

# Relacionando o G-20 à governança global e à ordem mundial

## *Relating the G20 to the global governance and to the world order*

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 52 a 55]

Após um desenvolvimento inicial centrado nos Estados Unidos, afetando os bancos de investimento e o mercado imobiliário locais, a presente crise financeira se alastrou rapidamente para a Europa. A combinação do forte vínculo com a economia norte-americana a taxas de crescimento que vinham sendo discretas desfavoreceu os europeus e gerou consequências ao restante dos países. O leste europeu saiu prejudicado por sua dependência do capital externo para investimentos. Os grandes emergentes têm encontrado dificuldades em manter um bom nível de crescimento com um mercado externo reduzido. Em suma, houve uma generalização da crise ainda no ano passado.

O primeiro encontro de cúpula do Grupo dos Vinte ocorreu já no dia quinze de novembro, com o objetivo de integrar as economias externas ao Grupo dos Oito na discussão e no combate à crise. Desde então, o G-20, inicialmente desenhado para constituir mais uma instância ministerial e de caráter técnico, evoluiu da condição de foro das finanças internacionais para o arranjo de combate à crise por excelência. Dotado de maior legitimidade que o G-8 e reunindo praticamente noventa por cento da economia mundial, motivou, mesmo em intervalo curto, a configuração de um novo encontro entre chefes de Estado, já em abril deste ano. Entre os principais efeitos desta última reunião se pode destacar a injeção gradual de cerca de um trilhão de dólares para a recuperação da economia mundial e as propostas de reforma do FMI e do Banco Mundial.

Mesmo considerando a dimensão efêmera da maioria dos arranjos internacionais, a escalada na importância do G-20 é notável e suscita discussões

quanto aos seus reflexos a prazo mais longo. Nesse sentido, dois questionamentos alternativos podem ser realizados. Primeiro, se a atuação do G-20 como um foro de combate à crise financeira é sintomática de um novo mecanismo de governança global. Segundo, se o G-20 pode ser considerado oportuno apenas para as condições específicas atuais, sobretudo de combate à crise financeira.

Uma consideração positiva do segundo questionamento é independente de qualquer consideração quanto ao primeiro. Por outro lado, a conclusão de que o G-20 se vincula a um mecanismo de governança global não elimina a possibilidade de que ele seja um foro oportuno no combate à crise. Com isso, as próximas seções lidarão com a tentativa de responder ao primeiro questionamento.

\* \* \*

É possível classificar as atividades do G-20 como indicativas de um exercício de governança global, ao menos na área econômico-financeira? Para que esta pergunta seja respondida, dois requisitos básicos devem ser assinalados. Em primeiro lugar, uma definição satisfatória de “governança global” deve ser proposta. E, segundo, as ações do G-20 devem ser comparadas às que usualmente são classificadas como “funções de governança”, para que possíveis correspondências sejam observadas.

O conceito de governança global, assim como o de regime internacional, procura descrever as práticas de Estados e de organizações internacionais *a posteriori*. Quando se diz que um regime internacional representa um conjunto de “princípios, normas,

\* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (evandrofz@yahoo.com.br).

regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em um dado tópico” (enunciado consagrado por Stephen Krasner na década de 1980), a percepção de convergência de expectativas é posterior à formulação do conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Com isso, a própria caracterização de tal conjunto como um regime internacional é posterior a sua formulação. A práxis informa e precede a teoria e o conceito.

Exercício semelhante pode ser verificado quanto ao conceito de governança global. Embora não haja uma definição centralizadora como a fornecida acima para regimes, algumas variáveis podem ser adjetivadas como representativas das funções de governança. Entre essas podem ser citadas: autoridade política para gerenciar problemas globais; construção de estabilidade; articulação de interesses coletivos; estabelecimento de direitos e deveres; mediação de diferenças; coordenação de políticas díspares.

Há clara semelhança entre essas variáveis e aquelas que poderiam ser usadas para descrever um governo nacional. Entretanto, a funcionalidade de um governo nacional é derivada de uma autoridade estabelecida *a priori*, geralmente por uma constituição. Sob a perspectiva dos habitantes de um Estado, não há sentido em questionar se as funções desempenhadas pelo Estado estão de acordo com a autoridade delegada a ele, já que estas mesmas funções estão *previamente* designadas por um texto constitucional ou por um mecanismo semelhante. Em contraste, o exercício da governança a nível global ocorre por autoridades estabelecidas *a posteriori*. Assim como acontece nos regimes, certas práticas poderão ser caracterizadas como constituindo um exercício de governança apenas quando for verificado que elas estão de acordo com as variáveis listadas acima – autoridade política, construção de estabilidade etc. Há alto grau de seletividade na recepção destas práticas pelos atores – não há um texto constitucional que delegue as funções de governança a entidades específicas.

