

PAULO ALEXANDRE CAVALCANTI GONTIJO

**O G20 FINANCEIRO E A GOVERNANÇA GLOBAL:
EXPECTATIVAS RELACIONADAS A SEU PAPEL NO PÓS
CRISE DE 2008**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília, 2012

RESUMO:

O Sistema Financeiro Internacional apresenta, desde o fim da II Guerra Mundial e mais intensamente a partir da década de 1970, distorções sucessivas (a grande financeirização da economia, ganhos vultosos sem produção associada e consumismo maior que a capacidade do sistema possui de absorver) que culminaram na crise sistêmica de 2007/2008. A pouca de regulação financeira é apontada como um dos fatores que contribuiu para este quadro, fazendo-se necessário um órgão que proponha uma rerregulação financeira para mitigar riscos futuros. Uma instituição em pauta para este papel de Governança Financeira Global é o G20, grupo das 20 maiores economias mundiais, que viria a substituir o G8, que fora o grupo destinado para estas questões anteriormente. A vantagem do novo grupo está no fato de que existem países em desenvolvimento em sua composição, tornando suas decisões mais legítimas e homogêneas. No presente trabalho pretende-se fazer uma análise de conjuntura principalmente a partir do período da crise de 2008, ponto de inflexão para diversas mudanças no Sistema Financeiro, como suas influências e o possível novo papel de Governança Global do G20. Para tanto será definido governança global e legitimidade, para traçarmos uma breve introdução a respeito dos motivos da crise e seus efeitos e, por fim, como o G20 se estrutura atualmente e quais são as expectativas acerca de seu futuro, tanto positivas quanto negativas.

PALAVRAS-CHAVE: Grupo dos 20, Sistema Financeiro Internacional, Governança Global, Crise de 2007/2008.

ABSTRACT:

The International Financial System has presented, since the end of the World War II and mostly after the 1970s, successive distortions (vast financialization of the economy, vast gains without associated production and a greater consumerism than the capacity the system has to absorb) culminating in the 2007/2008 systemic crisis. The lack of financial regulation is seen as one of the contributing factors for this picture, making it necessary for an organism to propose financial re-regulation, mitigating future risks. An institution under consideration for this role of Global Financial Governance is the G20, the group of 20 major economies, which would replace the G8, group that had been aimed for these issues before. The advantage in this new group lies on the fact that it contains developing countries as well, making its decisions more legitimate and homogenous. In this paper it is intended a conjuncture analysis mainly from the period of the 2008 crisis, turning point for several changes in the financial system, also its influences and the possible new role of Global Governance of the G20. To do so it will be defined global governance and legitimacy, for then to draw a brief introduction to the causes of the crisis and its effects and, finally, how the G20 is structured today and what are the expectations about its future, both positive and negative.

KEYWORDS: The Group of 20, International Financial System, Global Governance, 2007/2008 Crisis.

SUMÁRIO

Introdução.....	5
1 – Conceituando governança global	8
1.1) Pressupostos da governança global	9
1.2) Legitimidade em governança global	11
2 – O papel da crise mundial de 2007/2008	14
2.1) Antecedentes da crise	14
2.2) Efeitos da crise	16
3 – O G20 no novo contexto mundial	20
3.1) O G20	20
3.2) Expectativas relacionadas ao futuro do grupo	22
Conclusão	26
Bibliografia	28

INTRODUÇÃO

No curso dos seus treze anos de existência, o papel do G20 no mundo tem cambiado frequentemente. Levando isso em consideração, os últimos quatro anos têm sido especificamente animadores do ponto de vista analítico, pois uma série de questões relativas à atuação mundial do G20 foram colocadas em ordem de análise no mundo acadêmico. A quantidade de estudos acerca do G20 multiplicou-se a partir de 2008, ano em que a crise mundial de 2007/2008 teve seu ápice. No presente começa a se evidenciar que ela ainda não está terminada, pois ainda em 2012 podemos sentir seus fortes efeitos, demonstrando que esta não é uma crise setorial qualquer, mas sim uma crise sistêmica mundial.

O G20, grupo das 20 maiores economias do mundo, engloba 19 países e representa também a União Europeia. Criado em um contexto de crise asiática no final dos anos 1990, naquele momento possuía poucos meios de produzir mudanças reais no mundo, por se tratar apenas de um fórum ministerial para serem discutidos assuntos financeiros de ordem mundial. No pós-crise de 2008, porém, ele tem ganhado cada vez mais força e novos papéis, devido ao caos econômico que se instalou no mundo e que parece estar perdurando mais do que previsto.

