes do mundo. Ambos os fenômenos atuam para levar a existência de sociedades sem cidadãos. A construção de uma sociedade civil global e da correspondente cidadania global superaria a exclusão inerente a identificação da condição cidadã a nacionalidade e comportaria a diversidade. Os movimentos sociais transnacionais conteriam o germe da formação desta sociedade civil global. No entanto, este espaço global está carregado de desigualdades e ambições de dominação, o que reflete nas lutas por construção da cidadania e da democracia global. A busca da normalização dos direitos humanos, fora do âmbito estatal, mas com a participação cidadã em nível global requerem uma nova institucionalidade, até o momento inexistente (TEXEIRA, 2002, p. 9).

Os movimentos de resistência às medidas de austeridades que preconizaram o Consenso de Washington, englobaram os contributos de Santos (2003, p. 25), ao analisar os processos democráticos, que acrescenta à sociedade civil a ideia de sociedade civil incivil, ou seja, aquela que corresponde ao círculo habitado pelos socialmente excluídos. Para o autor, à medida que o modelo neoliberal de desenvolvimento vai sendo imposto em todo sistema-mundo, a dinâmica subjacente a hiper-inclusão e a hiper-exclusão, vai-se impondo, cada vez mais, como uma dinâmica global” (SANTOS, 2003, p. 26).

Apesar de ser a forma hegemônica de globalização, a globalização neoliberal não é a única que existe. Por todo o mundo se assiste a grupos sociais, redes, iniciativas, organizações e movimentos do tipo local, nacional e transnacional, que se tem mostrado activos no esforço de enfrentar a globalização neoliberal e de lhe contrapor alternativas. Pondo de partes combates que originalmente já são de âmbito transnacional, incluem neste vasto conjunto de políticas de



tipo confrontacional lutas sociais que, não obstante terem uma incidência local ou nacional, revelam estar conectadas em diferentes modos de lutas paralelas travadas noutros lugares. Em conjunto, elas constituem aquilo a que chamo globalização contra-hegemônica<sup>5</sup> (SANTOS, 2003, p. 27).

Segundo Batista (1994) em sua experiência e perspectiva brasileira, nunca conseguiremos nos desenvolver em todos os sentidos, realizar plenamente as aspirações nacionais, se nos resignarmos a trabalhar sobre a base de "consensos" construídos de fora para dentro, que, por isso mesmo, não podem deixar de refletir mais os interesses externos do que os nossos. Precisamos, enfim, de um consenso "made in Brazil" e, para produzi-lo, de uma grande aliança. Não apenas, como no passado, entre o governo e os empresários, e sim uma nova aliança - que também incluía partidos políticos, intelectuais, trabalhadores. Um entendimento capaz de permitir a emergência, no Brasil, senão de um projeto nacional com metas precisas em cada setor, pelo menos de um "consenso nacional" com uma visão comum e abrangente dos grandes problemas brasileiros, institucionais, econômicos e sociais (BATISTA, 1994, p. 34).

O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é abrangente preocupação com o processo do aumento de liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize. Essa unidade é importante, mas ao mesmo tempo não podemos perder de vista o fato de que a liberdade é um conceito inerentemente multiforme, que envolve considerações sobre processos e oportunidades substantivas (SEN, 2015, p. 378). Como finaliza magistralmente o clássico "*Desenvolvimento com Liberdade*", Amartya Sen, (2015, p. 378) cita William Cowper, "a liberdade tem mil encantos para mostrar, que os escravos, mesmo que contentes, nunca saberão". De fato, o desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.

Assim, o projeto neoliberal, disseminado por Washington, à luz argumentativa de Dagnino (2004), operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com a concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena política, mas seus participantes, processos, agendas e campo de ação (DAGNINO, 2004, p.108).

---

<sup>5</sup> São contra-hegemônicas não apenas porque combatem as sequelas econômicas, sociais e políticas da globalização hegemônica, mas também porque desafiam de interesse geral que lhe está subjacente e propõem uma concepção alternativa (SANTOS, 2013, p. 27).



Nesse contexto, quais são as possibilidades de liberdade e “desenvolvimento” que o Estado-Nação Brasileiro tem e/ou teve ao longo de sua história e escolhas políticas, sociais e econômicas? Qual é o papel da governança global e da boa governança para manter direitos mínimos aos cidadãos e cidadãs brasileiras? Como legado do Consenso de Washington observa-se que as incertezas e o fracasso global do projeto econômico proposto, possibilitou a indignidade humana frente a uma racionalidade apartada da realidade social brasileira.

## Referências

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Programa Educativo Dívida Externa - **PEDEX**, **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coordenação Anne Joyce Angher. 2. ed. Editora Rideel. São Paulo, 2009

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 10 de novembro de 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

BIERSTEKER, T. “The ‘triumph’ of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order.” *In: Governance without Government: Order and Change in World Politics*, edited by J.N Rosenau and E.O. Czempiel, 1-29. CUP, 1992.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). **Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance**. OUP. Chapter 1. <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110.

DI CHIRO, G. “Welcome to the White (M)Anthropocene? A feminist-environmentalist critique”, *In: MacGregor, S. (ed), Routledge Handbook of Gender and Environment* p.1-19. 2018.

ESTEVA, Gustavo. "Development", *In: W. Sachs (ed.). The development dictionary: a guide to knowledge as power*, Londres, Zed Books, pp. 6-25. 1992.





ESTRE, Felipe. Governança global e democracia: uma revisão crítica br/>Global governance and democracy: a critical review. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 9, p. 85-99, 2018.

GORE, Charles. The Rise and Fall of the Washington Consensus as a paradigm for Developing countries. **World Development**, Vol. 28, nº 5, 2000

MATEUS, R. P. F. O Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado em perspectiva política (1989 - 1997). *In: XXVIII Simpósio Nacional de História*, 2015, Florianópolis. Lugares dos historiadores: velhos e novos desafios, 2015.

MAUAD, A. C. E. Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 78, p. 17-28, 2016.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 11-46, 2000.

ROSENAU, James. Governance in the twenty-first century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 65, p. 3-76, maio 2003.

STREECK, W. Taking Back Control? The Future of Western Democratic Capitalism. *Efil Journal of Economic Research*, Vol. 1 (2018), No. 3, 30-47. Acesso em 13 de maio de 2019. Disponível em <https://wolfgangstreeck.com/2018/10/08/taking-back-control-the-future-of-western-democratic-capitalism/>

SHETH, D. L. "Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa". *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOBOTKA, E. A. Por que se faz políticas sociais n o Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos. **Civitas**, v. 6, n 1, 2006.

TEXEIRA, S.M.F. A expansão da cidadania. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

WEISS, T. "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges." **Third World Quarterly** 21(5), p. 795-814, 2000.







Recebido: 20 de dezembro de 2023

Aprovado: 23 de dezembro de 2023



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

