

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

NOTA TÉCNICA

Dinte
Diretoria de Estudos Internacionais

Nº 70

G20 – De onde veio; onde vai

Equipe técnica: Renato Baumann

Produto editorial: Nota Técnica
Cidade: Brasília
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2024
Edição: 1ª
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte70>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

G20 – De onde veio; onde vai

Renato Baumann¹

Resumo

O fato de o Brasil assumir a presidência do G20 este ano desperta curiosidade em relação a exatamente o que é e o que faz o G20. Uma das particularidades criticadas do G20 é o baixo grau de transparência. As informações são mais acessíveis no país que detém a presidência. As atividades nos outros anos passam a ser de conhecimento por parte de um círculo restrito. Esta Nota pretende contribuir para ampliar o conhecimento do que é o G20, como e por que foi criado, como evoluiu ao longo do tempo, como está estruturado e de que modo opera, bem como quais são os principais debates em relação ao papel desempenhado pelo G20 no contexto internacional.

Abstract

The fact that Brazil holds the pro tempore presidency of G20 this year raises curiosity with regard to what G20 is and what it does. One of the critics to the G20 is precisely the low degree of transparency. Information is more widely known in the country that hosts the activities. When they take place elsewhere the information is limited to a group of government staff and a few representatives of society groups. This Note aims at contributing to broaden the knowledge about the G20, how and why it has been created, how it has evolved over time, how it operates and the main arguments in relation to its role in the international environment.

Palavras-chave: G20, grupos de engajamento, governança global

Códigos JEL: F02, F53, F55, F60

I – Introdução

Este ano o Brasil assume a presidência rotativa do G20. Isso tem uma série de implicações.

Desde logo, desperta curiosidade em relação a exatamente o que é e o que faz o G20. Grupo criado inicialmente como instrumento para lidar com crises financeiras, evoluiu para incluir temas variados, e

¹ Coordenador de Relações Econômicas Externas, DINTE/IPEA

consequentemente envolve diversos grupos da sociedade. Em grande medida, boa parte dos participantes dos grupos temáticos têm uma vaga ideia do conjunto. E não apenas há diferenças pronunciadas no grau de engajamento efetivo e participação por parte dos diversos grupos. É previsível que o entusiasmo em relação às atividades associadas ao G20 seja mais intenso quando as reuniões acontecem no país. É bastante limitado, por diversos motivos, inclusive limitações financeiras, o acompanhamento dos trabalhos desses grupos nas demais edições, em outros países.

Uma das particularidades criticadas do G20 é precisamente o baixo grau de transparência. As informações são mais acessíveis no país que detém a presidência. As atividades nos outros anos passam a ser de conhecimento por parte de um círculo restrito de técnicos de governo e alguns representantes mais ativos da sociedade civil diretamente associados a atividades específicas, seja no processo negociador, seja nos chamados grupos de engajamento.

A capacidade de mobilização de participantes de países não-membros é outra limitante. Seja por restrições no financiamento de participações mais ativas, seja por resistência mesmo ao fato de que a seleção dos países-membros foi feita de forma 'ad hoc', e não se vislumbra a possibilidade de novas adesões, persiste um certo grau de resistência de parte de certos países em desenvolvimento em relação ao que é discutido e às decisões tomadas no âmbito do G20.

E não é menor se levar em conta que, do ponto de vista logístico, é um desafio para os organizadores, que têm de promover uma quantidade significativa de reuniões. Em algumas edições anteriores, em outros países, esse número superou uma centena, ao longo de um ano.

Esse suposto baixo grau de conhecimento em relação ao G20 faz com que boa parte dos agentes econômicos, mesmo aqueles envolvidos com atividades específicas relacionadas a esse grupo de países, desconheça os efeitos potenciais que esse clube de nações pode ter tanto na vida das pessoas quanto sobre o cenário internacional.

Esta Nota pretende contribuir para ampliar o conhecimento do que é o G20, como e por que foi criado, como evoluiu ao longo do tempo, como está estruturado e de que modo opera, bem como quais são os principais debates em relação ao papel desempenhado pelo G20 no contexto internacional.

São seis seções. A próxima discorre sobre a origem do grupo, mostrando que é parte de uma lógica mais geral de modo de governança global. A terceira seção mostra a estrutura e o formato de funcionamento do G20. A quarta seção discute sua importância relativa, e a quinta sistematiza alguns dos principais argumentos favoráveis e de crítica à existência e ao funcionamento do G20. A última seção traz considerações de caráter geral.

II – Origens

Desde que os diversos grupos humanos passaram a se reunir em unidades geográficas, sobretudo a partir do século XVIII, com a criação dos Estados-Nação (Hobsbawn (1990)), a noção de soberania e de valores nacionais passou a ser associada – além do uso de idioma comum, identidade do grupo – a três elementos fundamentais: a bandeira, o hino e o valor da moeda.

Essa valorização da moeda estava, evidentemente, associada à percepção de que quanto mais alta a paridade em relação a outras moedas, mais alto o poder de compra dos produtos nacionais, portanto mais valorizado o país ou sociedade em questão. Desvalorizar a moeda nacional correspondia, assim, a praticamente violar um dos elementos básicos do orgulho nacional.

Talvez a concretização mais explícita dessa percepção tenha sido o período entre 1945 e 1971, quando esteve em vigor a relação fixa entre diversas moedas e o dólar estadunidense, ao mesmo tempo em que o dólar valia 35 onças de ouro. Esta última relação foi alterada algumas vezes, como forma de salvar o sistema vigente, mas por quase três décadas diversas moedas estiveram referenciadas ao dólar.

Os países industrializados evitavam desvalorizar suas moedas, e só o fizeram quando pressionados por movimentos especulativos desestabilizadores: nos 14 anos entre 1957 e 1971 a Inglaterra só desvalorizou a libra esterlina uma única vez, em 1967; a França, duas vezes, em 1957 e em 1969; os Estados Unidos, a Itália e o Japão mantiveram inalteradas suas paridades, e a Alemanha Ocidental valorizou o marco em 1961 e em 1969.

Essa não era apenas uma decisão de cada país. De fato, as normas adotadas no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI) determinavam faixas de variação possível para eventuais desvalorizações, uma vez que se aceitava que a taxa de inflação não poderia ser nula, portanto era preciso preservar de algum modo o poder de compra da produção nacional. Em princípio, os países-membros do FMI deveriam manter suas paridades numa faixa de mais ou menos 1% em torno dos valores acordados em relação ao dólar norte-americano.

Havia, contudo, margem para ajustes, de modo a compensar a elevação de preços internos, ou mesmo para lidar com choques exógenos. Assim, o mecanismo contemplava a possibilidade de variações por meio da compra e venda de divisas, de modo tal que para variações superiores a 1% mas inferiores a 10% o FMI deveria ser comunicado formalmente sem, no entanto, poder objetar. Variações superiores a 10% tinham de ser autorizadas pelo FMI. O 'valor soberano' das moedas nacionais era preservado não

apenas por razões de soberania. Havia um componente de 'constrangimento' ao comunicar ao FMI a necessidade de alterar a paridade cambial².