A forma como o sistema financeiro mundial trabalha, desde o fim da Segunda Guerra Mundial e mais intensamente a partir da década de 1970, criou distorções sucessivas que fizeram com que a economia global eventualmente entrasse em colapso. A crise imobiliária americana, que posteriormente causou a quebra da Lehman Brothers Holding Inc., não foi, isoladamente, a causa desta crise de caráter mundial. Este ponto representou apenas a gota d'água de um sistema que, segundo alguns, estava fadado à crise. O equilíbrio do sistema financeiro estava tão frágil que um fato isolado desencadeou toda uma série de reações em cadeia, como os átomos de uma bomba atômica, iniciada apenas como a explosão de uma pequena carga de T.N.T., mas que acaba por desencadear uma explosão capaz de imensa destruição.

Para fazer contrapartida a essa desregulação financeira e falta de parâmetros, é necessário uma instituição legítima de governança financeira global que cobre que

os países regulamentem seus sistemas financeiros e que, por sua vez, regule o sistema financeiro mundial de forma ampla. A discussão parte, neste momento, para vias que debatem o conceito de soberania estatal. Como forma de se inserirem no mundo, os países abdicam cada vez mais da visão clássica de soberania e autonomia estatal, aceitando que, no mundo globalizado, a soberania é limitada por agentes externos. Esta limitação é necessária para que exista um ordenamento no mundo, pois a soma das vontades particulares de cada ator não faz com que a ordem mundial flua para o bem de todos.

Neste sentido, a grande aposta para uma instituição que supra esta necessidade é o G20, que já conta com a representatividade de boa parcela da economia mundial. Este ponto é especificamente importante quando se trata de legitimidade, pois anteriormente o grupo encarregado desta área era o G8 (G7 + Rússia), muito menos abrangente e que claramente não funcionou como órgão de decisões financeiras.

Vale ressaltar que esta mudança é especialmente importante para os países em desenvolvimento, pois pela primeira vez seus interesses serão representados e poderão fazer parte de decisões tomadas a nível global. Países em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África estão representados no fórum. O Brasil é um dos países que fez, e continua fazendo, pressão para que mudanças de governança global ocorram em várias áreas, incluindo as reformas de representatividade nas instituições clássicas de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial).

Por fim, resta ao tempo dizer se este novo papel que está sendo gradativamente atribuído ao G20 irá se consolidar no futuro ou se apenas faz parte do furor passageiro gerado pela insegurança econômica mundial. Como veremos a seguir, existem opiniões a favor e contra o estabelecimento do grupo neste papel. Também é importante perceber que os atores financeiros (basicamente as instituições privadas) possuem interesses próprios e não necessariamente se importam com a saúde financeira global, contanto que suas empresas estejam bem, portanto é difícil conseguir apoio destas instituições para uma regulação efetiva em momentos fora da crise.

Este artigo foi dividido em três seções. A primeira explorará o conceito de governança global e legitimidade, pois são chaves de compreensão na elaboração deste tema e poucas vezes são definidos. A segunda seção tratará do detalhamento da crise de 2007/2008, desde seus antecedentes até seus efeitos presentes. A crise foi essencial para que as discussões acerca de mudanças mundiais, por conseguinte, do G20, acontecessem. Por fim, a terceira seção debaterá o próprio G20, sua constituição atual e possíveis cenários futuros, pessimistas e otimistas, a respeito do grupo.

1 – CONCEITUANDO GOVERNANÇA GLOBAL

De acordo com Biersteker, o termo governança global é utilizado na literatura acadêmica com muito mais frequência do que seu conceito é definido. Isso representa um problema, pois esse termo pode abrir brechas a várias interpretações a depender do foco do texto em que está inserido.

“[The global governance concept] is permissive in the sense that it gives one license to speak or write about many different things, from any pattern of order or deviation from anarchy (which also has multiple meanings) to normative preferences about how the world should be organized.” (Biersteker, 2009).

Dessa forma, o que o autor argumenta é que deve ser dada uma atenção especial a esse conceito para que não haja mal-entendidos e a discussão não se construa de uma forma etérea e sem fundamentos, transformando-se em uma discussão de opinião mais do que uma discussão de moldes acadêmicos.

David Kennedy, por sua vez, trata o termo em sua palestra intitulada “The Mystery of Global Governance” como algo a respeito do que sabemos muito pouco, um mistério, pois muito do que acontece na sociedade global foge ao nosso alcance, tudo parece acontecer em um local muito distante, com o qual não possuímos contato suficiente.

Além da conceituação do termo em si, se faz necessário, também, elucidar os requisitos que uma instituição deve possuir para ser considerada uma *Global Governance Institution* serão elucidados. A definição de governança global é conceituada mais como parte de um processo do que como uma verdade imutável, como nos mostra Buchanan e Keohane. A governança global é algo que “está” mais do que algo que “é”.

Nye (apud Sarfati, 2005) acredita que o papel do Estado ainda é central nas relações internacionais, porém outras instituições vêm assumindo cada vez mais papéis na governança global. Observando as mudanças que ocorreram na forma em que o G20 se estrutura, em suas propostas e na regularidade com que o encontro

acontece, fica claro que a intenção é a de que o G20 se torne uma instituição de governança global, apesar de ter iniciado suas atividades de uma forma mais flexível.