Mesmo assim, certas organizações ou arranjos internacionais parecem estar investidos de funções de governança no seu âmago, de modo a mimetizar as autoridades domésticas. Isto é parcialmente

verdadeiro. A ONU, por exemplo, deriva suas funções de governança a partir da legitimidade de representar a quase totalidade dos Estados do globo e de conduzir suas decisões por meio de procedimentos aceitos pelos seus membros – e mesmo assim enfrenta o teste da seletividade. Quando a atenção se volta para arranjos que arrogam funções de governança global tendo como base qualidades mais contestáveis que a representatividade estatal, é natural supor que o teste da seletividade seja ainda mais intenso. É neste âmbito que se pode questionar se o G-8 e o G-20 exercem funções de governança global, tendo em vista que tais foros baseiam sua legitimidade no grau de poder que o conjunto dos seus membros congrega.

Pode-se proceder à análise do segundo ponto desta seção. Uma vez que a autoridade política para gerenciar problemas globais, a construção de estabilidade, a articulação de interesses coletivos, o estabelecimento de direitos e deveres, a mediação de diferenças e a coordenação de políticas são parâmetros para que sejam avaliadas funções de governança global; e já que estes parâmetros devem ser julgados *a posteriori*, pela recepção dos atores envolvidos mediante uma barganha entre o grau de coação (poder) e de legitimidade destas funções, as condições estão estabelecidas para avaliar a atuação do G-20 como um mecanismo efetivo de governança global.

No que tange à barganha entre o grau de coação e de legitimidade que simbolizam as funções de governança global, o arranjo do G-20 parece superior à sua contrapartida imediata, o G-8. A resposta a uma crise que se alastrou rapidamente por todo o sistema financeiro mundial e que tem gerado efeitos severos sobre a economia real de modo generalizado não parecia ser adequadamente formulado por uma cúpula que reúne apenas Estados do hemisfério norte com estrutura econômica e ideológica semelhantes, como ocorrera com o G-8. Gerenciar a crise e construir estabilidade a partir de um arcabouço regulatório parecia depender de maior grau de compromisso das (e com relação às) economias emergentes, e o G-20 apontou precisamente nessa direção.

A consolidação do novo arranjo como foro de combate à crise se deu com o encontro de abril deste ano, em Londres. Pretendia-se avançar de respostas

unitárias à recessão para um modo mais unificado de regular as finanças e de prevenir novos distúrbios – precisamente as esferas de construção de estabilidade, articulação de interesses coletivos, mediação de diferenças e coordenação de políticas que, acima, foram descritas como funções de governança global. Neste sentido, os documentos finais do encontro de Londres codificam as intenções de aumentar a regulação e de dificultar turbulências futuras que eram mais ou menos consensuais entre os vinte membros. O Painel de Estabilidade Financeira foi criado para substituir o antigo Fórum de Estabilidade Financeira, cujas atividades estavam ligadas aos países do G-8.

Por outro lado, considerando-se que o novo Painel é um núcleo centralizador de tendências macroeconômicas, mas com papel apenas consultivo, e que as suas deliberações (e os seus recursos) têm forte vínculo com o FMI e outros corpos já estabelecidos, há certa relativização da influência do G-20 como grupo. Sabe-se que o FMI passou por uma ligeira reforma buscando democratizar os seus procedimentos de tomada de decisão para adequá-los ao crescimento de novos pólos financeiros, como a China, a Índia e o Brasil. Sabe-se também que tal reforma está muito aquém das pretensões dos membros emergentes do G-20, cujo peso no Fundo permanece discreto e marginal. Em outras palavras, a constituição do Painel de Estabilidade Financeira reflete um vetor de mudanças que ainda estão em curso. Nesse ínterim, pode-se mesmo falar que ainda existe um G-7 dentro do G-20, o que dificulta a coordenação de políticas e a mediação de diferenças.

Pode-se argumentar, ainda, que as políticas econômicas nacionais permanecem sendo os fatores decisivos no combate à crise, obstruindo a articulação de possíveis interesses coletivos. Via FMI, vários países em dificuldades econômicas têm recebido auxílio na sua recuperação, visando à estabilização sistêmica. Cabe salientar, porém, que este não é um aspecto propriamente novo na dimensão da governança financeira, estando presente em crises generalizadas e períodos de dificuldade particular anteriores.

Como um balanço parcial, pode-se dizer que a articulação cada vez mais consolidada do G-20 permite que se avancem funções de governança glo-

bal que estavam ausentes da agenda e das próprias capacidades do G-8. Em contrapartida, o movimento contrário à construção de governança – a particularização de interesses e a “feudalização” que alguns analistas identificam – ainda influi sobremaneira no setor econômico-financeiro internacional.

\* \* \*

A metáfora que relaciona a governança global a um processo de construção direciona atenções para os seus futuros desenvolvimentos e, com isso, encoraja a elaboração de cenários, pelo analista e pelo tomador de decisões. A seção anterior foi concluída com a constatação de que o G-20 reúne importantes funções de governança. Como é possível saber se haverá continuidade do G-20 como uma esfera relevante para o exercício de tais funções? Será adotado aqui um fator relativamente tradicional no campo de Relações Internacionais para balizar questionamentos deste tipo: o de que correspondência entre um retrato da atual ordem mundial e a organização do corpo institucional descrito constitui um importante indício para a perenidade ou efemeridade deste corpo.

Os exemplos históricos que sustentam a afirmação anterior enfatizam o papel das grandes potências como mantenedoras da ordem, a ascensão de potências médias e o declínio das grandes como determinantes de mudanças na ordem e a subordinação do corpo institucional “governante” às condições sistêmicas. Em uma apreciação rápida, percebe-se grau satisfatório de ocorrência da correspondência descrita nos períodos imediatamente posteriores a grandes guerras (Guerra dos Trinta Anos, Guerras Napoleônicas, Guerra Franco-Prussiana, Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial, Guerra Fria), considerando-se alguns de seus corpos institucionais peculiares (Paz de Vestfália, Concerto Europeu, arranjos da Conferência de Berlim, Liga das Nações e ONU). Adicionando-se a esta percepção o fato de que desde o século XX tem havido uma proliferação considerável de organizações internacionais e que estas são sensíveis às rápidas mudanças conjunturais, será possível conjecturar com argumentos razoáveis a futura condição do G-20.

Os membros do G-20 são representativos da atual ordem mundial. Evocam a centralidade dos EUA nos campos econômico, político e militar. Reconhecem o peso relativo que as economias desenvolvidas tradicionais ainda carregam. E, principalmente, espelham a ascensão das grandes economias emergentes como atores-chave do meio internacional. Tendo em mente que vinte membros são uma representação parca da totalidade dos Estados, há forte correspondência entre os principais atores da ordem atual e o corpo do G-20.

Uma consideração pertinente pode ser feita quanto à dinamicidade deste corpo institucional. É suficiente que ele seja um retrato preciso da ordem mundial para que ele se torne um espaço de formulação política coerente com a distribuição de poder da própria ordem? Essa pergunta remete, por exemplo, à condição do Conselho da Segurança das Nações Unidas durante a Guerra Fria. A ordem mundial parecia claramente bipolar e havia um interesse quase que generalizado na manutenção da segurança global, o que não foi suficiente para que o órgão avançasse resoluções que estivessem de acordo com este interesse generalizado. Tratava-se de uma representação mais ou menos estática daquela ordem, que tendia a deslegitimar a atuação a longo prazo daquele órgão.

A inércia que caracteriza reuniões de cúpula em geral e as reuniões do G-20 em particular indica que tal corpo pode se revelar muito mais como um espaço de ressonância para decisões tomadas alhures – pela legitimação e ajuste de arestas das políticas individuais dos membros – que de elaboração de políticas. Na última reunião de abril, por exemplo, o embate esperado entre a perspectiva norteamericana de combate à crise e a perspectiva franco-germânica não gerou uma “síntese” propriamente nova e generalizante. As partes discordantes expuseram suas divergências, mas os documentos finais foram construídos a partir daquilo que havia de consensual, isto é, o empenho por mais regulação financeira.

A elaboração de políticas comuns a vários países tem sido mais fecunda em corpos menores e/ou mais homogêneos, a exemplo da OCDE, dos BRIC e do IBAS. Evidentemente, se as posições são pré-concebidas nestes outros corpos e apenas reproduzidas no

âmbito do G-20, há claro favorecimento do lado para o qual a balança de poder tende ainda a pender – o Atlântico norte.

Esta constatação permite que sejam analisados possíveis interesses comuns aos emergentes quanto ao G-20, o que levaria a tentativas mais frequentes e consistentes de consolidação deste foro. Não parece bastar a esses países que haja o fortalecimento de instâncias como o IBAS e os BRIC, em que as deliberações ocorrem de emergente para emergente. Consolidar o G-20, com isso, poderia incrementar a efetividade dos seus interesses a nível global e retratar de modo mais acurado a ordem mundial que se firma.

Nada garante, mesmo assim, que o desenho institucional do G-20 seja o almejado pelos emergentes, tendo em vista a amplificação dos seus interesses. A complementaridade entre as instâncias menores e as instâncias globais pode se processar e permanecer. Mas o “estigma” do G-20 como um formato oportuno para combater uma crise cuja maior responsabilidade e cujo maior impacto se deu entre os desenvolvidos, mas cuja resolução depende também dos emergentes, pode ser levado em conta. Esta interpretação não seria instrumental e ignoraria ajustes internos ao corpo. Mas tal organização de cima para baixo não parece coerente com a ordem mundial presente, em que a adoção do termo “emergentes” para os atores simultaneamente novos e influentes reflete processos de baixo para cima.

Recebido em 22 de maio de 2009

Aprovado em 26 de maio de 2009

**Resumo:** Elaboração de relações entre o arranjo institucional do G-20, a governança global e a ordem mundial.

**Abstract:** Construction of relations between G20's institutional arrangement, the global governance and the world order.

**Palavras-chave:** Governança global; ordem mundial; crise financeira.

**Key words:** Global governance; world order; financial crisis.