Esse sistema implicou um conjunto de distorções. O fato de as taxas de inflação em diversas economias não serem nulas, e o determinante político que levava a que os países evitassem proceder a desvalorizações, dada a percepção de 'perda de soberania', levava a que as variações da taxa de câmbio ocorressem em períodos relativamente longos de tempo, acumulando percentuais expressivos de pressão inflacionária, portanto demandando variações significativas da taxa de câmbio³.

Do ponto de vista da paridade em relação ao ouro, o fato de esse mineral ser também empregado em outras funções, e a característica de um dos principais produtores ser a então União Soviética, em tempos de Guerra Fria, portanto com movimentos de oferta do metal em quantidades desestabilizadoras do mercado internacional, associados ao desequilíbrio das contas internas e externas da economia norte-americana e de outros países industrializados, levaram a que com o tempo o modelo se mostrasse insustentável, mesmo com as alterações promovidas na paridade dólar-ouro⁴.

O reconhecimento das distorções do sistema, além das pressões políticas de parte de alguns países, levaram a que em agosto de 1971 o governo dos EUA eliminasse o vínculo entre o dólar e o ouro, ao mesmo tempo em que adotou tarifas de importação para alguns produtos e estimulou o programa de compras governamentais para produtos produzidos naquele país.

A reação foi previsivelmente forte, e deu origem ao chamado Acordo Smithsonian, em dezembro de 1971, pelo qual, além de outros compromissos, a margem permitida para flutuações nas paridades passou a ser de +/- 2,25%.

À diferença da experiência histórica, em que a preservação do valor da moeda era motivo de orgulho nacional, agora as economias passavam a operar num cenário totalmente desconhecido, em que inexistia um parâmetro fixo para a determinação do valor de cada moeda, e as forças de mercado é que passariam a determinar as paridades relativas entre cada par de moedas, algo como nunca havia sido visto até então.

As primeiras variações foram expressivas. Esse seria o resultado esperável e desejado, uma vez que a função de um sistema de taxas de câmbio flutuantes é precisamente operar como amortecedor de choques externos, preservando as variáveis reais internas. No entanto (McCallum (1996)), os

² Ver, a respeito, R. Baumann, R. Gonçalves (2015).

³ O número de distorções era ampliado em algumas economias que adotaram o subterfúgio de taxas múltiplas de câmbio, com diferentes paridades para operações distintas.

⁴ Ver, a respeito, R. Baumann, R. Gonçalves (2015).

desequilíbrios em conta-corrente em relação à renda nacional também foram elevados, sugerindo que as autoridades nas principais economias adotaram políticas de intervenção no mercado de divisas.

Nos dois anos que se seguiram ao fim da paridade fixa a libra esterlina, o dólar canadense, a libra irlandesa, o ien, a lira italiana e o franco suíço passaram a flutuar em proporções mais pronunciadas do que o limite acordado, enquanto os países da Comunidade Econômica Europeia passaram a adotar flutuação conjunta.

Esse processo foi complicado adicionalmente pelos impactos das duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, e pela decisão do Banco Central dos Estados Unidos em adotar política monetária altamente restritiva, elevando a taxa de juros básica.

Isso levou a que em setembro de 1985 as principais economias firmassem o chamado Acordo Plaza, com ação cooperativa para procurar reduzir a sobrevalorização do dólar, via intervenções oficiais nos mercados de divisas. Dois anos depois, novo compromisso foi firmado, no chamado Acordo Louvre, novamente buscando equilíbrio entre as paridades das principais moedas.

Ao mesmo tempo, o cenário financeiro internacional apresentava duas características relevantes: o enorme endividamento de diversas economias em desenvolvimento, cujo serviço foi agravado pela elevação da taxa de juros norte-americana, e a aceleração do que veio a ser conhecido como globalização financeira, com aumento expressivo dos movimentos de capital entre países.

Essa situação remete a uma das mensagens básicas da teoria econômica internacional, em relação a como assegurar o equilíbrio do sistema financeiro internacional. Há três caminhos possíveis.

O primeiro deles é existir uma agência supranacional, com poderes para alocar os recursos entre as diversas economias, segundo algum critério. Um 'Gosplan' a nível planetário. Desnecessário dizer que esta é uma via politicamente impossível, uma vez que os diversos países não abrem mão de seus graus de liberdade na gestão de suas políticas.

Um segundo modelo é existir, num ambiente de 'n' países, um que 'aceite' implicitamente ser uma variável de ajuste, arcando com deficits continuados nas relações com os demais. Esse modelo, conhecido como 'n-1', foi de fato o que possibilitou a vigência do sistema, pelo menos entre 1945 e 1971, uma vez que a economia dos EUA tem atributos únicos – em poder econômico, político, institucional e militar – que possibilitam conviver com desequilíbrios de magnitude não reproduzível em outros sistemas econômicos.

A terceira possibilidade é existir mecanismo de articulação entre as economias, que permita que periodicamente sejam revistas e negociadas as metas para as políticas monetária e fiscal e a imposição de barreiras comerciais externas, de modo a que possa haver convergência e sejam evitados os desequilíbrios – nos movimentos de mercadorias, serviços e capital – entre as diversas economias.

As negociações para o Acordo Smithsonian, o Acordo Louvre e o Acordo Plaza de fato mostraram a importância de se criar mecanismos de consulta mútua sistemática entre as principais economias. Essa é a origem do chamado G6, envolvendo representantes de alto nível dos EUA, Reino Unido, Alemanha Ocidental, França, Itália e Japão.

As raízes do G7 podem ser identificadas em 1967, quando os Ministros das Finanças dos Estados Unidos e das maiores economias europeias discutiram temas relacionados à política de taxas de juros, refletindo as primeiras reações mais substantivas de inconformidade com o sistema então vigente de paridades fixas.

A década de 1970 foi fortemente afetada pela elevação não prevista e de magnitude elevada dos preços do petróleo, provocando impacto econômico e financeiro em todas as economias. A partir de 1973 passaram a ser habituais as reuniões entre os Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do chamado Grupo dos Cinco (Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido e Japão). Os Chefes de Estado e de Governo se reuniram pela primeira vez em 1975 para discutir o choque do petróleo, a crise financeira gerada por ele e as formas de recuperar o crescimento econômico.

Ao final desse encontro foi emitida uma declaração, conhecida como Declaração de Rambouillet, na qual esses Chefes se comprometem a se reunir uma vez ao ano, segundo o modelo de presidência rotativa. Em 1976 o Canadá e a Itália passaram a participar desse grupo, e essa é a origem do grupo conhecido hoje como G7. Desde 1977 representantes da União Europeia também participam desse grupo, mas não da presidência rotativa.

Com o final da União Soviética a Rússia foi convidada a também participar em 1998, e o grupo passou a ser o G8. Mas essa participação foi eliminada com a expulsão desse país em 2014, como reprimenda à sua iniciativa de invadir a Crimeia, então território da Ucrânia, com o que o conjunto voltou a ser o G7 atual.

O G7 não é uma organização internacional. Não dispõe de estrutura administrativa, mas é 'apenas' uma sequência de interlocuções entre as autoridades das áreas econômicas (finanças e bancos centrais) e – no caso das reuniões de cúpula - dos Chefes de Estado. O país que detém a presidência 'pro tempore' sedia as reuniões e propõe os temas da agenda. Cada governo tem um encarregado de preparar os

trabalhos para as reuniões, que são chamados de 'sherpas'. De fato, as reuniões entre ministros de finanças e presidentes de bancos centrais ocorrem mais de uma vez por ano, para discutir os temas mais prementes das políticas econômicas em geral.

A década de 1990 foi caracterizada por diversas crises financeiras, com uma sequência que teve início já em 1992 com a especulação contra a libra esterlina. Em 1994 foi a vez da desestabilização do peso mexicano, com repercussão sobre outras economias latino-americanas, em 1997 teve origem na Ásia a primeira crise financeira com repercussões significativas nas mais diversas regiões, em 1998 houve problemas com o rublo russo, e no início de 1999 o real brasileiro foi objeto de intensa especulação.

Por essa época, no entanto, duas novas características do sistema monetário internacional foram ficando claras.

De um lado, a parte financeira do processo de globalização havia alimentado um volume de transações em magnitude tal que passou a ser questionada a solidez do sistema, com a crescente insuficiência de recursos dos chamados 'emprestadores de última instância'. Desde o final da Segunda Guerra mundial a institucionalidade internacional havia sido construída com base nos então excepcionais recursos disponíveis no FMI e no Tesouro dos Estados Unidos. Não havia qualquer temor de que uma eventual crise não pudesse ser sanada a partir do uso desses recursos. Entretanto, a magnitude das transações foi aos poucos mostrando que a disponibilidade de recursos para essas situações de emergência era cada vez mais insuficiente. Isso deu origem a toda uma extensa literatura sobre a necessidade de nova 'arquitetura financeira internacional'⁵.

Ao mesmo tempo, e por conta mesmo dessa percepção, passou a ser inevitável se procurar contar, nos debates de alto nível sobre os rumos da economia global, com alguns países cujas economias vinham apresentando taxas de crescimento bastante superiores às das economias de alta renda. Essas economias passaram a ser rebatizadas de 'emergentes'. Sua contribuição para o crescimento da produção global superava então a dos países do G7, e era lógico que seus governantes tivessem voz ativa nas conversas regulares entre as principais autoridades.

Em 1998 foram acrescentados 15 países ao G7, formando o G22. No ano seguinte, esse grupo foi expandido com mais outros onze países. O G33 chegou a se reunir apenas um par de vezes, para discutir as reformas da economia global e o sistema financeiro internacional. Mas logo ficou claro que a composição do grupo não era a mais adequada. No entanto, estava claro que as economias do então G8 não conseguiriam lidar com os problemas econômicos e financeiros sem a participação sistemática de outras economias importantes.

⁵ Ver a respeito, Eichengreen (2013), Cintra/Martins (2013), Ocampo (2017), Griffith-Jones (2003)

Isso levou à criação do G20 incluindo, além dos países do G7, a África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Coreia, Rússia e Turquia. A União Europeia é o vigésimo membro. Mais recentemente, a União Africana foi convidada a se tornar o 21o. membro

III – Estrutura e Operação

O G20, criado à imagem e semelhança do G7 é, também, um fórum 'informal', sem estrutura institucional fixa, com sistema de presidência rotativa de periodicidade anual, como acordado na reunião de 2011, na França. Da mesma forma que o G7, não dispõe de corpo técnico, ficando os trabalhos de organização a cargo do país que detém a presidência, a cada ano. E como o G7, demanda apoio técnico a outros organismos internacionais, com destaque – pela frequência registrada nas diversas Declarações⁶ – para a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, mas também diversas outras instituições, dependendo dos temas considerados.

O G20 é auto-referenciado desde 2012 como o fórum de maior destaque para a cooperação internacional sobre os temas econômicos e financeiros internacionais mais importantes, e é peculiar por colocar ao mesmo nível no debate economias de alta renda e economias emergentes. Adota como objetivos a coordenação política para promover estabilidade econômica e crescimento sustentado, assim como regulação financeira para reduzir riscos e prevenir crises futuras, e contribuir para a criação de nova arquitetura financeira internacional⁷. Os membros do grupo correspondem a 85% do PIB global, 75% do comércio mundial e a 2/3 da população mundial (G20 (2022)), daí sua importância enquanto propositor de enfoques de políticas.

Até o momento houve 18 edições do G20, a contar pelas reuniões de Cúpula, com a 19ª. tendo lugar Brasil, em 2024. O Quadro a seguir mostra a evolução dessas reuniões e o país onde elas ocorreram, a cada ano.

Reuniões de Cúpula do G20	
Ano	País-sede
2008	Estados Unidos
2009 (abril)	Reino Unido
2009 (setembro)	Estados Unidos
2010 (junho)	Canadá
2010 (setembro)	Coreia do Sul

⁶ Ver a respeito, Thorstensen et alli (2024)

⁷ Ver a respeito Hajnal (2019)

2011	França
2012	México
2013	Rússia
2014	Austrália
2015	Turquia
2016	China
2017	Alemanha
2018	Argentina
2019	Japão
2020	Arábia Saudita
2021	Itália
2022	Indonésia
2023	Índia
2024	Brasil

Fonte: <https://www.oecd.org/g20/summits/>

Chama a atenção que nos primeiros anos houve duas reuniões anuais, em 2009 e em 2010. A razão básica foi a premência de se decidir sobre medidas a serem adotadas para lidar com a séria crise financeira iniciada em 2007. Nessas oportunidades foram adotadas medidas de controle sobre os fundos de 'hedge' e agências de avaliação de risco, reformas nos sistemas de supervisão dos sistemas bancário e financeiro, ampliação do mandato e dos recursos do FMI e bancos multilaterais de desenvolvimento, compromisso em relação à não-adoção de barreiras ao comércio e ao investimento, medidas para lidar com dívidas soberanas, reforma do sistema de votação do FMI e outras.

Cabe destaque que o G7 havia criado em 1999 o Fórum para Estabilidade Financeira, para promover a cooperação entre entidades nacionais e internacionais de supervisão das instituições financeiras, e recomendar eventuais reformas. Na primeira Cúpula do G20, em 2008, os líderes criaram, em substituição, o Financial Stability Board (FSB – Comitê de Estabilidade Financeira), com os propósitos de verificar eventuais vulnerabilidades no sistema financeiro, promover coordenação e troca de informações entre autoridades, monitorar os mercados, identificar e sugerir melhores práticas, definir diretrizes para atividades de supervisão financeira, etc. É composto por ministros de finanças, presidentes de bancos centrais e instituições financeiras internacionais.

No caso do G7, além das reuniões de cúpula e das reuniões de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais há – com ainda maior frequência – reuniões de vice-ministros de finanças e diretores de bancos centrais, preparatórias para as negociações de mais alto nível.

No G20 o número de reuniões para discussão substantiva dos temas que serão tratados no âmbito da reunião de cúpula é bem maior, e o processo bem mais complexo.

O primeiro componente do G20 foi o fórum de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais, criado pelo G8 em 1999, como forma de lidar com as crises financeiras asiática e russa. Havia ficado claro que os países do G8 não teriam condições de resolver a situação sem a participação de outros parceiros. A primeira Cúpula com os Chefes de Estado só ocorreu quase uma década depois, em 2008, em Washington, DC.