Em se tratando do conceito clássico de governança, Matias-Pereira (2008) a descreve meramente como sendo a capacidade de um governo de implementar suas próprias políticas. Foi desse conceito simplificado que o conceito governança global se derivou, apesar de ser insuficiente para balizar os estudos na área de relações internacionais. Sarfati (2005, p. 322) argumenta, citando Rosenau, que é de fato possível “governança sem um governo, ou seja, significa admitir que existe uma ordem sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global.”.

1.1) Pressupostos da governança global

Biersteker (2009) propõe cinco elementos que, segundo ele, são atributos da governança global, para defini-la em termos gerais:

Primeiramente ela requer algum tipo de regularidade padronizada em um nível global. Segundo, menciona Rosenau, que afirma que ela deve ser intencional e orientada para a realização de algum objetivo. Terceiro, ela conota um sistema de regras, que podem ser formais ou informais. Quarto, deve existir algum tipo de relação oficial, no sentido em que exista uma relação social entre os governados e alguma autoridade governante (requer aceitação por uma parcela substancial dos atores afetados). Por fim, a palavra governança conota que algum agente conduz ou dirige o processo, também permitindo auto-regulação.

A regularidade e padronização vêm desde o ano de 1999, com a realização anual de uma reunião ministerial. Como demonstração de tentativa de fortalecimento após crise de 2008, o G20 foi reorganizado com a adição de mais uma cúpula anual, de forma que também os chefes de estado e de governo passaram a se encontrar ao menos uma vez por ano (com exceção de 2009 e 2010, quando ocorreram duas cúpulas em cada ano).

Os objetivos do G20 como instituição são basicamente três: “Coordenação política entre seus membros a fim de alcançar uma estabilidade econômica global e crescimento sustentável; promover regulações financeiras que reduzam riscos e previnam crises financeiras futuras; e criar uma nova arquitetura financeira internacional” (Site oficial, acesso em 12/01/2012, tradução livre). Portanto o G20 possui uma ordem bem estabelecida e busca a consecução de resultados financeiros positivos em um âmbito global, como forma de mitigar possíveis novas ameaças à economia mundial.

Com relação ao sistema de regras, Biersteker afirma que “governança global implica decisões que definem expectativas (controlar, direcionar e regular influências)”. Talvez este seja um dos pontos pelo qual o título de instituição de governança global do G20 pode ser controverso. É relativamente polêmica a capacidade que o grupo dos 20 possui de gerar um sistema real de regras vinculantes. Kuntz argumenta que muitos países simplesmente têm ignorado decisões acordadas dentro do grupo, principalmente no que diz respeito à tirada das barreiras comerciais protecionistas (Kuntz, 2009). Nota-se, porém, que a capacidade de gerenciar um sistema de regras com credibilidade é essencial para uma instituição com os moldes que o G20 aspira ser. Esse é um problema que precisa ser enfrentado antes de poder ser afirmado categoricamente que o G20 possui esse papel de governança.

A relação oficial necessária para que a instituição possua atributos de governança global está sendo modificada no grupo. Como o grupo surgiu justamente da proposta de se aumentar a representatividade da função antes desempenhada pelo G8¹, criticado por não representar grupos importantes de países, a relação social entre os representantes e os representados deveria, em teoria, ser maior. Essa questão da representatividade implica em um ponto muito mais amplo e de suma importância para a área da governança, que será explorado a seguir, o da *legitimidade*. Uma instituição somente será considerada representativa em relação aos envolvidos se, e

¹ Antigo G7 + Rússia. Grupo composto por Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos, além da União Europeia. Antes da crise de 2007/2008 era o principal fórum financeiro mundial.

somente se, ela for também considerada legítima. Exporei na subseção a seguir o que a literatura entende por isso e suas implicações no caso específico do G20.

Como último ponto dos elementos colocados por Biersteker, a intenção final do G20 é de fato ser a instituição que irá conduzir a governança financeira global nessa nova ordem mundial, levando a um crescimento sustentável da economia global, mitigando eventuais crises que possam vir a assolar o sistema financeiro.

1.2) Legitimidade em governança global

Primeiramente é necessário ressaltar que, como menciona Buchanan e Keohane, em *The Legitimacy of Global Governance Institutions* (2006), o fato de as instituições de governança global fazerem parte de um fenômeno que está sujeito a mudanças constantes, é difícil criar um conceito atemporal do que legitimidade significa. O máximo que se pode fazer é uma *proposta* de como essa legitimidade é avaliada no momento presente.

Lucio Levi, no *Dicionário de Política* (Bobbio, 2009), traça uma definição de legitimidade que, embora neste caso esteja voltado para Estados internamente, pode ser adaptada para os casos de governança global, tomando-se os devidos cuidados. Segundo ele, a legitimidade é um atributo que consiste em um grau de consenso razoável, de modo que tenha uma adesão majoritária “sem a necessidade do uso da força, a não ser em casos esporádicos”. No caso da governança global, como explica Buchanan e Keohane (2006), as instituições globais não exercem um papel amplo de governo, portanto o uso da força não seria sequer uma opção. Dessa forma, ela depende de outros atributos para garantir sua legitimidade.

No caso da governança global, algumas especificidades são cruciais. O valor da legitimização dessas instituições está no fato de que elas ajudam no processo de cooperação internacional, como a própria ONU o faz. Em contrapartida, este é o

típico caso em que a soberania dos países já não mais pode ser considerada absoluta. A limitação da liberdade de ação é parte essencial do conceito de governança global, já que ela consiste na tentativa de fazer com que Estados heterogêneos ajam de forma homogênea, ou, ao menos, de forma integrada. Um bom exemplo disso seria a Organização Mundial do Comércio (OMC), que possui regras claras estabelecidas, que, se não cumpridas por certo ator, a ele serão aplicadas sanções.

Além dessa introdução, Buchanan e Keohane (2006) desenvolvem ao longo do texto alguns atributos associados à legitimidade das instituições de governança global, tais atributos resumem-se a os seis que se seguem:

1. It must provide a reasonable public basis for coordinated support for the institutions in question, on the basis of moral reasons that are widely accessible in spite of the persistence of significant moral disagreement—in particular, about the requirements of justice.
2. It must not confuse legitimacy with justice but nonetheless must not allow that extremely unjust institutions are legitimate.
3. It must take the ongoing consent of democratic states as a presumptive necessary condition, though not a sufficient condition, for legitimacy.
4. Although the standard should not make authorization by a global democracy a necessary condition of legitimacy, it should nonetheless promote the key values that underlie demands for democracy.
5. It must properly reflect the dynamic character of global governance institutions: the fact that not only the means they employ, but even their goals, may and ought to change over time.
6. It must address the two problems we encountered earlier: the problem of bureaucratic discretion and the tendency of democratic states to disregard the legitimate interests of foreigners.

The standard of legitimacy must therefore incorporate mechanisms for accountability that are both more robust and more inclusive than that provided by the consent of democratic states.

(Buchanan & Keohane, 2006)

Colocadas tais propostas de pré-requisitos para a legitimidade, que, por sua vez, são partes integrantes dos pré-requisitos para que uma instituição possa ser denominada uma *Global Governance Institution*, começam a ficar claros os motivos pelos quais houve o movimento de migração de fórum econômico-financeiro

mundial do grupo dos 8 (G8), para o grupo dos 20 (G20). Como explorado anteriormente, no G8 faltava uma relação oficial necessária para que tivesse tal papel e, por outro lado, de acordo com o **ponto 3** da citação acima, para que seja legítima, a instituição deve possuir o consentimento dos Estados democráticos, apesar de isso não ser suficiente. Como o número de países que constam nesta lista aumentaram com a globalização, começou a haver um déficit de consentimento dessas relações.

O **ponto 5** acima descrito, aonde se argumenta que as instituições devem refletir a o caráter dinâmico das instituições global, pode ser utilizado como justificativa pela qual o G8 foi outrora uma instituição adequada para lidar com crises sistêmicas, uma vez que elas diziam respeito apenas aos países mais desenvolvidos. Porém em um mundo em que é crescente a influência mútua entre os países, devido à abertura de suas economias e o avanço da globalização, não mais esta estrutura ultrapassada tem condições de ser utilizada para o fim de regulação mundial.

Tendo exposto esses argumentos, é razoável acreditar que o G20 possui chances interessantes de conseguir seguir como uma instituição de governança global legítima, porém na medida do possível considerando suas limitações. Como veremos a seguir, tanto nos casos da crise de 2007/2008 quanto nas expectativas futuras do grupo, existem prós e contras para que isso se torne realidade. Sua capacidade de resolver problemas bem como sua própria legitimidade já foram questionadas por vários ângulos.

2 – O PAPEL DA CRISE MUNDIAL DE 2007/2008

Como, de acordo com Viana e Cintra (2010), a crise mundial deflagrada em 2007/2008 foi um dos grandes motivos pelo qual o G20 ganhou a proeminência que tem hoje, é indispensável uma atenção especial a ela. Para que seja possível entender como uma crise imobiliária iniciada nos Estados Unidos se espalhou pelas maiores economias mundiais, serão expostos alguns argumentos acerca de distorções acumuladas ao longo dos anos na economia mundial pela falta de uma instituição de governança financeira global legítima.

2.1) Antecedentes da crise

Segundo Braga (2009), embora seja possível focar-se nos acontecimentos imediatamente anteriores à crise para explicá-la, a forma como o sistema financeiro mundial vem se estruturando desde a década de 1970 tem um papel significativo em seu desencadeamento. Ele destaca que nesta década surgiu uma forma de capitalismo extremamente financeirizado e que nesse sistema a “valorização da riqueza financeira vinha preponderando sobre a produtiva, sem impedi-la, porém expandindo-se a velocidades superiores e produzindo instabilidade econômico-financeira estrutural.” (Braga, 2009, p. 89). Na opinião deste autor, esse é um dos principais motivos não apenas da crise de 2007, mas também das crises isoladas anteriores, como o exemplo da crise da Ásia em 1999.

Como é demonstrado pelo mesmo autor, essa desregulação do mercado (omissão do *Big Government*) somada à garantia dada pelos Estados (ação do *Big Bank*, os Bancos Centrais) de que, não importando o que acontecesse, sempre salvariam as instituições consideradas “*too big to fail*”, fez com que políticas financeiras irresponsáveis fossem utilizadas generalizadamente pelo mercado ao longo das décadas.

O que estava implícito era que o poder público asseguraria até mesmo a continuidade da “exuberância irracional” [...] da acumulação financeira globalizada e dolarizada. Ou seja, o “risco sistêmico” seria contornado e muitas posições especulativas acabariam sancionadas, caindo em desgraça somente aqueles que exageraram nas finanças Ponzi. (Ampliar dívidas para pagar dívidas é o tipo de finanças Ponzi, segundo H. P. Minsky;[...]). (Braga, 2009, p. 91).

É debatido, portanto, o fato de os governos sistematicamente socorrerem as instituições financeiras privadas (e no caso brasileiro, muitas vezes públicas, como foram os casos dos bancos estaduais) sem, no entanto, se focarem na criação de meios para que o problema não aconteça novamente. O próprio autor argumenta que apesar de o poder público socorrer interminavelmente a propriedade privada, nem sempre era assegurado que o risco sistêmico fosse mitigado, apenas postergando o problema e acumulando as distorções ao longo do tempo.

Bonciu (2009) discursa também sobre a forma como o intenso consumismo adotado a partir da década de 1980, com suas raízes no pós Segunda Guerra mundial, se espalhou pelo globo tornando-se o modelo predominante. O mecanismo pelo qual tal consumismo funcionava era, segundo o autor, o seguinte: “people obtained easy money from credits and they bought more products and services than they needed or replaced the existing ones much faster than physical or moral depreciation” (Bonciu, 2009, p. 47). De acordo com ele, um ciclo foi criado neste momento, no qual um aumento da demanda gerava aumento da indústria, que gerava mais empregos e maiores salários, que por sua vez geravam um aumento ainda maior da demanda. O problema encontrado pelo autor neste tipo de funcionamento é que, pelas próprias leis da natureza (leis da termodinâmica), esse é um modelo que não pode ser sustentado por conta própria, sendo necessária a busca cada vez maior de meios de fora do país, até o limite em que as redes de comércio atuais e próprios recursos naturais não são capazes de suprir. Vale ressaltar, ainda, que este modelo funciona somente quando apenas os clássicos países desenvolvidos o utilizam, pois é justamente dos países em desenvolvimento que são obtidos meios para sustentar seu padrão de consumo, sendo os recursos mundiais insuficientes para a manutenção a nível global desta forma de funcionamento. Esta realidade soma-se com a

financeirização da economia, na qual são obtidos ganhos econômicos sem, por outro lado, serem criados meios físicos reais para lastrearem tais ganhos.

Tal modo de funcionamento do sistema financeiro culminou, finalmente, na crise imobiliária das *subprime* nos Estados Unidos, o que foi a gota d'água que desencadeou toda a série de eventos nos anos de 2007/2008 que colocou o mundo financeiro em caos.

Segundo Acioly et al. (2010), o que chamou a atenção na crise deflagrada, que destoou bastante das crises que já vinham acontecendo na década de 1990 foi seu caráter internacional. As crises anteriores teriam atingido apenas grupos de países localizados, no caso desta última crise, apesar de o estopim ter sido uma questão local, se expandiu de forma generalizada e atingiu a maioria das economias do mundo. Podemos, com isso, compreender a fragilidade e falta de parâmetro em que se encontrava o mundo financeiro naquele momento.

2.2) Efeitos da crise

Como demonstração de como a crise foi percebida logo após sua erupção, veremos como o *Bank for International Settlements* (BIS, 2009), de acordo com Acioly et al. (2010), dividiu esses eventos em cinco estágios principais:

A primeira fase começou com a crise das hipotecas subprime entre junho de 2007 e março de 2008. O que inicialmente pareceu ser um problema relativo a uma pequena parte do sistema financeiro americano rapidamente se espalhou para outros mercados de crédito. Naquele momento, o foco principal dos governos foi a liquidez do sistema de financiamento, dos preços dos ativos e as dificuldades de renovação de créditos. O segundo estágio deu-se entre março e meados de setembro de 2008, quando as preocupações voltaram-se para a solvência do sistema, que deu origem ao risco de falências bancárias. A quebra do Lehman Brothers, em 15 de setembro daquele ano, provocou a terceira e a mais intensa fase da crise: uma perda global de confiança, com uma intervenção política mais ampla e sem precedentes. O quarto estágio ocorreu do final de outubro de 2008 a meados de março de 2009, quando os mercados se ajustaram às perspectivas cada vez mais sombrias de crescimento global, em meio às incertezas sobre

os efeitos das intervenções dos governos nos mercados financeiros e na economia. O quinto estágio, iniciado em meados de março de 2009, foi marcado por sinais de que os mercados financeiros começavam a mostrar algum otimismo, em uma situação macroeconômica ainda bastante negativa. (Acioly; Chernavsky; Leão, 2010, n.1, p. 7).

Deve ser frisado que este trecho foi escrito no próprio ano de 2009, momento em que era esperado que a crise tivesse durado apenas este breve momento, fazendo com que os mercados financeiros demonstrassem otimismo. Porém, como é percebido no contexto atual, os efeitos da crise continuam se mostrando e se agravaram com as crises das dívidas europeias, que abalam bastante o mundo ainda em 2012. Claramente o auge da crise deu-se àquela época, fato facilmente observável pelas variações das bolsas de valores pelo mundo, cujos ativos perderam substancialmente seus valores naquele momento. O fato é que nos dias de hoje tais valores ainda caminham sem vigor, ou, como os acionistas o chamam, caminham “de lado”.

A primeira reação à crise pela maioria das economias, segundo Acioly et al., foi intervenção governamental. As medidas tomadas por cada um dos países foram as mais variadas. Em sua visão, a crise não se aprofundou ainda mais justamente por causa das medidas isoladas, porém argumenta que se as mesmas forem mantidas por um longo período, poderão ser prejudiciais e gerar tendências inflacionárias, mas se retiradas poderão fazer as economias entrarem em recessão. Uma situação aparentemente sem saída foi gerada pelo próprio modo de funcionamento do sistema.

A crise deixou inequívoca a ideia de que a forma como o mercado estava sendo regulado não tinha condições de continuar sem mudanças. O auge da crise foi o momento-chave para que os países em desenvolvimento, sedentos por uma maior representatividade no mundo financeiro global, fizessem pressão para que uma mudança nas regras do jogo ocorresse. Estava claro que com o atual grau de globalização, em que todas as economias se influenciam reciprocamente, a distribuição de representatividade do modelo anterior estava ultrapassada.

Foi argumentado por Bonciu (2009) que a palavra “crise” vem do grego “krinein”, que significa decidir. Porém a crise não é a decisão em si, mas um momento instável e crucial no qual é inevitável uma mudança, seja por uma decisão

que pode vir para o melhor ou a falta dela, resultando no pior. Foi utilizado tal argumento para justificar o que se segue: “The world economy is witnessing starting the second half of 2008 the beginning of one of those significant moments in its history when long term, structural changes are becoming more and more evident.” (p. 46). De acordo com ele, tal mudança deve ser de caráter definitivo, não podendo ser apenas uma mudança temporária de emergência, logo retornando ao modo de funcionamento anterior.

A mudança, ou decisão, encontrada foi utilização do G20 para frear a crise. O grupo já existia desde o fim da década de 1990, gozando apenas de *status* de fórum ministerial, mas teve sua importância aumentada e eventualmente veio a substituir o papel do antigo G8:

A diplomacia brasileira – junto com outros países em desenvolvimento – defendia que o G20 seria mais efetivo se constituído como um plenário de líderes de cada um dos países, e que este deveria ser o principal *locus* decisório mundial, em lugar do G8, no qual os países em desenvolvimento não estavam representados, com exceção da Rússia (dado seu arsenal atômico). (Viana; Cintra, 2010, n.1, p. 15)

Em reunião conjunta do Fundo Monetário Internacional (FMI) com o Banco Mundial (BM) foi quando se chegou ao acordo de ser convocada uma cúpula de coordenação da crise global. A partir de 2008, na primeira cúpula dos presidentes e primeiros-ministros do G20 em Washington, estava efetivada a transferência do *locus* decisório mundial ao novo grupo, efeito direto da crise de 2007/2008 (Viana e Cintra).

Existem, como argumenta Bonciu (2009), riscos de as instituições atuais enxergarem a crise de pontos de vista parciais e buscar soluções apenas para problemas imediatos, sem repensar os motivos reais pelos quais a economia funciona desta forma. “[...] [T]he real question is how to redesign the world economy in such a way that economic globalization is matched by global institutions and mechanisms that are able to make global decisions that solve global problems” (p. 49). Segundo ele, é necessária uma governança global real, esforços regulares para identificar e entender questões globais permanentemente, de forma que sejam criadas formas de

lidar com os problemas mundiais por meios que ultrapassem a capacidade de atores internacionais individuais de o fazerem.

Atualmente ainda é possível serem notadas as grandes influências que a crise de 2007/2008 e o modo de funcionamento da economia mundial até então causaram no mundo. Aparentemente a crise ainda não atingiu seu ponto final e deixa cicatrizes enormes na economia europeia, americana, asiática e mesmo na brasileira, antes clamada pela Presidenta da República Dilma Rousseff como sendo a última economia a entrar na crise e a primeira a sair dela (JusBrasil. 2010. Acesso em 08 mar. 2012). Ao comentar os dados do crescimento do PIB brasileiro de 2011, de 2,7% (IBGE, 2012. Acesso em 08 mar. 2012), – número que, apesar de não indicar retrocesso, em condições normais não seria considerado alto –, o Ministro da Fazenda Guido Mantega mencionou o fato de que, além de terem sido tomadas medidas macroprudenciais para frear a inflação, através do aumento dos juros (o aumento de juros faz com que os investimentos em meios de produção caiam), disse que o governo não contava com o agravamento da crise internacional (G1. 2012. Acesso em 08. mar. 2012).

Com esses dados, é possível observar que o contexto da crise ainda cerca as economias mundiais e que, mais do que nunca, é necessária uma articulação efetiva entre os países para que seja possível uma mudança real na forma como negócios são feitos no globo. Este é o papel que o G20 se propõe a desempenhar.

3 – O G20 NO NOVO CONTEXTO MUNDIAL

Serão analisadas, nesta seção, as influências que a mudança mundial proporcionada desde a virada do século trouxe para a constituição do G20, bem como o papel que se espera que ele desempenhe para a economia mundial. Para isso será introduzida a forma como o G20 é constituído e, finalmente, possíveis cenários futuros para sua existência.

3.1) O G20

Inicialmente criado como resposta à crise do final da década de 1990, sendo que na época reunia Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais, o G20 tinha como objetivo a discussão e trocas de experiência entre os países integrantes. Ele é formado por 19 países² mais a União Europeia, o que representa o antigo G7 juntamente com países em desenvolvimento sistemicamente importantes e Austrália (Estrela et al., 2010). O administrador do FMI e o Presidente do Banco Mundial, mais as cadeiras do Comitê Financeiro e Monetário Internacional e o Comitê de Desenvolvimento do FMI e Banco Mundial também participam *ex-officio* (Em: <http://www.g20.org/>. Acesso em 6 de outubro de 2011). “Esses países-membros, juntos, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio global e 2/3 da população mundial.” (Estrela et al., 2010, p.102).

O fato de o G20 gozar de uma legitimidade maior, pela sua grande representatividade, seja pelo parâmetro de PIB, comércio ou população, foi crucial para que ele ganhasse o espaço atual no mundo. Embora, de acordo com Torres (2009), o grupo tenha sido criado apenas como um fórum ministerial, seu papel mudou entre novembro de 2008 e abril de 2009, quando ocorreram as primeiras

² Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

cúpulas de Chefes de Estado do G20 – em Washington e Londres, respectivamente –, consolidando, segundo Bonciu (2009), qual seria a nova função do grupo no mundo.

De acordo com Estrela (2010), a gestão do G20, por se tratar de um fórum informal, se dá de uma forma diferente dos outros organismos internacionais clássicos como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o FMI e o Banco Mundial. Exemplo disso é que o grupo não possui quadro de pessoal permanente. O G20 também conta com um sistema de liderança rotativo que, para evitar descontinuidade dos trabalhos, é executado de forma trienal (troica), composta pela presidência passada, presente e futuro, no qual o país passa o primeiro ano como expectador, o segundo ano com a própria presidência e o terceiro ano auxiliando os dois outros que entraram após ele, de forma que cada país envolvido na liderança do grupo passa três anos consecutivos nessas funções.

Como mostra Torres, já na cúpula de Londres, em 2009, decidiu-se por uma injeção gradual na economia de aproximadamente um trilhão de dólares, a fim de reparar os danos causados pela crise, bem como propostas de reforma no FMI e BM. O consenso era aumentar a regulação e dificultar turbulências futuras.

A criação das cúpulas do G20 constitui, então, o reconhecimento, pelas economias industrializadas, de que a coordenação econômica internacional passa necessariamente, e de forma crescente, pela participação das economias em desenvolvimento. (Viana; Cintra, 2010, p.16).

Preocupados com o papel de governança global que o G20 parecia estar tomando, os países em desenvolvimento aproveitaram para pressionar reformas nesses órgãos de forma a dar mais voto às economias menos desenvolvidas. Principalmente para os países emergentes essa mudança seria importante, pois representaria uma mudança na distribuição do poder mundial. Houve cobrança da reestruturação das instituições criadas em Bretton Woods: FMI e o Banco Mundial. Os recursos do FMI foram aumentados de 250 milhões para 750 milhões de dólares. Os países emergentes clamam a redistribuição das quotas votantes entre os países, de forma a não desprivilegiar tanto os menos ricos (Almeida, 2009).

Outra reivindicação antiga que ganhou nova força com a ascensão do G20, com um papel especial do Brasil nas negociações, foi a criação de uma linha de

créditos facilitada e com praticamente sem condicionalidades para ajudar economias em desenvolvimento (Kunts, 2009).

Mesmo o G20 tendo aumentado muito seu papel nos últimos anos, não há como dizer inequivocamente que a trajetória do grupo é direcionada ao atingimento da meta de se tornar uma instituição de governança global. Ainda há muita incerteza com relação ao papel de longo prazo do grupo, pois existem muitos entraves gerando dúvida acerca de a seu futuro como instituição global.

3.2) Expectativas relacionadas ao futuro do grupo

O G20 possui um destino incerto, essa é a razão pela qual muitos autores, como Bonciu e Torres, se questionam qual o real papel em longo prazo deste grupo. Muitas expectativas opostas de diversos atores internacionais se enfrentam neste momento crucial. Se ele está fadado a desaparecer ou irá continuar seguindo como a principal instituição de governança financeira global é tema de debate extenso por acadêmicos e especialistas governamentais.

Um argumento contrário ao grupo, por exemplo, é que um dos problemas existente no G20 é que existe um G8 inteiro dentro dele, ou seja, o grupo dos países que tradicionalmente possuíam monopólio da decisão está muito bem representado no fórum, com opiniões consistentes e pensamento comparativamente bem estruturado (Torres, 2009). Outro ponto é que a iniciativa de criação do G20 foi dos próprios EUA e Canadá, no âmbito do G8 (Viana; Cintra, 2010). Tendo este ponto de partida, como é possível fazer com que a opinião desse grupo não prevaleça sempre, apesar de o grupo formalmente não possuir hierarquia?

Um dos meios que o Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, tem encontrado para contrabalancear essa heterogeneidade é a formação de grupos de diálogo informais como IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul) (Torres, 2009). Apesar de não serem tão consistentes como os países desenvolvidos, esses

grupos têm ajudado o Brasil a interagir de uma forma mais sistematizada com seus integrantes. De toda forma, nem todos acreditam na capacidade desses grupos de conseguirem uma união suficientemente coesa para conseguirem reivindicar algum bem comum para os emergentes. De acordo com o prospecto governamental norte-americano do *National Intelligence Council (NIC)* (2010) a respeito de possíveis cenários futuros para 2035, mesmo alguns países representantes do grupo dos emergentes, como a África do Sul, já demonstraram desconfianças com relação ao grupo, no que diz respeito às vozes menos estridentes, que não são ouvidas pelo G20 por não estarem dentro do grupo. São os países que são pobres e desestruturados demais para serem ouvidos pela maioria dos grupos internacionais, mesmo pelos grupos que carregam a bandeira do mundo não desenvolvido.

A despeito de os emergentes não serem um grupo coeso, como já foi demonstrado na iniciativa BRICS e o G20 comercial (diferente do G20 financeiro, tema deste artigo), o G20 financeiro demonstra que existe uma visão renovada dos países desenvolvidos com relação aos emergentes. De fato se está dando uma maior importância a esses atores no mundo. “O terceiro mundo tem peso suficiente para mudar de forma significativa a média do crescimento global e para sustentar algum dinamismo no comércio” (Kuntz, 2009). Isso significa que a saída para a crise sistêmica mundial pode estar nas mãos dos emergentes, somado ao fato de que uma crise gerada entre países emergente pode, no mundo de hoje, facilmente se espalhar para o mundo global. Para se ter um exemplo basta olharmos na influência econômica que a primavera árabe teve no mundo. Outro exemplo é o hipotético cataclismo econômico frequentemente utilizado como manifestação de preocupação que seria uma eventual crise geral chinesa, que, caso acontecesse, provavelmente afetaria fortemente todo o mundo desenvolvido.

Novamente, é levantada uma questão sobre a não vinculação dos acordos firmados dentro do G20. Um dos requisitos da legitimidade da instituição de governança global é que suas deliberações possuam aceitação de todos os afetados, ou ao menos uma parte substancial deles. Entretanto, como anteriormente argumentado, há países que vêm ignorando acordos do grupo, de acordo com seus interesses específicos (Kuntz, 2009). Existe uma tendência, mencionada no **ponto 6** da citação de Buchanam & Keohane acerca dos atributos da legitimidade, de os

países em geral desconsiderarem os interesses estrangeiros em prol de seus próprios. Os Estados Unidos, por exemplo, passam por diversos problemas internos, o que os faz desviarem a atenção de acordos desta natureza.

Torres se questiona se o G20 apresenta, de fato, elementos de governança global e se ele tem características que parecem ser duradouras ou se ele está fadado a morrer assim que seus objetivos foram alcançados (Torres, 2009). Como conclusão, argumenta que o G20 de fato apresenta alguns elementos de governança global, porém não tanto quanto se gostaria (como a ONU). