

## Do “Consenso de Washington” ao “Consenso de Seul”: Qual o Papel do Estado na Governança?

Pierre Vercauteren

### **Pierre Vercauteren**

é professor na Universidade Católica de Louvain e Secretário Geral da Regimen Network (Réseau d'Étude sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'État et des Nations)  
E-mail: pierre.vercauteren@uclouvain-mons.be.

### **Resumo**

O conceito original de governança, como especificado pelo Banco Mundial em 1992 e inspirado numa perspectiva normativa pelo “Consenso de Washington”, foi portador da abordagem que pregava o recuo do Estado, convidando diversos atores a fornecerem respostas para o déficit de legitimidade e eficácia encontrado em vários países. Mais recentemente, em 2010, a adoção por parte dos membros do G20 do chamado “Consenso de Seul” marcou um novo estágio na concepção de governança, afastando-a da abordagem do “Consenso de Washington”. O objetivo do presente artigo consiste em analisar as razões para a transição de um Consenso para o outro e em especificar o que esta evolução envolve no que diz respeito ao papel do Estado na Governança. Com esta finalidade, a análise investiga os limites da Governança tal como aplicada de acordo com seu modelo original, e identifica algumas mudanças no sistema internacional, incluindo a chegada de potências emergentes em um contexto de múltiplas crises, a fim de identificar a repercussão nos Estados. Todos estes elementos nos levam a reconsiderar o papel do Estado na governança global, particularmente à luz do “Consenso de Seul”.

### **Palavras-chave**

Consenso de Washington, Consenso de Seul, governança global

### **Abstract**

The initial concept of governance, as specified by the World Bank in 1992 and inspired in a normative perspective by the “Washington Consensus”, was the bearer of a perspective of the withdrawal of the State in a process to which different kinds of actors were invited to provide answers to the deficit of legitimacy and effectiveness encountered by several countries. More recently, in 2010, the adoption by the members of the G20 of the “Seoul Consensus” marked a new stage in the conception of governance, thus moving away from the approach of the “Washington Consensus”. The aim of the present paper is to analyse the reasons for the transition from one Consensus to another and to specify more particularly what this evolution involves for the role of the State in Governance. To this end, this analysis investigates the limits of Governance applied according to its initial design and identifies some changes in the international system, including the arrival of emerging powers in a context of multiple crises in order to identify the repercussion on States. All of these elements lead us to reconsider the role of the State in global governance, particularly in the light of the “Seoul Consensus”.

### **Keywords**

Washington Consensus, Seoul Consensus, global governance

### Introdução

Durante a última década, numerosas análises críticas foram suscitadas contra a governança global (e.g., Held 2006). Tais críticas foram estimuladas, em alguns lugares, pela limitação dos resultados da governança, e em outros, por desafios contemporâneos que os atores do sistema internacional, quaisquer suas naturezas, se tornaram cada vez menos capazes de enfrentar de forma eficiente e/ou legítima. Tais observações, levantando abertamente a questão da crise da governança global (Park, Conca & Finger, 2008 – Tanaka, 2008...) nos seus diversos aspectos, geraram o questionamento da própria legitimidade da governança como inicialmente proposta por OIs (organizações internacionais) como o Banco Mundial (1992). Esta abordagem do Banco Mundial tendeu a promover implicitamente um deslocamento de “governo” para “governança”. Tal deslocamento, por sua vez, promoveu indiretamente o princípio de redução do Estado do “governar” para “governado” no sistema global de governança. Entretanto, por vários motivos (limites da governança, resistência dos Estados), este deslocamento não atingiu o estágio mais avançado da governança, ocasionando assim o surgimento de fenômeno de “*governance*”<sup>1</sup>. As observações da crise e do fenômeno de *governance* exigem uma reconsideração da questão da governança, reconsideração esta estimulada pelas reações, especialmente dos Estados protagonistas, numa nova perspectiva de um sistema internacional complexo.

Quando, no início dos anos 1990, o conceito de governança deixou de ser considerado obsoleto, como era desde o século XVIII, a perspectiva na qual ele estava definido não falhou em questionar o lugar do Estado. Na verdade, os órgãos na cena internacional que resgataram este conceito o definiram nos seguintes termos: “... a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para seu desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992, 1). Desde o princípio, tal definição enfatizou, portanto, a gestão do Estado e seu papel. A publicação do relatório do Banco Mundial, expondo sua abordagem a respeito da Governança, aconteceu quando da propagação de duas ideias em escala global, por obra de duas iniciativas que inspirariam o conceito numa perspectiva normativa: o “Consenso de Washington”<sup>2</sup> e a “Agenda de Segurança de Washington”:

o primeiro acredita que o papel positivo do governo é o de adotar uma postura de desconfiança no que diz respeito a áreas centrais da vida socioeconômica (da regulação de mercados ao planejamento em caso de desastres), e o último deseja que a aplicação sustentável das políticas e regulações decididas em nível internacional não coloque em risco a liberdade, limite o crescimento e impeça o desenvolvimento (Kazancigil A, 2002, 70).

Duas décadas depois, ao fim da Cúpula Anual em 2010, os chefes de Estado e governo do G20 publicaram uma declaração apresentando o “Consenso de Desenvolvimento de Seul para Crescimento Compartilhado”. Tal discurso parece indicar a adoção de uma nova abordagem para o conceito de governança. Para além do simbolismo que o uso do termo “consenso” na declaração de Seul possa representar, é importante investigar as razões para a transição do “Consenso de Washington” para o “Consenso de Seul” e identificar

suas implicações em termos do lugar do estado na governança. Isto tornará possível avaliar até que ponto a transição de um para outro constitui, nesta perspectiva, e para além de discursos, uma continuidade ou uma mudança para o ator Estado.

55

### **De Washington para Seul: Por Quê?**

Durante as duas últimas décadas do século XX, particularmente por conta do fenômeno de múltiplas globalizações, testemunhamos um deslocamento do conceito de "governo" em direção ao de "governança" (Vercauteren, 2004). Este último, conforme especificado pelo Banco Mundial sob a inspiração do "Consenso de Washington", foi apresentado como sendo capaz de encontrar soluções para os problemas de legitimidade e eficiência que diversos Estados estavam experimentando, em um contexto de uma crise de transformação do Estado (McCarthy & Jones, 1995). Daí em diante, a governança passou a ser percebida como uma possível resposta àquilo que foi definido como uma "crise de governabilidade" (Mayntz, 1993).

Neste contexto, o "Consenso de Washington" teve um impacto no conceito de governança, conferindo-lhe um forte valor prescritivo através de uma série de princípios: transparência, *accountability*, luta contra corrupção, respeito pela lei e direitos humanos, descentralização e equilíbrio orçamentário através de redução dos gastos públicos. (Osborne & Gaebler, 1992). Mais especificamente, o "Consenso de Washington" visava reforçar a liberalização econômica e adaptar o domínio público (local, nacional e global) às instituições e processos dominados pelos mercados. Nessa conjuntura, o Estado se encontrará de certo modo formatado sob a restrição das recomendações estabelecidas por instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, que irão incorporar esta abordagem da governança em nível global. Em outras palavras, as principais entidades de governança mundial foram os principais agentes de pressões externas sobre o Estado ... em favor do recuo deste e conseqüentemente do deslocamento de "governo" para "governança". Tal abordagem foi recomendada não apenas nos países em desenvolvimento mas também no hemisfério norte, cujos países foram encorajados neste sentido não apenas por entidades internacionais mas também por líderes dos principais países industrializados que se beneficiam de uma preponderância nas entidades formais de governança global. A esse respeito, Ali Kazancigil observa que: "A Governança (para os países do Norte) parecia ser capaz de dar resultados satisfatórios em situações nas quais a dimensão hierárquica é fraca e a dimensão heterárquica é forte com parceiros múltiplos de diferentes naturezas: público e privado, ou pertencendo a diferentes jurisdições e países" (Kazancigil, op. cit, 8). De acordo com sua lógica, a governança tem sido portanto portadora e incentivadora de movimentos de desregulação e até mesmo regulação. Os processos formais sofreram portanto um movimento de recuo em favor de arranjos informais. Como salientado por Yannis Papadopoulos: "A Governança frequentemente acarreta uma desformalização das estruturas de tomada de decisão..." (Papadopoulos, 2002, 135).

Esta abordagem à governança, os princípios e práticas que ela carrega e que serão considerados passíveis de serem replicados em todos os países do mundo, serão tema de questionamento por dois motivos principais: por um lado, o reconhecimento das fraquezas da governança sugeridas pelo "Consenso de Washington"; por outro, as modificações afetando o sistema internacional.

### **A Crise da Governança**

O recurso à governança no início da última década do século XX foi elaborado e

implementado num período que testemunhou uma convergência de fatores: a revelação das deficiências na gestão de países do hemisfério sul, deficiências que eram prejudiciais ao desenvolvimento, e as críticas ao aparato burocrático e às missões hipertrofiadas em diversos Estados do Hemisfério Norte, críticas estas simbolizadas particularmente pela expressão de Ronald Reagan - "O Estado não é a solução. O Estado é o problema".

Entretanto, apesar da concepção dominante de governança, suas limitações e fraquezas foram expostas, levantando críticas mesmo antes da atual depressão econômica. Estas críticas foram articuladas de forma contundente na ocasião das sucessivas crises que, de 1994 em diante, atingiram países tão diversos quanto México, Tailândia, Coréia do Sul, Rússia, Argentina e Turquia, tendo sido a responsabilidade por estas crises atribuída, ao menos em parte, às prescrições do Consenso de Washington.

Uma primeira fraqueza se encontra no cerne do processo de governança. Embora originalmente destinada a favorecer as interações entre Estado e sociedade, oferecendo os meios para uma coordenação horizontal ao invés de vertical entre os interessados em um desafio (os *stakeholders*), a governança, por acarretar o recuo do Estado e torná-lo apenas um ator entre outros de acordo com a lógica da horizontalidade, enfraqueceu a capacidade do Estado de controlar ou mesmo de simplesmente assegurar essa coordenação. Assim, a eficiência que deveria supostamente ser favorecida pelo processo da governança é reduzida. A governança se torna, portanto, mais uma questão e um processo de auto-regulação entre atores submetidos a controles cada vez mais inexistentes ou ineficientes, por exemplo, com o uso de entidades controladoras que não são ou deixaram de ser entidades públicas, mas sim entidades privadas como agências de certificação. Tal situação deixa a porta aberta para as relações entre os mais influentes e com poder decisório, tornando portanto a governança mais caótica (Smouts, 1998).

Outras críticas e fraquezas serão enfatizadas. De 2006 em diante, diversas análises chamaram a atenção para a falta de recursos implementados pelas entidades internacionais, portadoras dos princípios e missões da governança, assim como para a falta de recursos voltados para a resolução de problemas contemporâneos cruciais, como meio ambiente, pobreza e segurança. Em suma, enfatizava-se as insuficiências desta governança. Entre as críticas levantadas contra a governança global, David Held observou que estas limitações são intensificadas por certas características arraigadas dos desafios contemporâneos:

- a grande assimetria na expectativa de vida dentro do mesmo Estado e de um Estado para outro;
- a deterioração da prosperidade econômica de setores como o agrário e o têxtil em alguns países, enquanto outros prosperam e subsidiam estes mesmos setores;
- a criação de fluxos financeiros em escala global capazes de desestabilizar economias nacionais muito rapidamente; Susan Strange usou os termos "dinheiro louco" or "dinheiro de cassino" (Strange, 1998) para falar disso;
- o agravamento de sérios problemas transnacionais relacionados a propriedade comum; (Held, 2006).

A fraqueza fundamental observada no cerne do processo de governança, no que diz respeito à coordenação, pode ser vista nas diferentes facetas do funcionamento das entidades internacionais, facetas que, esquematicamente, dadas suas conhecidas

características, podem ser apresentadas da seguinte forma:

57

- A ausência de uma divisão de trabalho clara entre as diversas organizações intergovernamentais que intervêm de uma maneira ou outra na governança global: suas funções e esferas de competência comumente se sobrepõem; suas jurisdições frequentemente entram em conflito; e sua objetividade é muitas vezes questionável.
- A inércia nos métodos operacionais das organizações intergovernamentais envolvidas e sua incapacidade de implementar soluções comuns;
- A multiplicação de questões e desafios que vão além da tradicional divisão entre "assuntos internos" e "assuntos externos", que com frequência demasiada leva a um déficit de *accountability* em nível global (ninguém sabe quem deve chamar para si a responsabilidade ... isso quando os Estados permitem que isso seja feito).
- A falta de responsabilidade das próprias agências, resultante de um desequilíbrio de forças não só entre Estados mas também entre Estados e entidades que não Estados, na implementação de políticas globais.

É sintomática a observação de até que ponto a acumulação de evidências das limitações da governança levou à conclusão, já em 2004, do fracasso do Consenso de Washington (Maxwell, 2005)<sup>3</sup>.

Consequentemente, a acumulação de fraquezas da governança em nível global, mais particularmente no que diz respeito à ausência de um organismo legítimo de coordenação, acaba por se voltar não somente contra a governança mas também contra os Estados. É verdade que a responsabilidade por esta deficiência em nível internacional é dos próprios Estados que se recusam a formalmente abrir mão de sua soberania para uma entidade supranacional à qual, não obstante, eles confiaram missões relativas à governança. Em última análise, o Estado se encontra tanto na posição de cúmplice quanto de vítima, ao ser confrontado com uma tensão entre a lógica de um recuo desejado, e mesmo encorajado pelo público em nível nacional ou local, e uma recusa parcial ou total de continuar na mesma lógica no que diz respeito às entidades internacionais. Isto torna possível notar o quanto o advento da governança global vem sendo carregado de ambiguidade sobre o lugar e o papel do Estado no processo. A crise da governança (Park et al. 2008) aparece portanto como o resultado da convergência de fraquezas, da sua lógica interna, das limitações das entidades globais que a personificam, e da acumulação de resultados limitados ou mesmo de fracassos a nível nacional.

### **Um Sistema Internacional Modificado em um Ambiente de Crises**

A crise da governança global surgiu num ambiente em que o sistema internacional passava por algumas evoluções, cujo escopo viria a afetar os debates sobre a governança propriamente dita. Um primeiro aspecto a ser observado acerca disso é a modificação da estrutura internacional do sistema. Neste sentido, o debate sobre a configuração da nova estrutura, em elaboração desde o fim da Guerra Fria, revela a dificuldade em se encontrar uma nova definição. Desde 1989, as interpretações por vezes tiveram êxito, por vezes estiveram em conflito umas com as outras. A leitura clássica do mundo bipolar deu lugar ao postulado da uni-polaridade sob os auspícios dos EUA (Krauthammer, 1991), hipótese que é contestada pela abordagem multipolar (em particular, Peral 2009). Esta interpretação é criticada, por sua vez, por autores como Fidler e Nicoli, que enfatizam a disparidade exagerada entre as potências, dos pontos de vista militar,

econômico e científico (Fidler & Nicoli, 2011), sem para isso ir tão longe quanto a ideia do fim da polaridade no mundo (Haass, 2008). Por sua vez, Grevi busca ir além da simples observação da pluralidade dos polos, avançando na análise da interpolaridade do sistema internacional, sendo o caráter interpolar definido como multipolaridade na era da interdependência, uma abordagem à qual retornaremos mais adiante e que provará possuir certa relevância para as presentes afirmações. Grevi especifica seu raciocínio com a indicação de três características da interpolaridade: a) ela é baseada no interesse (pois é construída na convergência de interesses dos principais atores internacionais); b) ela é estimulada por desafios (pois é focada nos desafios que requerem soluções cooperativas); c) é direcionada para os processos (Grevi, 2009: 5). A abundância e sucessão de hipóteses evidencia até que extensão, em sua estrutura, o sistema internacional está passando por uma série de fases, mostrando cada vez mais uma característica de instabilidade e transição, sobre a qual Munson fala ao salientar a "multipolaridade desequilibrada" (Munson 2011). Para além da dificuldade de se qualificar a estrutura do sistema, diversas características devem ser observadas, possibilitando o avanço na análise da questão do governo contemporâneo e, conseqüentemente, do lugar do Estado neste contexto. Além dos aspectos já mencionados por Grevi, gostaríamos de enfatizar aqui até que ponto a crescente interdependência resulta na observação de que eventos que acontecem em um ponto isolado do planeta podem gerar efeitos sistêmicos (Munson, 2011).

Além da estrutura do sistema internacional, as evoluções ocorridas ao longo dos últimos anos também podem ser notadas em áreas tão diversas quanto segurança e economia, sendo algumas mudanças dignas de destaque. Na área de segurança, a natureza dos principais desafios se modificou. Como enfatiza Easterbrook, o risco, em escala planetária, de se morrer em uma guerra se encontra no nível mais baixo da história da humanidade (Easterbrook, 2009). Reconhecidamente, pode-se observar a crescente propagação da capacidade militar no mundo, incluindo armas convencionais e não-convencionais, entre um crescente número de atores, sejam Estados ou não, no cenário internacional. O mundo contemporâneo é também caracterizado por esta expressão de Gill Bates: "menos guerras, mas mais violência" (Bates, 2010: 330). Entretanto, ao contrário do que era possível observar até o fim da Guerra Fria, a racionalidade das despesas globais com armamentos, promovida principalmente pelos Estados mais poderosos, é mais parte de um desejo de proteção individual do que uma rivalidade com respeito a outras potências, estando a maioria dos Estados mais interessada na conquista de mercados do que na apropriação de territórios. Sem excluir, no entanto, a determinação de se proteger contra as ameaças à sua segurança, os Estados visam assegurar que estas ameaças não afetem seus interesses econômicos. É neste sentido que se enfatiza "a economização da segurança" (Rühle, 2013)<sup>4</sup>.

Na área econômica, a globalização, ao longo destes últimos anos, tem revelado certas limitações. Por um lado, como notam Kinkel e Maloca, sob os efeitos da crise econômica, o movimento no sentido de deslocalizar empresas está passando por um certo declínio (Kinkel e Maloca, 2010). Por outro, apesar do surgimento de novos desafios globais, tais como meio ambiente, água ou energia, diversos atores políticos tomadores de decisão optaram por uma re-nacionalização em algumas áreas. Esta tendência pode ser de fato observada em relação à energia (na Rússia ou na Venezuela, por exemplo), mas também em diferentes partes do mundo no que diz respeito a recursos hídricos. Estas questões parecem, a priori, encorajar os Estados que reassumiram controle nessas áreas a retornar a um comportamento mais independente ("go it alone"). Isto tende a corroborar a hipótese da perspectiva "realista" de um retorno a relações de poder, o que vai contra a força

investida em normas internacionais. Reconhecidamente, tal afirmação somente pode ser feita para um número limitado de Estados, alguns antigas potências, outros Estados emergentes, caracterizados pela recente aquisição, reaquisição, ou recente determinação de adquirir os meios de poder. Entretanto, uma recaída em estratégias nacionais isoladas, em oposição a estratégias coletivas, também pode ser observada entre Estados consumidores de matérias primas. Finalmente, o crescente aumento – ou manutenção do nível – de desigualdades e a baixa mobilidade social das nações, apesar de sua abertura ao mercado global, e a imposição de um modelo econômico baseado no modelo Ocidental tendem a estimular uma percepção negativa da apropriação da globalização por todos – e também a impedi-la. Em um grande número de países em desenvolvimento, as promessas quebradas, relativas ao estabelecimento, por um lado, de um Estado moderno resultante da descolonização e, por outro, do tão esperado desenvolvimento econômico e social, geraram profundos desequilíbrios econômicos, sociais, demográficos e políticos, dando origem assim, num contexto de crise financeira e econômica global, a desafios de segurança observados em diferentes formas, como no aumento de revoltas populares, crime organizado, imigração ilegal, tráfico de pessoas.

Por fim, entre os impactos da crise financeira e econômica, dois aspectos merecem ser ressaltados. O primeiro é o fato de que, em reação à crise financeira e suas consequências econômicas e sociais, apelos por uma re-intervenção mais acentuada do Estado na economia se multiplicaram, ao passo que a governança em sua concepção inicial, inspirada pelo Consenso de Washington, pretendia justamente diminuir seu papel. O segundo aspecto pode ser notado em pensamentos e programas políticos, em particular sobre a concepção do Estado e seu papel. Ainda que durante muitos anos análises como as de Chantal Delsol tenham possibilitado compreender a crise de significado no mundo contemporâneo (Delsol, 2004), as múltiplas tensões do presente contribuem para a confusão entre tomadores de decisões políticas. Neste sentido, diversas eleições organizadas entre 2008 e 2011 em diferentes países europeus, por exemplo, em geral não permitiram que partidos de esquerda promovessem novas utopias mobilizadoras e obtivessem sucesso eleitoral, mesmo que a *priori* o contexto de crise econômica lhes parecesse favorável. Por sua vez, líderes e partidos mais à direita do espectro político foram forçados a aceitar, ou mesmo promover, a intervenção do Estado para salvar a economia e a empregabilidade, enquanto seus discursos e ações anteriores imploravam pelo recuo da intervenção pública. Não foi apenas George W. Bush que se viu obrigado em 2008 a ter um "Plano Paulson" adotado pelo Congresso Americano, algo que era previamente julgado como "não natural" nos Estados Unidos. Em outras palavras, a crise financeira "distorce as linhas" de programas e pensamentos políticos.

As evoluções que podem ser observadas tanto na área de segurança quanto na esfera econômica internacional, em particular no que diz respeito à criação de riqueza, nos levam a ressaltar uma dupla mudança no campo de poder, uma afetando sua redefinição (Wilson, 2008), e a outra sua redistribuição. A observação feita anteriormente sobre a modificação da racionalidade dos Estados em relação a questões de segurança atesta para a evolução da natureza do poder no mundo contemporâneo. Sem a intenção de resolver o debate que foi conduzido por vários anos entre partidários do *hard power* (por ex. Mersheimer) e do *soft power* (Nye, em particular), o presente trabalho tende a priorizar a observação de um equilíbrio a favor da segunda opção, mesmo que a primeira não possa ser totalmente desqualificada. Esta evolução pode muito bem ser o resultado do reconhecimento da impossibilidade para qualquer Estado – até mesmo o mais poderoso – de alcançar,

doravante, seus próprios fins, principalmente pelo uso do poder em sua concepção clássica baseada em repressão e força, e da necessidade de buscar, em um contexto internacional marcado por uma crescente interdependência, seus interesses nacionais por outros meios, baseados particularmente em seu poder econômico e social. Portanto, o poder seria mais o produto de uma capacidade que não é mais exclusivamente baseada em repressão, mas sim no resultado de uma alquimia<sup>5</sup> de recursos, que inclui também as áreas econômica e cultural, no contexto de uma estrutura normativa de regime internacional formal e informal, que de acordo com a aceitação dada por Krasner<sup>6</sup>, é uma estrutura que cada vez mais influencia o comportamento dos Estados. A natureza do poder é afetada por uma pluralidade de fatores entre os quais, sem tornar a questão exaustiva, deve-se destacar: a introdução de atores de diferentes tipos (públicos e privados) e que são influentes no cenário internacional, a alteração do conceito de segurança que se diversificou em seus desafios, e finalmente a multiplicação de questões transnacionais e/ou globais, suas interconexões e naturezas cada vez mais complexas, que as múltiplas crises (ambiental, financeira-econômica, de segurança ...) dos últimos anos só fizeram acentuar. Como resultado, a disseminação de poder é ainda mais forte (Bates, 2010), tanto em sua versão *hard* quanto na *soft*, no sistema internacional que passou a ser estruturado em múltiplos níveis. O mundo de hoje é atingido por uma dupla complexidade, a de suas questões entrelaçadas, e a da estrutura do sistema em termos de poder. Isto permite que Bertrand Badie faça a seguinte observação:

60

Precisamente, a grande surpresa que a ordem internacional está reservando para nós, conforme observamos sua evolução, vem de sua crescente aptidão para enfrentar obstáculos que impedem a conversão dos recursos em capacidades" (Badie, 2008: 190).

A redefinição do poder molda a estrutura na qual sua redistribuição no sistema internacional irá mudar, ao mesmo tempo em que comprova uma nova hierarquia. Na perspectiva que vêm sendo adotada até agora, o sistema resultante da Guerra Fria permite uma leitura de acordo com a antiga tipologia dos três mundos. Era comum, durante a Guerra Fria, classificar os Estados em três categorias: o Primeiro Mundo, que compreendia essencialmente as democracias ocidentais, o Segundo Mundo composto pelos Estados sob regime comunista, e o Terceiro Mundo composto pelos países em desenvolvimento. Desde o fim do século XX, restam essencialmente o Primeiro Mundo de um lado, e de outro o Terceiro Mundo, cujos Estados são encorajados a convergir para o modelo de desenvolvimento do Primeiro Mundo, que representa, *de facto*, a referência. Esta categoria, de acordo com Yannick Prost, tem sido marcada pela erosão da coesão entre seus membros, erosão que vem acompanhada, de um lado, por crescente competição, e de outro pelo surgimento de Estados que conquistaram um novo nível de desenvolvimento (Prost, 2007). Sob esta perspectiva, ele enfatiza "o fim da grande aliança do Terceiro Mundo", ao passo que Philippe Moreau-Defarges observa "a exclusão da ideia de Terceiro Mundo" (Moreau-Defarges, 2008). É bem verdade que os Estados que experimentaram recente prosperidade econômica tiveram a possibilidade de ir progressivamente deixando o grupo denominado "Países em Desenvolvimento" para constituir, de facto, entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, uma nova categoria que foi criada em duas fases, a primeira durante os anos 1980 – a dos "países recentemente industrializados" – seguida, desde esta última década, pelos "países emergentes". Estes Estados são portanto movidos por interesses que são diferentes daqueles do Terceiro Mundo, enfraquecendo assim, ao mesmo tempo, o peso deste último nas relações internacionais.

Esta evolução leva então ao surgimento de várias categorias que podem ser esquematicamente listadas da seguinte forma:

61

- Países Avançados (grupo no qual se encontram potências pequenas, médias e grandes)
- Países Emergentes
- Países em Desenvolvimento
- Países “fracassados” ou “em colapso”.

Deve-se notar que esta enumeração difere, em um aspecto essencial, da categorização tradicional dos três mundos mencionada anteriormente. De fato, a tipologia corrente até o fim da Guerra Fria era a expressão de uma perspectiva dupla, uma econômico-social, e outra ideológica (incorporada particularmente pela existência de um Segundo Mundo com um projeto alternativo em relação ao Primeiro). Com o desaparecimento do Segundo Mundo tudo que resta de sua dimensão ideológica é uma única visão socioeconômica que pode ser encontrada não só na classificação das quatro categorias mencionadas, mas também no conceito inicial de governança.

O surgimento da categoria de países emergentes constitui um dos mais notáveis elementos da reconfiguração das potências contemporâneas. Em 2000, as economias dos países emergentes e dos países em desenvolvimento representavam 37% da economia global e as economias avançadas, 67%. Ao fim de 2010, o grupo dos Países Emergentes representava 47%, e o de Países Avançados 53%. Mesmo que esta evolução continue na taxa atual, pode-se prever que haverá paridade entre estas duas categorias nos próximos anos. Ademais, a parcela da produção dos 7 países mais industrializados caiu de 49 para 40% ao longo da última década (Stone, 2010). Em termos demográficos, a população dos Países Avançados deve, de acordo com as projeções, decrescer de 15% da presente população para 10% em 2050 (Jackson & Howe, 2008). É importante, entretanto, qualificar estes dados e ressaltar seu caráter relativo, na medida em que, por exemplo, um Estado como a China é frequentemente apresentado na categoria dos Países Emergentes, mesmo que seu peso econômico nos leve a colocá-lo entre as grandes potências. O crescimento dos indicadores militares, econômicos, científicos e tecnológicos registrado em diversos países emergentes como China, Índia e Brasil (Hart and Jones, 2010) lhes confere uma influência mais decisiva nas relações internacionais. Notadamente, como declarado por Hart e Jones, um grande diferencial persiste nestes diferentes critérios entre os países emergentes e as antigas potências (Hart e Jones, 2010: 70). Os países emergentes obtiveram, contudo, a expansão do G8 para o G20 e a adaptação a seu favor do equilíbrio de votos nas entidades oficiais de governança global, como o FMI e o Banco Mundial. Neste aspecto, a recente crise econômico-financeira acelerou o processo de crescimento da influência político-econômica dos países emergentes, em detrimento às antigas potências. Esta redistribuição de poder de forma assimétrica (Grévi, 2009) é indicativa da fase de transformação e consolidação em curso nestes países, com base em sua solidificação econômica, mesmo antes de ser possível traduzir isto em resultados esperados no cenário internacional, apesar da prudência recomendada com respeito à possível automaticidade entre os recursos das potências e os resultados obtidos (Baldwin, 1979).

### **O Impactos nos – e dos – Estados**

As crises que ocorreram em áreas tão distintas como economia e finanças, segurança, meio ambiente ..., a crescente complexidade das diversas questões e suas interconexões,

a multiplicação de esferas de autoridade e a redistribuição de poder no sistema interacional caminham lado a lado no sentido de reforçar as limitações da governança. Isto aparenta ser, em sua encarnação no nível global, ainda menos adaptado aos desafios e atores contemporâneos. É o que Fiddler e Nicoli salientam: "As principais instituições de governança internacionais, como o FMI, o Banco Mundial, e as Nações Unidas, entidades criadas na esteira da Segunda Guerra Mundial, já não parecem mais refletir os contornos da Economia Mundial" (Fidler e Nicoli, 2011: 91)<sup>7</sup>. Em inúmeros casos, instituições de governança global, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, deixaram de representar o novo balanço de poderes no sistema internacional.

Todas estas características do sistema contemporâneo, em particular a de redistribuição de poder, formam um contexto do qual os países emergentes tirarão vantagem. Estes países irão desenvolver uma abordagem dupla, informal e formal, destinada a modificar a configuração da governança global a seu favor. De um ponto de vista informal, esta abordagem é marcada pelo fato de que o G20 tomou controle sobre o G8. De um ponto de vista formal, aproveitando sua crescente influência em fóruns informais, os países emergentes obtiveram, essencialmente em detrimento das potências europeias, a reponderação dos pesos dos votos nas entidades de tomada de decisão das organizações oficiais de governança global como o FMI e o Banco Mundial. Este reforço da influência dos países emergentes nos órgãos formais não é, entretanto, desprovido de limitações. Assim, o órgão supremo de governança global que a ONU representa ainda não é afetado por essas evoluções, especialmente na composição do Conselho de Segurança, apesar das ambições de Estados como Índia ou Brasil de ter acesso ao status de membros permanentes.

Este impacto da modificação do equilíbrio de poder nas entidades coletivas de governança global vem acompanhado de outra evolução, a saber, o crescimento de órgãos informais como o G20, em detrimento de órgãos formais. A crescente influência de órgãos informais pode ser notada, por um lado, pela multiplicação de reuniões de grupos limitados a Estados como participantes, como as do G8 e do G20<sup>8</sup>, para as quais os líderes de OIs são convidados, na medida em que estas reuniões resultam em resoluções ou decisões que as organizações internacionais são convidadas a implementar de maneira formal<sup>9</sup>. Tal tendência mostra uma tomada de controle *de facto* destas entidades, por trás de um discurso que aparentemente reforça a entidade formal. Esta perde então sua motivação e se vê simbolicamente reduzida ao papel de executora. Reconhecidamente, um ativismo mais assertivo por parte das organizações intergovernamentais pode ser observado, particularmente no aumento do número de Conferências Multilaterais, mas mesmo no caso de Conferências organizadas por iniciativa da ONU, as reuniões informais de alguns poucos Estados mais poderosos constitui a expressão de sua determinação em manter o predomínio no processo de governança<sup>10</sup>. Bertrand Badie usa o termo "diplomacia oligárquica" para se referir a essa evolução (Badie 2009: 19). Contudo, é importante notar que a tendência do crescente recurso à dimensão informal da governança global pode ser também encorajada por atores não-estatais que almejam com seus fóruns influenciar os atores públicos (Bouteligier, 2009). Entretanto, o deslocamento do formal para o informal, ao mesmo tempo em que preserva os interesses dos poderosos, pode ter o efeito de reduzir a legitimidade dos OIs perante os outros membros, e conseqüentemente gerar a diminuição do comprometimento destes outros Estados a estas OIs e, em casos extremos, acarretar sua paralisia.

Os pontos discutidos acima evidenciam as atitudes ou estratégias desenvolvidas pelos Estados relativos à governança global, com base na evolução de seu peso no sistema

internacional e suas estratégias, de acordo com as quais é possível dividir os Estados em duas categorias, a dos Estados favoráveis à preservação do sistema como ele existe (os Estados "status quo", Munson 2011) e a dos que desejam ver uma mudança. A estratégia de manutenção do status quo de algumas grandes e médias potências antes do presente período de crises é de fácil identificação. Percebe-se isso particularmente na inércia dos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha no que diz respeito à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Seu objetivo é evitar ou retardar o declínio de suas capacidades na estrutura de equilíbrio de poder, redefinida no sentido explicado anteriormente neste texto. Por outro lado, a estratégia dos países emergentes, favorável às modificações do sistema, precisa ser explicada de maneira mais completa. Ela é, de fato, parte de uma manobra com múltiplas opções (ou "*several irons in the fire*"): de um lado, explorar o informal e o formal e, de outro, o multilateral e o bilateral.

– a divisão informal / formal: informal pela participação do grupo revitalizado do G20 e pelo desenvolvimento de relações entre os BRICS<sup>11</sup>; e formal na obtenção de uma posição mais importante nas entidades de tomada de decisão de certas organizações de governança global como o FMI ou o Banco Mundial<sup>12</sup>, acentuando o conteúdo político destas organizações, e obtendo, notadamente do FMI, uma moderação gradual de sua política de liberalização de mercados, e na expansão e reforço de organizações recentemente criadas como a Organização de Cooperação de Xangai<sup>13</sup>.

– o multilateral / bilateral, o atalho ao multilateralismo ("*bypassed multilateralism*"): a China, assim como os Estados Unidos, não pretende ver sua margem de manobra limitada à esfera multilateral. Ela não hesita em, fora do campo multilateral, desenvolver em paralelo uma extensa gama de acordos bilaterais, nos quais se encontra em posição mais favorável que as de seus parceiros. Davenport observa, nesse sentido, que a China é seguida por outros países emergentes nesta estratégia, sendo que alguns destes países foram, por muito tempo, mais favoráveis ao multilateralismo (Davenport, 2010). Além disso, os países emergentes como a China não hesitam em driblar órgãos multilaterais como a ONU por outros fóruns como o G20, se isto for vantajoso para seus projetos.

Essa escolha multiopcional pode também ser complementada pela dimensão Norte/Sul, na medida em que alguns países emergentes, como a China, estão presentes em cúpulas multilaterais como as de Copenhague em 2009, de um lado jogando o jogo da solidariedade com o terceiro mundo e, de outro, sentando à mesa com as grandes potências na tríade Estados Unidos / China / Índia.

### **Que Resultados?**

De maneira geral, a redefinição de poder e sua disseminação e redistribuição no sistema internacional, assim como a nova estrutura de disseminação entre os diferentes níveis – o global, o regional e o nacional – contribui para a inércia do sistema internacional ao não permiti-lo reagir tão efetivamente quanto necessário a desafios contemporâneos, muito menos lidar com questões mais complexas e entrelaçadas. Deve-se notar, contudo, que a avaliação apresentada abaixo tem o foco mais voltado para os processos do que para os resultados finais (por exemplo, em termos do desenvolvimento de países de baixa renda) e para as decisões decorrentes da governança, mais particularmente sob a perspectiva do ator Estado.

Uma das consequências da crise econômica e financeira é ter estimulado apelos por um retorno do Estado à governança, dado que este estava muito excluído, sobretudo em um

contexto de redistribuição de poder. Isto evidencia um paradoxo. A governança, de fato, através do movimento de desregulação e de recuo do Estado que implica, contribuiu tanto para driblar o corpo político que passou a se ver enfraquecida e não tem sido capaz de prevenir a crise da governança que paradoxalmente resultou disso ... de impulsionar, em retrospecto, um desejo de trazer este corpo político de volta à agenda. Apesar destas exortações, do número crescente de participantes em órgãos informais e do maior peso dos países emergentes nas organizações internacionais, a ação dos Estados não resultou em uma ressurgência da eficiência da governança global. A multiplicação de reuniões bi, tri e multilaterais gerou resultados limitados apenas a compromissos declarativos, na maioria das vezes sem valor restritivo significativo. Não obstante a crescente pressão das questões globais comuns que excedem a capacidade de intervenção isolada de Estados, mesmo o mais poderoso, as intenções declaradas sobre a necessidade de ações globais comuns têm raramente sido traduzidas em ações concretas. Divergências permanecem existindo na área de meio ambiente. As tentativas de reformar a regulação do sistema financeiro internacional ainda não se mostraram eficientes. Questões de segurança são frequentemente objeto de discordância e inércia. A crise financeira contribuiu para que o G20 tomasse o controle do G8, sendo este considerado muito "não representativo", e aquele fazendo as vezes de conselheiro, ambicionando a liderança nos esforços de coordenação. Esta evolução traz reconhecidamente uma renovação da legitimidade representativa para este grupo de potências. Em 2008, o G20 representava 85% do comércio mundial, dois terços da população do planeta e mais de 90% do produto bruto mundial<sup>14</sup>. Entre os membros do G20, a China representa sozinha 13% da produção mundial, enquanto os países em desenvolvimento do G20 representam mais de 30% da economia mundial (Stone, 2010: 345). Mas o poder do G20 não é desprovido de fraquezas. Na frente econômica, o débito cumulativo de seus membros excede 100% de seus PIBs e segue uma trajetória ascendente (Munson, 2011: 80). Ademais, a eficiência do G20 ainda está para ser demonstrada. "*Uma família maior não é necessariamente uma família mais feliz*", ressaltam Fidler and Nicoli<sup>15</sup>. A coordenação entre membros do G20 é limitada, e as divergências continuam numerosas. A gestão dessa "multipolaridade virtual" de 20 Estados é frequentemente inviável, e torna a governança mais pesada ao invés de mais leve. Esta conclusão é às vezes alcançada por alguns membros do G20 que, deixando-a de lado, recorrem então a "coalizões da boa vontade" *ad hoc* para estimular iniciativas que possam ser replicadas em órgãos formais de governança. Os Estados do G20, ao invés de serem primordialmente impulsionados pelo desejo de uma abordagem comum, mais recorrem ao comportamento tradicional de perseguir interesses nacionais. Esta mentalidade é observada não somente entre potências tradicionais mas também em países emergentes. Os BRICS não escapam a esta tentação, sendo suas cúpulas consideradas tão marcadas por clivagens quanto o G20 ou a ONU.

Num contexto global reconhecidamente caracterizado por múltiplas crises conjuntas que criam um clima de ansiedade, as especificidades de situações dentro dos Estados geram as mais diversas reações, e estimulam recuos e reflexos particularistas, que parecem prevalecer sobre abordagens conjuntas, desse modo enfraquecendo a governança global. Esta governança pode também enfrentar obstáculos que os Estados impõem, como no caso do conflito inter ou intra-Estados, em que alguns atores estatais recusam a intervenção de tropas sob mandato da ONU, temendo que a Organização venha a intervir numa crise interna.

Em geral, apesar dos limites observados por vários anos, todo o processo de governança tem se mantido enfraquecido pela insuficiente coordenação entre sua dimensão informal e seus órgãos formais. Esta deficiência contribui para as divergências persistentes a respeito das soluções a serem encontradas não só para desafios comuns sobre diferentes questões, como a proliferação nuclear, mas também para os recursos institucionais a serem concedidos, como por exemplo no caso da questão sobre se fortalecer as capacidades e competências de instituições como a Agência de Energia Atômica Internacional. Além disso, persiste a tendência de se recorrer repetidamente a soluções ad hoc em quadros de crise, no lugar de adotar uma abordagem integrada dos variados problemas, que são, no entanto, interconectados. A crescente interrelação das questões aumenta o peso da governança, mas ao mesmo tempo, estas questões permanecem sendo tratadas de maneira compartimentalizada por Estados e órgãos formais. Em diversas áreas como comércio e meio ambiente, a duração de negociações infrutíferas ao longo de vários anos mostra até que ponto uma abordagem de curto prazo é priorizada em relação a uma de longo prazo<sup>16</sup>.

Todas as observações anteriores nos levam então a notar um distanciamento progressivo da estrutura de governança conforme proposta pelo Consenso de Washington, em direção àquela do Consenso de Seul, que será portadora de uma abordagem transformada tanto em relação à governança quanto ao papel do Estado nesta abordagem. Entretanto, duas características da governança tal qual originalmente concebida ainda podem ser observadas. A) Primeiramente, foi mencionado antes o quão fortemente a governança foi promovida pelos Estados mais poderosos, diretamente e/ou indiretamente através de organizações intergovernamentais que constituíam seus principais agentes. Esta descoberta é confirmada na configuração atual, em particular pela determinação das potências emergentes de conquistar formalmente uma maior influência nos órgãos de tomada de decisão das entidades oficiais de governança global. Esta determinação política dos Países Emergentes é corroborada pela mesma determinação dos mais poderosos de manter esta governança sob controle na medida do possível. B) Além disso, a ascensão dos países emergentes, baseada em seu desenvolvimento econômico e financeiro, comprova a crescente importância da influência econômica na substância do poder contemporâneo; esta evolução contribui para o fato de que, como no período anterior, a governança contemporânea mantém essencialmente uma lógica gerencial. Entretanto, as limitações observadas na governança, em particular sua inércia, são indicativas do poder contemporâneo — independentemente do Estado — que permanece mais reativo do que a tradução de uma capacidade de produzir mudanças no sentido desejado por aqueles que estão no poder.

Contudo, uma diferença fundamental pode ser percebida em anos recentes. Ressaltou-se no início da primeira parte como a governança em sua concepção inicial envolvia o recuo do Estado em nome da redescoberta da legitimidade, com base em uma maior eficiência na gerência de questões e recursos. Entretanto, diversos elementos se combinam para atestar o desejo de um forte reengajamento do Estado na governança:

— A crise econômica e financeira, a acentuação e acumulação de questões que vão além da capacidade de intervenções isoladas de Estado e as críticas contra a governança da maneira conduzida até então estimularam apelos, especialmente nos países desenvolvidos, por uma reintegração do Estado no processo de governança, com este tentando aproveitar a oportunidade para recuperar uma legitimidade desgastada;

– Estes apelos convergiram com o desejo por parte dos países emergentes de aumentar sua influência em órgãos e processos de tomada de decisão nas organizações de governança global;

66

– A resolução de que haja uma integração maior do Estado é também corroborada pela multiplicação de reuniões intergovernamentais, algumas destas, como o G20, se sobrepondo às OIs de governança global.

Entretanto, esta convergência, em particular a entre os países avançados e os emergentes, quanto a um retorno mais firme do Estado na governança, não pode mascarar as divergências a respeito do papel do Estado nos diferentes desafios e soluções. Neste sentido, profundas diferenças de concepção perduram entre atores como os Estados Unidos — onde a desconfiança contra a burocracia pública é forte, em especial no que tange intervenções na economia — e países emergentes como a China, onde o Estado ainda goza de plena legitimidade. Se o primeiro grupo de Estados tem dúvidas quanto a seu modelo face ao impacto da crise financeira e aos desafios globais, o segundo se fortalece em sua crença de que, como ressaltou Khandwalla em sua pesquisa histórica, a intervenção do ator estatal pode se provar decisiva no desenvolvimento ou re-desenvolvimento econômico de um país (Khandwalla, 1999). Tais diferenças de concepção têm um impacto na relação de cada Estado com a governança. Se a governança em sua concepção original pretendia privilegiar, numa lógica de anulação do Estado, uma coordenação horizontal e não vertical entre os atores, algumas diferenças de abordagem a respeito disso podem ser observadas:

– entre alguns Estados cuja legitimidade interna continua forte e que pretendem manter uma verticalidade nas relações de poder, que se traduz numa determinação, por exemplo, de reduzir a desregulação de mercados e fortalecer a estrutura operacional das organizações internacionais de governança (Stone, 2010);

– e outros Estados cuja legitimidade está desgastada e que são mais inclinados a preservar uma horizontalidade nas relações de poder entre atores de diferentes tipos (públicos e privados) e mais ansiosos para conter o desejo de regulação característico da categoria anterior de Estados.

### **Qual é a Resposta do “Consenso de Seul”?**

Apesar de tais divergências, o distanciamento da lógica do Consenso de Washington revela uma fase de adaptação e maturação da governança. Num contexto mundial caracterizado pela ausência de liderança (Badie, 2010) e pela proliferação de esferas de autoridade, a determinação dos Estados de se reintegrar de forma mais decisiva no jogo internacional e a multiplicação de reuniões multilaterais formais e informais que resulta disto apontam para uma governança em busca de novos ares, especialmente desde sua admissão de fracasso na metade da primeira década do século XXI, ainda mais considerando que a atmosfera de ansiedade e instabilidade do sistema internacional estimula o reflexo de recuo.

As mudanças que afetam isto são mais indicativas de uma busca por um novo equilíbrio nos processos entre Estados e OIs. Um dos sinais mais óbvios da busca de uma redefinição da governança é simbolizado pela adoção por parte do G20 do “Consenso de Desenvolvimento de Seul para Crescimento Compartilhado”<sup>17</sup>, em um sistema internacional que procura se reestabilizar. O “Consenso de Desenvolvimento de Seul para Crescimento Mundial” renova o espírito inicial da abordagem do Banco Mundial

sobre a governança orientada para o desenvolvimento. Ele inova, contudo, em diversos aspectos. A) Primeiramente, este documento é diferente do "Consenso de Washington" pela natureza de seus autores; de fato o "Consenso de Washington" foi elaborado por um *think tank*, recapitulando concepções compartilhadas por atores privados, certas instituições internacionais e autoridades políticas em Washington. É o resultado de uma co-produção de duas categorias de atores: "a dos detentores de capital científico (especialistas, acadêmicos...)...e a dos detentores de um capital político mais direto (políticos, altos funcionários e representantes ...)" (Palau, 2007). Isto marcou, assim, o quanto uma produção informal criada por (mas não exclusivamente) atores privados pode adquirir uma influência decisiva nos processos internacionais. Por outro lado o "Consenso de Seul" é, de sua parte, hoje explicitamente produzido e assumido pelos Estados membros do G20. Entretanto, a Declaração de Seul mantém, como uma característica da perspectiva anterior, a intervenção de diferentes tipos de atores (públicos e privados) no processo. B) Em segundo lugar, este artigo visa fornecer respostas a certas críticas relativas às limitações da governança, incluindo aquela referente à falta de coordenação entre as organizações intergovernamentais, em particular por meio da promoção de complementaridades para tratar das questões de compartimentalização e duplicação. C) Mais fundamentalmente, a menção explícita neste documento de princípios como o de "orientação para resultado", reagrupados e corroborados pela mesma hipótese de Grévi sobre o mundo interpolar, composto de multipolaridade e interdependência entranhada, e caracterizado também: a) por ser baseado nos interesses das partes envolvidas; b) por ser estimulado por desafios e questões e c) por ser orientado a processos<sup>18</sup>. Além disso, o "Consenso de Seul" se refere explicitamente às três primeiras categorias de potências mencionadas anteriormente na presente contribuição (os países avançados, os emergentes e os em desenvolvimento). Entre estas três categorias, os países emergentes são mencionados em particular, provando implicitamente seu peso e influência. Tal referência representa uma confirmação tanto da modificação da natureza do poder – mais "*soft power*" de Joseph Nye – quanto de sua redistribuição dentro do sistema internacional. Esta redistribuição, com a crescente influência dos países emergentes que ela revela, ao mesmo tempo confere a eles um impacto mais decisivo na evolução do conceito de governança ao vincular sua abordagem ao papel do Estado. D) O quadro que se revela em relação ao lugar do Estado, conforme desenvolvido no contexto do "Consenso de Washington", é aquele de um Estado em recuo, com missões mais limitadas (Osborne & Gaebler, 1992), o de um ator entre tantos outros no processo de governança, sendo isto focado, seguindo uma lógica gerencial, em questões econômicas e sociais. O "Consenso de Seul" mostra um Estado mais resolvido a se reintegrar no processo, com este mantendo, contudo, uma lógica gerencial. E) Desejando se reconectar, em referência aos "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" da ONU, com a agenda do relatório do Banco Mundial de 1992 sobre desenvolvimento, a declaração de Seul amplia o campo da governança, em especial com relação a questões ambientais. O "Consenso de Seul" difere também do "Consenso de Washington" em relação a um ponto importante, a saber, o do método de ação: ao invés do modelo único proposto pela abordagem inicial, reconhece-se explicitamente a necessidade de uma estratégia adaptada a cada caso, i.e. para cada Estado, para se atingir os objetivos de desenvolvimento.

Em última instância, houve uma transição de um conceito implicitamente adotado mas não assumido com respeito ao lugar do Estado na governança, para uma abordagem declarada explicitamente, na qual o protagonista Estado não só reivindica abertamente a paternidade disto mas também se esforça e assume um papel que é mais assertivo que

antes, de acordo com uma perspectiva que difere daquela do “Consenso de Washington”, a saber, a de apresentar outro modelo, destinado a melhor se adaptar aos desafios e realidades da atualidade.

68

As diferenças significativas entre o “Consenso de Washington” e o “Consenso de Seul” não podem, contudo, impedir um certo ceticismo ou questionamento quanto a pelo menos dois aspectos. Primeiro, apesar do desejo declamado de responder aos problemas de coordenação entre os diferentes órgãos de governança, o “Consenso de Seul” mantém um caráter apenas declarativo, sem dar detalhes sobre os atores ou os meios de se assegurar sua implementação. Deve-se concluir que, na ausência de indicações precisas, o consenso permanece como província dos membros do G20, confirmando assim o caráter oligárquico do processo, cujos resultados, como já ressaltado, permanecem limitados? Isto nos leva a uma segunda observação que é mais fundamental. Ao adotar um papel mais visível na governança, o Estado se vê mais exposto às demandas por uma avaliação de seus resultados. Se, dentro de alguns anos, estes resultados não alcançarem as expectativas, a governança será mais uma vez alvo de críticas pela falta de eficiência, uma eficiência que inicialmente era encarregada de encontrar uma resposta à crise de legitimidade do protagonista Estado. Todavia o Estado, agora no primeiro plano da governança, se encontrará ainda mais exposto ao questionamento de sua legitimidade. O que está em jogo aqui é, acima de tudo, saber até que ponto o novo posicionamento do Estado com respeito à governança o permitirá evitar que se encontre, ao fim e ao cabo, no mesmo contexto do passado, o mesmo que levou à elaboração do conceito original de governança.

Tudo que se passou deixa uma dupla imagem da governança global. De um lado, é possível observar os países “governantes”, que se tornaram mais numerosos ao longo dos últimos anos, apesar de importantes desigualdades que persistem entre eles em elementos de poder e, de outro lado, os Estados “ governados”, alvos de questões relacionadas ao desenvolvimento mas também do interesse dos poderosos. Suas tentativas de se reposicionar ocorreram durante um período marcado pela ausência, de um lado, do que Badie denomina “uma nova visão geral” (Badie, 2010) e, de outro, de liderança, duas deficiências para as quais a governança global está tendo dificuldades em encontrar respostas. A governança deve, contudo, enfrentar os desafios da atualidade, que não consistem em reagir à ameaça de um Estado ou ideologia monolíticos, mas claramente a um compósito de diferentes naturezas em um mundo que busca restabelecer o equilíbrio entre um “realismo” que está passando por transformações e um “regime” que ora se desvia, o que Battistella traduz como “a improvável síntese entre um Hobbes rebelde e um Kant transviado”<sup>19</sup>. A legitimidade de uma governança cambiante e, de forma semelhante, dos Estados que reivindicam um papel mais decisivo, dependerá de sua capacidade de contribuir para a concretização de três grandes expectativas: a estabilidade do sistema internacional, a previsibilidade das relações entre os atores, e a efetividade das respostas a questões globais em comum.

(Recebido para publicação em Janeiro de 2014)

(Reapresentado em Setembro de 2014)

(Aprovado para publicação em Agosto de 2014)

#### **Cite este Artigo**

VERCAUTEREN, Pierre. Do “Consenso de Washington” ao “Consenso de Seul”: Qual o papel do Estado na governança?. **Revista Estudos**

**Políticos:** a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, Vol. 5, N. 1, pp. 53 – 73, dezembro 2014. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

69

### Notas

1. O conceito de *governance* pode ser definido como as tentativas dos Estados de resistir ao deslocamento de "governo" para "governança" ou para algo intermediário, hesitante e incerto, que caracteriza o que não é mais exatamente um sistema exclusivamente entre-Estados e tampouco um sistema inteiramente sob a égide da governança global. "Governance", portanto, designa a situação na qual a transição de "governo" para "governança", outrora apresentada como certa pois inevitável, parece ser um marcador de tempo dadas as contradições do sistema e de seus atores, assim como a resistência oferecida pelos Estados (Vercauteren, 2001, 62).
2. O pensamento por trás do "Consenso de Washington" foi formulado em 1990 por John Williamson, do Peterson Institute for International Economics, em documento intitulado: "O que Washington quer dizer com Reforma Política?", artigo disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, consultado em outubro de 2010.
3. Esta foi a conclusão do Diretor Geral do Banco Mundial, James Wolfensohn, em 2004, em Xangai, onde usou a expressão "morte do Consenso de Washington" (Maxwell, 2005).
4. Esta hipótese é seguida também por C. Boyden Gray, em particular quando ele recomenda a criação de uma OTAN econômica (Gray, 2013).
5. Esta alquimia de recursos deve ser complementada por dois elementos ressaltados por Tellis: por um lado, a capacidade do Estado, com base em procedimentos internos, de extrair estes recursos da sociedade e utilizá-los para objetivos políticos específicos e, por outro lado, de influenciar os resultados (Tellis, 2000).
6. O "regime" é definido por Stephen Krasner como "*princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas de atores convergem em uma dada questão*" (Krasner, 1995: 1).
7. Tal observação também é feita, mas de maneira ainda mais crítica, por Weiss, que fala da necessidade de tratamento intensivo para as Nações Unidas (Weiss, 2010).
8. O G20 dobrou o número de Cúpulas anuais desde 2008 e elevou o grau hierárquico dos representantes de seus membros para o posto de Líderes de Estado e Governos.
9. Isto é o que pode ser observado acima de tudo, em particular nos Resultados do G20 em Londres em 2009, decidindo o reforço dos recursos financeiros de entidades como o FMI em resposta à crise financeira internacional. "Os acordos a que chegamos hoje, a saber, a triplicação dos recursos à disposição do FMI, trazendo estes a até 750 bilhões de dólares, ...": G 20: Conferência de Londres, Declaração dos Chefes

de Estado e Governo, 3 de abril de 2009, documento disponível em: [http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/g20/declaration\\_010209.aspx?lang=fra](http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/g20/declaration_010209.aspx?lang=fra), consultado 12 de setembro de 2010.

70

10. Na Cúpula de Copenhague sobre o Meio ambiente em dezembro de 2009, o papel decisivo que teve a reunião de poucos Estados (EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul) é revelador neste sentido.

11. Grupo informal de países emergentes composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A estratégia dos países emergentes no BRICS não é desprovida de ambiguidade visto que, para além de discursos sobre posições comuns a respeito de certas questões em Conferências Mundiais ou dentro de instituições formais de governança global, estes Estados também apresentam divisões e rivalidades entre si, cada um buscando representar seus interesses nacionais mais do que perseguir uma estratégia comum para os BRICS.

12. Em 2010, a reestruturação implementada nos órgãos de tomada de decisão do Banco Mundial tornou a China a terceira parte interessada (Hart e Jones, op. Cit. P.76).

13. Esta organização é destinada acima de tudo a reforçar a coordenação de políticas e o "*se mover em direção ao estabelecimento de uma nova ordem internacional política e econômica, democrática, justa e racional*". Site Oficial da Organização de Cooperação de Xangai, uma organização fundada em 2001: <http://www.sectesco.org/EN/brief.asp>, consultado em 14 de outubro de 2010. Esta organização é composta pela China, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Rússia, assim como Índia, Irã, Mongólia e Paquistão, que participam como estados observadores.

14. Site oficial do G 20 : [http://www.g20.org/about\\_index.aspx](http://www.g20.org/about_index.aspx)

15. Fidler S. e Nicoli A., op. cit. p.90.

16. Tal afirmação merece, entretanto, ser qualificada. A multiplicação das análises e reuniões multilaterais levou à progressão da conscientização em torno de um certo número de questões de médio e longo prazo, em particular na área ambiental. Mesmo que esta conscientização tenha gerado apenas poucos resultados no cenário internacional, diversos Estados se comprometeram, mesmo que individualmente, a tomar medidas internas (Davenport, 2010).

17. Declaração publicada na Cúpula do G20 em Seul em 11-12 de novembro de 2010. [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en.property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en.property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en)

18. Grévi G., op.cit.

19. Battistella D., op. cit. p.163.

**Referências Bibliográficas**

71

BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus : l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris : Fayard, 2008.

\_\_\_\_\_. "Crise dans la mondialisation" in Badie Bertrand et Vidal Dominique (org.) *Le grand tournant : l'état du monde 2010*, Paris : La Découverte, 2009, pp. 15-30.

\_\_\_\_\_. "Le néo conservatisme franchit l'Atlantique" in Badie Bertrand et Vidal Dominique (org.). *La fin du monde unique : l'état du monde 2011*, Paris : La Découverte, 2010, pp.15-30.

BALDWIN, David. *Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies*, in *World Politics*, v.31, n. 2, janeiro, 1979, pp. 161-194.

BATES, Gill. *Diffuse Threats, Frail Institutions: Managing Security in the New Era*, in *Current History*, novembro, 2010, pp.329-335.

BATTISTELLA, Dario. *Un monde unidimensionnel*, Paris: Presses de Science Po, 2011.

BOUTELIGIER, Sofie, *Global Cities and Global Environmental NGO's : emerging transnational networks ?*, Leuven Center for Global Governance Studies, working paper, n° 22, avril, 2009. disponível em: [http://www.ggs.kuleuven.be/nieuw/publications/working%20papers/new\\_series/wp22.pdf](http://www.ggs.kuleuven.be/nieuw/publications/working%20papers/new_series/wp22.pdf) acesso a 17 de setembro de 2010.

BULMER, Simon J. *The Governance of the European Union: a new institutionalist approach*, in *Journal of Public Policy*, Oct-Dec, v. 13, n. 4, 1993. pp. 351-380.

DAVENPORT, Coral, 2010, *Balance of Power: How the Shifting Dynamic between the United States and China Could Doom the Cancun Climate Talks*, artigo online: <http://www.nationaljournal.com> Thursday, November 18, 4:14 p.m. 2010

DELSON, Chantal. *Le souci contemporain*, Paris: Editions de la Table Ronde. 2004

EASTERBROOK, Gregg. *Sonic Boom: Globalization at Mach Speed*, New York: Random House. 2009

FIDLER, Stephen and NICOLI, Alexander. *Out of Balance: The Fragile World Economy*, in *Survival*, vol.52 n° 6, dezembro – janeiro, 2011. pp. 89-106.

GRANIER, Gérard ; VEYRET, Yvette., *Développement durable : Quels enjeux géographiques ?*, dossier n° 8053, Paris : La Documentation française, 3° trimestre, 2006.

GRAY, C. Boyden. *An Economic NATO: A New Alliance for a New Global Order*, in *Atlantic Council*, fevereiro, 2013. pp. 1-5.

GREVI, Giovanni. *The Interpolar World: a new scenario*, Occasional Paper n°79, junho, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009

HAASS, Richard. *The Age of Nonpolarity*, in *Foreign Affairs*, May-June, 2010. pp. 1-7, disponível em: <http://acme.highpoint.edu/~msetzler/IR/IRreadingsbank/EmpireOverNonpolarHauss.FA08.x.pdf> acesso a 24 de outubro de 2010.

- HART, Andrew .F and JONES, Bruce D. *How Do Rising Power Rise?* 72  
*in Survival*, vol. 52 n°6, December-January, 2011. pp.63-88.
- JACKSON, Richard and HOWE, Neil. *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*, Washington: Center for Strategic & International Studies, 2008.
- JACQUES, Martin. *No chance against China*, in *Newsweek*, 25 de Janeiro de 2010. pp.41-42.
- \_\_\_\_\_. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, London: Penguin Press HC, 2009.
- KHANDWALLA, Pradip. N. *Revitalizing the State: a menu of options*, London: Sage, 1999.
- KINKEL, Steffen et MALOCA, Spomenka. *Localisations industrielles: les entreprises redécouvrent les vertus du made in Germany*, Regards sur l'économie allemande (online), 95 | março de 2010, disponível em <http://rea.revues.org/index4017.html> acesso a 10 de janeiro de 2011.
- KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press, eight printing, 1995.
- KRAUTHAMMER, Charles. *The unipolar moment*, in *Foreign Affairs*, 70, Inverno, pp.23-33. 1990-1991
- MAXWELL, Simon. *The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!* Working Paper 243, Overseas Development Institute, janeiro, 2005.
- MCCARTHY, Patrick & JONES, Erik. *Disintegration or Transformation? The Crisis of the State in Advanced Industrial Societies*, Houndmills, UK, St. Martin's Press, 1995.
- MOREAU-DEFARGES, Philippe. *Global Governance: mirage or horizon?* in *Politique Etrangère*, Special issue, 2008. pp.141-151.
- MUNSON, Peter J. *The Socio-economics of Geopolitical Change*, in *Survival*, n. 53:1, 2011. pp.77-94.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City House Hall to Pentagon*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.
- PALAU, Yves. « La gouvernance : entre novation discursive et tradition théorique » in Delcourt Barbara, Paye Olivier et Vercauteren Pierre (eds), *La gouvernance européenne : un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2007. pp. 161-182.
- PERAL, Luis (ed.). *Global security in a multipolar world*, in *Chaillot Paper*, n. 118, outubro, European Union Institute for Security Studies, 2009.
- PROST, Yannick. *Le Tiers-monde, la fin d'un acteur des relations internationales ?*, in *La revue internationale et stratégique*, n° 65, primavera, 2007. pp. 22-35.

- QUERMONNE, Jean-Louis. *L'Union Européenne dans le temps long*, préface de Jacques Delors, Paris : Presses de Sciences Po., 2008.
- RANDALL, W. *How to Reform the IMF?*, in *Current History*, novembro, 2010. pp.342-348.
- RÜHLE, Michael. *The Economization of Security: A Challenge to Transatlantic Cohesion*, in *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, 35:1, 2013. pp. 15-20.
- SMOUTS, Marie-Claude. "La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale", in Smouts, Marie-Claude (ed.), *Les nouvelles relations internationales: théories et pratiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998. pp.135-160.
- TELLIS, A.J. (et al.). *Measuring National Power in the Post-Industrial Age*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2000.
- VERCAUTEREN, Pierre. *Globalisation : concept multiforme et mise en question de l'État*, in *Studia Diplomatica*, v. 53, n. 5, 2000. pp. 67-92.
- \_\_\_\_\_. *Globalisations, Etat et gouvernance*, in *Sudia Diplomatica*, v. 52, n. 1, 2004. pp. 55-82.
- \_\_\_\_\_. " 'Gouvernenance' et normativité internationale", in Palau Yves (dir.), *Gouvernance et normativité*, Montréal, Les Presses de l'Université de Laval, collection "Gouvernance et Gestion Publique", 2011 pp. 51-72.
- WEISS, Thomas G. *Intensive Care for the United Nations*, in *Current History*, novembro, pp. 322-328. 2010
- WILSON, Ernest J. *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, março, 2008. pp. 110-124.

### Outras Referências

- FMI, website oficial: <http://www.imf.org/external/index.htm>
- G 20, website oficial: [http://www.g20.org/about\\_index.aspx](http://www.g20.org/about_index.aspx)
- Organização de Cooperação de Xangai, website oficial: <http://www.sectesco.org/EN/>
- Consenso de Desenvolvimento de Seul para o Crescimento Compartilhado: [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en.property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en.property=publicationFile.pdf/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010-en)
- Consenso de Washington: O que Washington quer dizer com Reformas Políticas: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>