Assim, os primeiros movimentos do G20 estiveram vinculados estritamente à área financeira. Com as reuniões de cúpula a agenda foi ampliada de forma substantiva, para incluir outros temas. Como resultado, o G20 hoje tem o que é chamado de duas trilhas: a trilha financeira, continuidade da linha original, e a trilha dos chamados 'sherpas'⁸. Essas duas trilhas são subdivididas, por sua vez, em uns quantos grupos.

A trilha de finanças tem sete grupos técnicos e três forças-tarefa⁹. Os grupos técnicos tratam de assuntos do setor financeiro, da arquitetura financeira internacional, de temas conjunturais e estruturais da economia global, de finanças sustentáveis, das questões relacionadas à inclusão financeira, de financiamento à infraestrutura e de assuntos de tributação internacional. As três forças-tarefa são focadas na aliança global contra a fome e a pobreza, na cooperação global para temas de finanças e saúde e na mobilização global contra a mudança do clima.

A trilha dos sherpas é mais ampla e diversificada¹⁰. São quinze grupos de trabalho, duas forças-tarefa e uma iniciativa. Os grupos de trabalho tratam de temas vinculados à agricultura, anticorrupção, comércio e investimentos, cultura, desenvolvimento, economia digital, educação, empoderamento de mulheres, pesquisa e inovação, sustentabilidade ambiental e climática, emprego, transições energéticas, redução de risco de desastres, turismo e saúde. As duas forças-tarefa tratam de mobilização global contra a mudança do clima e a aliança global contra a fome e a pobreza. Além desses grupos há uma iniciativa em bioeconomia, que por sua vez consiste de três eixos temáticos: ciência, tecnologia e inovação, uso sustentável da biodiversidade e o papel da bioeconomia na promoção do desenvolvimento sustentável.

Os países membros do G20 são divididos em cinco grupos, cada qual com quatro países: Grupo 1: Austrália, Canadá, Arábia Saudita e Estados Unidos; Grupo 2: Índia, Rússia, África do Sul e Turquia;

⁸ Denominação associada ao trabalho dos guias nas montanhas do Himalaia.

⁹ Ver <https://www.g20.org/pt-br/trilhas/trilha-de-financas>

¹⁰ Ver <https://www.g20.org/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas>

Grupo 3: Argentina, Brasil e México; Grupo 4: França, Alemanha, Itália e Reino Unido e Grupo 5: China, Indonésia, Japão e Coreia do Sul.

Há, portanto, uma relativa concentração geográfica na composição de cada grupo. A presidência 'pro tempore' corresponde a um dos membros de um grupo a cada vez. Procura-se promover continuidade destacando-se, a cada edição, a chamada 'troika', ou seja, o país que presidiu no ano anterior, o presidente atual e o país designado para presidir os trabalhos no próximo exercício.

Os trabalhos de identificação dos temas relevantes a serem considerados nas reuniões de cúpula devem refletir as preocupações de parte da sociedade em geral nos países participantes. Para isso foram constituídos os chamados 'grupos de engajamento', que preparam recomendações a serem formalmente apresentadas à presidência do grupo, a cada exercício. Esses grupos são formados por representantes de grupos dos países membros, e em princípio amadurecem suas propostas e sugestões a partir de debates sem a interferência dos técnicos de governo envolvidos com as atividades do G20. São onze grupos: Empresarial (B 20, da expressão inglesa Business), Sociedade Civil (C20, de Civil Society), Trabalhista (L20, de Labor), Parlamentar (P20, de Parliament), Ciência (S20, de Science), Instituições de Auditoria (SAI 20, de Supreme Audit Institutions), Empresas recém-criadas (Startup20), Instituições de Pesquisa (T20, de Think-Tanks), Questões urbanas (U20, de Urban), Mulheres (W20, de Women) e Juventude (Y20, de Youth).

Como é possível inferir dessa estrutura de grupos, apesar de ter surgido como uma ferramenta de política para lidar com uma crise financeira de proporções e impacto generalizado, a agenda do G20 passou a incorporar tanto a solução de problemas que demandam coordenação internacional – a exemplo de questões relacionadas a reforma de instituições multilaterais, medidas para lidar com as mudanças climáticas, transformação digital, taxação de empresas transnacionais, combate à corrupção, medidas relacionadas à saúde (o G20 desempenhou papel importante nos esforços para lidar com a pandemia do Covid-19) - quanto preocupações típicas de economias em desenvolvimento, como se verá a seguir.

IV – Importância Relativa

O G20 é presidido de forma rotativa entre seus membros. Pela primeira vez o grupo está sendo presidido em sequência temporal por quatro economias emergentes – Indonésia, Índia, Brasil e África do Sul.

O modelo de presidência rotativa é provavelmente o mais democrático, uma vez que possibilita aos diversos membros a oportunidade de influenciar a agenda. Ao mesmo tempo, contudo, é um modelo que estimula que cada país que assume essa posição procure acrescentar tópicos específicos na agenda. Isso contribui para a diversidade e atualidade do debate, ao mesmo tempo que pode contribuir para a dispersão de objetivos e provavelmente para a descontinuidade na priorização de temas.

O fato de que haverá em sequência presidências de parte de quatro economias emergentes tem motivado diversos analistas a defenderem a posição de que esta é uma oportunidade única para se incluir, na agenda do grupo, temas de interesse direto das economias não-desenvolvidas. E em princípio essa poderia ser uma iniciativa que pudesse consolidar, em edições futuras, a permanência da dimensão do desenvolvimento na agenda do G20. A título de exemplos, em 2022 a Indonésia incluiu como prioridades na agenda do G20 entre outros os temas de arquitetura global na área de saúde e transformação digital, e no ano seguinte a Índia priorizou, entre outros, a aceleração do progresso para se atingir as metas dos ODS e a questão do desenvolvimento liderado por mulheres. Este ano o Brasil tem enfatizado o tema do combate à fome.

A questão é não apenas como consolidar a agenda do desenvolvimento nas edições futuras do G20. Cabe, igualmente, identificar quais seriam os temas de interesse inequívoco das economias em desenvolvimento, pelos quais valeria a pena despender esforço diplomático e político para que permaneçam na agenda do G20 em anos vindouros.

Há questões de fácil identificação, como as necessidades de financiamento para grandes projetos, o acesso a tecnologia, a redução de barreiras comerciais e outras. Mas há, também, uma área cinza, crescentemente importante, que tem a ver com as características que se pretende alterar na governança global.

Essa dimensão, que depende diretamente da ação por parte das economias de alta renda, é cada vez de contornos menos nítidos. As pressões sobre instituições multilaterais que moldaram as relações nas últimas décadas, a exemplo da Organização Mundial do Comércio, o relativo debilitamento das Nações Unidas enquanto mantenedora da paz, o crescente ativismo da OCDE enquanto fonte de recomendações de políticas, bem como as reações às sanções adotadas em função da guerra Rússia-Ucrânia são alguns dos elementos que tornam menos evidentes os aspectos a serem alterados na governança global.

Além disso, o grau efetivo de representatividade do G20 enquanto voz do mundo em desenvolvimento não é assegurado: economias de menor porte não necessariamente se sentem representadas, e não pretendem 'aceitar' as posições de China, Índia, Brasil e outros, já que têm problemas distintos, como o enorme endividamento, entre outros. E em alguns casos, problemas mesmo de relacionamento com

esses parceiros de maior porte, além das economias de mais alta renda. O conceito de Sul Global não é algo universal.

A identificação da tal agenda de interesse das economias em desenvolvimento e o envolvimento do G20 com esses temas tornam-se desafiadores.

Uma possibilidade seria simplesmente aumentar o número de participantes no G20, elevando o número de economias em desenvolvimento entre os membros. Esta é, no entanto, uma via de baixa probabilidade de sucesso. Primeiro, porque seria difícil imaginar que os atuais membros aceitassem uma alteração significativa nesse sentido. Além disso, um G de maiores proporções provavelmente perderia sua principal característica, a de contar com número limitado de participantes, o que se supõe contribui para aumentar a facilidade de conseguir consenso. A experiência anterior com o G33 parece ser ilustrativa nesse sentido.

Outra possibilidade é insistir em temas específicos de claro interesse direto das economias em desenvolvimento. Isso demanda, evidentemente, decisões conjuntas, refletindo os interesses dos diversos participantes. E traz à consideração, ao mesmo tempo, o tema da convivência do G20 com o G7, como será considerado de maneira mais específica na próxima seção.

Um breve exercício possibilita verificar as diferenças nas agendas dos dois grupos, identificando os temas de interesse das sete economias mais industrializadas e os dos 'outros 12 membros', menos aquinhoados.

Uma comparação das Declarações de Cúpula da reunião do G7 de junho de 2022 e da reunião do G20 (novembro de 2022) mostra que existem temas que refletem preocupações que não fazem parte das decisões do G7.

Por essa métrica haveria pelo menos dez temas que em 2022 diferenciaram o G7 e o G20: i) aumentar os investimentos nas economias de renda baixa e média, para apoiar o atingimento das metas de desenvolvimento sustentável; ii) apoio a práticas inovativas na agricultura, para aumentar a produtividade e a sustentabilidade; iii) diversificar os sistemas energéticos, de modo a promover a transição para energia limpa e inclusiva; iv) reconhecer a importância da transformação digital como meio para atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável, assegurando conectividade de alta qualidade; v) implementar os pacotes acordados de taxaço internacional de multinacionais; vi) revisar a estrutura de quotas e a governança do FMI; vii) esforço para se atingir a meta global de US\$ 100 bilhões de contribuições voluntárias para as economias mais necessitadas; viii) coordenação multilateral de esforços para resolver a situação das economias de renda média altamente endividadas; ix)

estabelecer estrutura internacional de regulação das criptomoedas e x) reformar a Organização Mundial do Comércio para assegurar um sistema baseado em regras, inclusivo, igualitário, sustentável e transparente.

Note que essa diferença entre os dois textos de Declarações de Cúpulas compreende não apenas tópicos característicos de demandas de parte de economias em desenvolvimento.

De fato, é possível se argumentar que as questões relacionadas a diversificar os sistemas energéticos, de modo a promover a transição para energia limpa, a implementar os pacotes acordados de taxaçaõ internacional de multinacionais, a estabelecer estrutura internacional de regulação das criptomoedas e a reformar a Organização Mundial do Comércio pertencem a preocupações de caráter global. Em princípio, cada grupo tenderá a lidar com esses temas de governança global segundo seus próprios vieses, e não é imediata a convergência das ações pretendidas em cada caso.

Mas mesmo nesses casos, a expressão 'inclusiva' na demanda por uma transição energética limpa, e as condições de que o sistema renovado da Organização Mundial do Comércio seja 'inclusivo, igualitário, sustentável e transparente' introduzem clara dimensão desenvolvimentista, não encontrável nas reflexões do G7.

No entanto, essa lista certamente não esgota os interesses das economias em desenvolvimento. São pontos explicitados em Declarações de Cúpula, portanto se supõe que reflitam preocupações das economias de renda média, participantes dos debates. Deveriam, desse modo, ser objeto de consideração nas próximas atividades do G20, na hipótese de o apoio a essas economias ser um dos objetivos, e sob a ótica de preservação de continuidade de ao menos alguns dos principais itens da agenda.

Contudo, nem todos os temas de relevância e interesse geral são discutidos no âmbito do G20. Há questões de elevada sensibilidade política para alguns dos países membros, o que faz com que sejam formal e explicitamente alijadas das agendas atual e futura.

Por exemplo, em 2022 ficou estabelecido que o G20 não se manifestará de forma clara sobre questões de segurança global. Dados os conflitos em curso, com o envolvimento direto de alguns países membros, o grupo reconheceu os efeitos daninhos desses conflitos sobre a economia global, mas ao mesmo tempo remeteu o tratamento dessas questões para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa decisão possibilita leituras variadas. Desde logo, evita eventuais conflitos nas discussões que terão lugar no grupo, dado o envolvimento de seus membros. Ao mesmo tempo, assume de maneira implícita a falta de capacidade impositiva do próprio G20. E reforça o reconhecimento daquele que é o fórum formalmente criado com o poder de intervir em situações de conflito.

V – O debate sobre o G20

A atuação do G20 ao longo dos anos deu lugar a uma literatura já extensa, com posições que vão desde a apologia ao fato de se poder contar com um instrumento de concertação de alto nível, que tem sobrevivido a umas quantas crises, tendo atuação importante na sua solução, até crescente ceticismo, em função da composição do grupo e de suposta baixa efetividade para resolver questões de interesse geral.

Sem pretender esgotar o tema, é possível destacar sete dimensões de análise que são relevantes para a compreensão do G20: i) a posição do G20 em relação aos organismos multilaterais; ii) as implicações da convivência do G20 com o G7; iii) a representatividade do grupo tal como está conformado; iv) a posição do G20 em relação a certas iniciativas de algumas economias em desenvolvimento, a exemplo dos BRICS; v) a responsabilidade do G20 junto às sociedades de cada país e junto aos atores externos; vi) as questões relacionadas com o baixo grau de monitoramento das recomendações do G20 e vii) a possibilidade de o G20 se converter num eixo central do sistema.

Em relação ao primeiro ponto, o processo de consolidação do G20 teve lugar em paralelo a um processo de relativo debilitamento de importantes organismos multilaterais.

O peso relativo das decisões tomadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, órgão máximo dessa instituição tem se visto reduzido de maneira preocupante. Haja vista a repetida postura de alguns países, como Israel, quanto ao não cumprimento de algumas decisões. Também, a efetividade das forças de paz, apesar de absorverem percentual crescente dos recursos da instituição, tem hoje menos destaque que há algumas décadas.

As crises repetidas da década de 1990 e novamente no final da década seguinte expuseram algo sem precedentes – a insuficiência de recursos por parte precisamente da organização criada para ajudar a superar crises de contas externas dos países, o Fundo Monetário Internacional, que por sua vez já havia se ressentido de perda de importância relativa, a partir do momento em que os países passaram a adotar taxas de câmbio não fixas.

O Banco Mundial precisou passar por ajustes significativos na sua forma de atuação, tendo de incorporar temas novos em sua agenda, e precisando passar a atuar com entes subnacionais, em trajetória bastante distinta de suas origens.

A Organização Mundial do Comércio encontra-se em conjuntura de relativa indefinição quanto aos rumos futuros. Novos processos produtivos, em cadeias globais e regionais, passaram a demandar ajustes em diversas dimensões de sua atuação, e o impasse continuado no seu mecanismo de solução de controvérsias, ponto central de um organismo de disciplina das políticas comerciais, é preocupação recorrente dos países interessados em preservar a organização.

Nesse contexto, a agenda das diversas edições do G20 contempla a discussão de medidas que possam levar a uma nova conformação ou modo de operação dessas mesmas instituições. Como já dito, os temas podem ser tratados de forma distinta no G7 e no G20, ou mesmo entre os membros do G20, mas o fato é que há expectativa de que saiam daí posições convergentes que possam levar a uma nova conformação da governança global.

Caricaturando, havia um político sagaz brasileiro que sempre dizia que 'não se marca reunião antes de que tudo já esteja acertado'. Nesse sentido, o G20 é candidato a ser o local para 'conversas de corredor' que permitam amadurecer posições a serem posteriormente discutidas no âmbito decisório dos organismos multilaterais.

Isso traz à consideração o tema da convivência entre o G7 e o G20. Desde logo, a criação do G20 pelo G7 não implicou, nem há nada que permita inferir que vá implicar no futuro próximo, a substituição de um grupo pelo outro. Os dois continuam a existir, com agendas e visões de mundo até certo ponto paralelas, mas com alguma convergência.

Como lembra Hajnal (2022), a relação entre os dois grupos pode ser vista sob três dimensões: competição, coexistência e cooperação.

A competição implicaria o eventual desaparecimento do G7, até porque o G20 é composto pelo mesmos sete mais outros treze membros¹¹. No entanto, se essa competição existe ela não é explícita. O que há é uma coexistência tácita, em que cada grupo lida com os temas que considera relevantes segundo sua perspectiva. E ao menos em termos de alguns grupos de engajamento, como é o caso do grupo de think-tanks, há manifestação recorrente de interesse em que sejam desenvolvidos mecanismos de cooperação.

Para Hajnal (2022) o G7 tem o desafio de preservar sua relevância, uma vez que o G20 é bem mais representativo, dados o peso econômico e o número dos seus participantes. Também precisa desenvolver mais cooperação com o G20 e evitar duplicação de esforços. Assim, naqueles temas em que há superposição de agendas cada um dos dois grupos deveria se concentrar naquilo em que é mais eficiente.

¹¹ E mais recentemente também a União Africana.

O que não é trivial. Se o G7 tem origem e atuação mais focada em temas macroeconômicos, no caso do G20 (Kirshner (2016)) não existe um foco natural, sobretudo desde que sua primeira etapa de existência, focada na saída das crises financeiras, foi superada pelas reuniões de cúpula. Não há uma identidade geográfica, em vista da origem variada dos países membros, tampouco um conjunto de valores específicos, como no caso da OTAN e de outras organizações, e mesmo não são claros os critérios para se tornar membro.

Essa multiplicidade de temas tratados no âmbito do G20 faz com que as reuniões ocorram com um número elevado de participantes, entre os líderes, os ministros das finanças, presidentes de bancos centrais, Chefes de Estado convidados, representantes de organismos multilaterais, técnicos de alto nível e pessoal de apoio, somando dezenas de pessoas. Até certo ponto isso pode afetar o funcionamento do grupo e contrasta com a informalidade do G7 (Hajnal (2022)).

É frequente a referência à dicotomia entre eficiência e representatividade, no sentido de que quanto menor um grupo mais fácil o processo decisório, portanto tende a ser mais eficiente. Nesse sentido (Hajnal (2022)) o G7 se caracteriza por maior homogeneidade de visões de mundo entre seus membros. No entanto, por sua maior representatividade geográfica e pela maior diversidade de visões, o G20 pode focar mais em visões pragmáticas e na solução de problemas do que agir em função de princípios ideológicos.

O G20 é visto como uma ferramenta para lidar com os problemas mundiais, mas ao mesmo tempo dadas suas características as reuniões de cúpula podem contribuir de forma apenas limitada, dada sua capacidade institucional reduzida, e os questionamentos em relação à sua legitimidade enquanto fórum decisório.

Este último ponto está relacionado à representatividade do grupo, tal como está conformado.

Como enfatizado em Benson/Zurns (2019), as diversas iniciativas para institucionalizar o formato 'G' originaram de potências médias. Embora o conceito de reuniões de cúpula tivesse como objetivo a concertação entre potências econômicas, foram as potências médias que aproveitaram a oportunidade para desenvolver esse tipo de modelo. Que por sua vez se mostrou funcional para lidar com crises, que envolveram iniciativas de parte dessas potências médias.

No caso do G20, a orientação temática se mostrou crescentemente flexível ao longo do tempo. Nascido da necessidade de ajudar a resolver problemas macroeconômicos globais, seu âmbito de discussões passou a envolver áreas tão distintas como questões econômicas, financeiras, ambientais, direitos humanos, economia digital e outros. O G20 com atribuições ampliadas e agenda diversificada pode ser

visto como uma ferramenta que provê a sociedade civil de um instrumento através do qual pode exercer influência, via acesso às autoridades de mais alto nível.

Trata-se de uma seleção de países feita a partir de algum critério não muito explicitado, em que a membresia é permanente, e não parece haver possibilidade, ao menos a curto prazo, para a adesão de novos membros. Como enfatiza Vestergaard/Wade (2011), isso significa que dos 193 países membros das Nações Unidas não menos que 174 (90%) jamais conseguirão participar do G20.

E mais: há, em alguns grupos de países menos desenvolvidos, alguma resistência a aderir de forma plena aos desígnios daqueles que são considerados como um tipo de 'elite' nesse grupo, como China, Índia e Brasil. Uma forma que tem sido usada para tentar mitigar tais resistências é convidar os Chefes de Estado de alguns países não-membros para participar das reuniões de cúpula do G20. Em geral, de países da mesma região do país-sede.

Isso impõe ao G20, sobretudo aos 12 países que não pertencem ao G7, o desafio de construir agendas que correspondam aos interesses do grupo de economias em desenvolvimento, e que sejam apresentadas e discutidas soluções que igualmente reflitam esses interesses.

De fato, como lembram Berger/Cooper/Grimm (2019), o G20 foi bem sucedido em constituir um fórum integrado com países que não pertencem ao G7. No entanto, há um desafio latente derivado da criação de outras instâncias de negociação, a exemplo dos BRICS. Da mesma forma que existem temas comuns às agendas do G7 e do G20, é inevitável a superposição ao menos parcial com a agenda dos BRICS, grupo criado especificamente com o intuito de influenciar a governança global. De fato, há mesmo quem considere (Kirton (2019)) que o G20, impulsionado pelo BRICS e pela China, represente um desafio ao modelo básico, "ocidental", de ordem global.

A interseção de pontos na agenda não é apenas uma coincidência. Os dois grupos – G20 e BRICS – têm até certo ponto formatos semelhantes, com reuniões anuais de cúpula, presidência pro tempore, sem capacidade impositiva, com um volume grande e diversificado de trabalhos sendo feitos sobretudo a partir de um número expressivo de reuniões ministeriais. Como no G20, há nos BRICS um conjunto de grupos de agentes que procuram representar a sociedade civil.

Como no G20, também nos BRICS há esforços para evitar que as atividades centradas nos Estados se reflitam no distanciamento em relação à sociedade, o que nem sempre é possível se obter.

Outra questão relevante nessa comparação é o fato de que o G20, por não dispor de capacidade técnica própria, frequentemente aciona agências multilaterais como forma de viabilizar análise ou mesmo

implementação de algumas de suas decisões. Talvez a instituição mais frequentemente acionada pelo G20 seja a OCDE, por diversos motivos. Já no âmbito dos BRICS a OCDE é vista como a principal vocalização do respeito ao 'status quo', portanto incongruente, até certo ponto, com os objetivos de modificar a governança global. Os países que participam dos dois grupos têm o desafio de preservar o equilíbrio entre as duas orientações.

As decisões de grupos como o G20 fazem sentido e podem vir a ser implementadas na medida em que sejam compatíveis com os interesses das partes interessadas em cada tema. No caso de agrupamentos como o G20 essas partes interessadas são tanto internas quanto externas.

Como lembram Berger/Cooper/Grimm (2019) há um desafio para se conseguir equilíbrio entre os interesses relacionados com a cooperação internacional e as características de soberania das nações-Estado, sobretudo num ambiente como o que se observa nos últimos anos, de desafios crescentes ao multilateralismo baseado em regras definidas. Questões associadas a barreiras comerciais e interferências nos fluxos de recursos são de difícil negociação, até pelo fato de que são esses vinte países os responsáveis pela imposição da maior parte dessas barreiras, o que tem dificultado a criação de mecanismos alternativos para disciplinar políticas comerciais. Interesses nacionais dificultam o processo negociador.

Ainda no setor externo, a legitimidade do G20 é questionada por não-membros, em função do fato de que as decisões aí acordadas podem ter efeitos generalizados, e como já discutido, é questionável a representatividade desses 20 países para adotarem medidas de ampla abrangência. De modo semelhante, há criticismo também de parte de movimentos sociais transnacionais.

O modelo de presidência rotativa permite que cada um dos 20 membros coordene os trabalhos por um ano, e defina os itens prioritários da agenda. Esse modelo possibilita que interesses internos do país que exerce a presidência influenciem a definição desses temas. De fato, Berger/Cooper/Grimm (2019) atribuem a essa facilidade o fato de que nenhum país tenha saído do grupo, já que em algum momento poderá ter seus graus de influência. Para Benson/Zurn (2019) a própria informalidade do G20 proporciona cobertura para o exercício de poder em nome de grupos de interesse.

Ao mesmo tempo, contudo, isso é contrabalançado pelo fato de que o país-sede não pode apenas priorizar os temas de seu interesse. É um processo negociado, em que os demais membros também têm voz.

No tocante a efeitos internos em cada país, tem havido expansão e diversificação dos grupos de representação de diversos segmentos da sociedade. Em paralelo, a agenda do G20 passou a incorporar

uma variedade grande de temas, com um grau razoável de dispersão. As frequentes reuniões ministeriais passaram a ser uma característica do processo negociador.

No seu início, o G20 era essencialmente financeiro, com o que não envolvia a participação de muitos setores do governo. Com a gradual multiplicidade de temas, mais ministros precisaram se envolver. Mas a lógica de operação do G20 permanece sendo de cooperação voluntária, em lugar de elaboração de regras, uma vez que o grupo não dispõe de capacidade impositiva, assim como o G7 (Kirton (2019)).

Essa abrangência notável de temas traz implícito um custo: é preciso que os diversos setores da sociedade conheçam e acompanhem as discussões no âmbito do G20, e se identifiquem com o que é acordado nesse âmbito.

O primeiro tema, o de conhecimento do processo, é certamente algo a ser trabalhado. Em diversos contextos existe a percepção que os debates nesse âmbito pertencem ao circuito estrito da diplomacia, quando de fato boa parte das decisões afetam direta ou indiretamente os diversos setores. Mesmo nos países em que o acompanhamento dos trabalhos do G20 é mais intenso não existe a identificação imediata dos diversos agentes com as agendas consideradas. É previsível que no país que exerce a presidência temporária – e enquanto ela durar – haja interesse de parte de diversos setores da sociedade. A experiência mostra, contudo, que nos demais anos, quando os debates são feitos no exterior, a intensidade desse envolvimento se reduz de forma expressiva.

Uma condição básica para preservar o interesse dos diversos grupos sociais é envolver não apenas o Poder Executivo de cada país, que fornece os participantes nas reuniões ministeriais e nas reuniões de cúpula, além de ser o Poder que concentra a maior parte dos instrumentos de política para por em prática o que for acordado. É preciso que os demais poderes da República também participem, uma vez que é no Legislativo que se cria o arcabouço legal para implementar as medidas, e é no Judiciário que essas iniciativas são avaliadas no que se refere à sua compatibilidade com a legislação em curso.

No caso do G20 é alvissareiro poder contar com os grupos de engajamento de legisladores e de juristas. Certamente seu envolvimento é intenso quando as reuniões têm lugar em seu país. Resta ver o grau de acompanhamento quando os debates ocorrem sob a presidência rotativa de outros países.

Outra dimensão, a do monitoramento das ações acordadas no âmbito do G20 é ainda mais frágil, e essa tem sido uma crítica recorrente. Como já dito, da mesma forma que o G7 o G20 não dispõe de estrutura organizacional, e é previsível que a intensidade das atividades varie entre uma edição e outra. Existe alguma continuidade na composição das agendas, mas cada presidência procura adicionar temas de sua preferência.

Por não dispor de um corpo técnico, o G20 comissiona estudos e avaliações a algumas instituições multilaterais. Isso tem motivado algum desconforto de parte do corpo técnico dessas instituições, uma vez que se trata de dispositivos acordados ao nível de Chefes de Estado, e que portanto têm grau de prioridade.

Se por um lado é importante para os gestores desses organismos multilaterais poder atender às demandas de parte dos Chefes de Estado, isso gera, ao mesmo tempo, uma reação que não se esgota no desconforto por parte do corpo técnico. Trata-se do fato de que essas instituições que dão suporte técnico aos trabalhos do G20 passam a demandar participação mais ativa nos próprios debates.

Parte das dificuldades do G20 em monitorar a implementação das atividades acordadas tem a ver com a inexistência de um corpo técnico, mas também deriva do fato de que gradualmente esse grupo vem assumindo posição peculiar no ambiente institucional global. Por suas características peculiares, ao ser um clube relativamente informal, mas com efeitos sobre a governança global, o G20 se situa numa posição intermediária entre as discussões relativas ao sistema multilateral e as negociações internacionais. Enquanto o debate sobre o primeiro é recorrente em apontar inadequações e debilidades, o segundo reflete relações de fato de poder econômico diferenciado entre os países.

E mais: porque o G20 tem assumido características de crescente diversificação temática, a dimensão de negociações internacionais compreende também a interação com diversas organizações internacionais, países não-membros, organizações trabalhistas, organizações não-governamentais, think-tanks e outros (Berger/Cooper/Grimm (2019)), o que contribui adicionalmente para a complexidade da agenda e as dificuldades de monitoramento do grau de implementação das medidas acordadas.

De acordo com Cooper (2019) o G20 tem revelado de fato uma trajetória inconsistente em termos de coesão política e cooperação internacional, com diferenças marcadas no que se refere a estímulos fiscais, políticas cambiais, protecionismo comercial e financeiro, assim como no que se refere a harmonização de regulamentação do setor financeiro, refletindo um grau limitado de cooperação internacional de fato.

Das dimensões de análise do G20 enunciadas no início desta seção, a sétima é uma das mais importantes. Como lembram Berger/Cooper/Grimm (2019) é fundamental avaliar o G20 não apenas em termos dos compromissos assumidos e sua efetiva implementação, mas sobretudo em termos de sua contribuição para manter a governança global num momento de contestação crescente do multilateralismo como o conhecemos até agora. A inclusão de grupos da sociedade nos debates tem contribuído, até certo ponto, para estabilizar o nível de cooperação multilateral, além das interações entre nações.

Dado o formato de trabalho do G20, em que a falta de organicidade e de um corpo técnico de apoio o leva a constantemente demandar apoio de parte de diversas organizações multilaterais, num contexto de crescente questionamento dessas mesmas organizações, há quem visualize o G20 como um candidato natural a operar como um vetor de aglutinamento dessas instituições, num processo de (re)construção da governança global em novas bases, melhorando a coordenação entre esses organismos. Não se trata de substituir as organizações existentes, ou de absorver suas competências, mas de operar como um instrumento de conexão entre elas (Benson/Zum (2019)).

Essa mesma perspectiva de análise considera, contudo, que até o momento o G20 não tem posto em prática essa capacidade potencial de articulação das diversas agências. Um exemplo (Benson/Zum (2019)) é que mesmo com a grave crise financeira a partir de 2008 ainda não foi possível se articular uma regulamentação financeira significativa, em que pese o foco da trilha financeira do G20 ser concentrado nessa área.

Seja como for, o G20 deve ser visto como um ponto focal híbrido num ambiente mutável, com o que ele viabiliza conexões em diversos níveis e formas de governança. Assim, em lugar de procurar atuar como um harmonizador de posições o G20 deveria se concentrar em prover um espaço deliberativo para ações por parte dos diversos países, dentro de parâmetros aceitáveis (Cooper (2019)).

De fato, é possível argumentar (Kirton (2019)) que o G20 tem contribuído de forma gradual para a consolidação de uma ordem liberal que permite que a globalização opere em benefício de muitos. Desde sua criação, em 1999, o G20 respondeu a diversas crises financeiras e a crises econômicas e políticas de descrédito na ordem liberal que permitiu a eclosão dessas crises. O G20 promoveu estabilidade financeira, ao operar como um clube de países diversos, que puderam agir em apoio mútuo.

VI – Considerações Finais

Este texto começou ressaltando o baixo conhecimento sobre o que é, como opera e qual a importância relativa do G20. Deve ter ficado claro, a esta altura, que não é mesmo simples entender um grupo de países variados que lida com a complexidade temática do G20, com diversos grupos temáticos específicos, num contexto de questionamento do cenário institucional internacional vigente, que depende das instituições existentes para desenvolver seus trabalhos, e que tem de conviver com a relativa desconfiança por parte de países não-membros.

Do ponto de vista interno aos países, se espera que os trabalhos dos grupos de engajamento operem como uma ferramenta de 'lobby' dos diversos setores da sociedade junto às altas autoridades, de tal modo que as decisões correspondam aos anseios desses grupos organizados.

Desde uma perspectiva externa, o fato de o G20 ser um grupo de Chefes de Estado de economias que representam percentual elevado do PIB mundial, e sua dependência dos aportes técnicos por parte de diversos organismos multilaterais o coloca numa posição única, de capacidade eventual de articulação entre as ações desses organismos. A existência do G20 em nada compromete a existência das instituições globais existentes.

Tampouco há, no cenário atual, perspectiva de o G20 comprometer a existência do G7. A convivência entre os dois grupos é um dado, e se espera que possa haver compatibilidade nas percepções quanto aos grandes problemas globais.

Existe, portanto, possibilidade de o G20 vir a desempenhar um papel relevante no redesenho dos mandatos e forma de atuação das organizações multilaterais. Isso será tanto mais factível quanto suas deliberações ecoarem as demandas das sociedades dos países representados, que suas decisões não violem os propósitos dos países não-membros, e que sua atuação não se veja tolhida por pressões de parte de grandes potências.

REFERÊNCIAS

R. Baumann, R. Gonçalves, **Economia Internacional – Teoria e Experiência Brasileira**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2015

R. Benson, M. Zurn, Untapped potential: How the G20 can strengthen global governance, **South African Journal of International Affairs**, Vol. 26, Issue 4, 2019, pg. 549-562

A. Berger, A. Cooper, S. Grimm, A decade of G20 summitry: Assessing the benefits, limitations and future of global club governance in turbulent times, **South African Journal of International Affairs**, Vol. 26, Issue 4, 2019

M.A.Cintra, A.R.A. Martins (orgs), As Transformações no Sistema Monetário Internacional, IPEA, 2013

A. Cooper, The G20 is dead as a crisis or steering committee: Long live the G20 as hybrid focal point, **South African Journal of International Affairs**, Vol. 26, Issue 4, 2019, pg 505-520

B. Eichengreen, Crises Financeiras – Análise, Prevenção e Gestão, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2003

G20 – Background brief 2022, em https://www.g20.in/en/docs/2022/G20_Background_Brief.pdf, consulta em 03/05/24

S. Griffith-Jones, **What progress on international financial reform? Why so limited?** EGDI Sweden, 2003

P. Hajnal, **The G20 – evolution, interrelationships, documentation**, 2nd edition, Routledge, London, 2019

P. Hajnal, Whither the G7 and G20?, **Canadian Foreign Policy Journal**, Volume 28,2022, Issue 2, pgs. 127-143

E. Hobsbawn, **Nações e Nacionalismo desde 1780**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1990

S. Kirshner, The G20 and Global Governance, **Cato Journal**, Vol. 36, No. 3 (Fall 2016).

J. Kirton, The G20's Future, **International Organisations Research Journal**, vol. 14, no 2, pp. 31–51. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-02

B. McCallum, **International Monetary Economics**, Oxford University Press, New York, 1996

J.A. Ocampo, Resetting the International Monetary (Non)System, Oxford and Helsinki: **Oxford University Press** and **UNU-WIDER**, 2017

V. Thorstensen et alli, **G20 - O Papel da OCDE quando comparado ao FMI, OMC e Banco Mundial: implicações para a presidência brasileira do G20**, mimeo, 2024

J. Vestergaard, R. Wade, The G20 has served its purpose and should be replaced, **DIS Policy Brief**,
October 2011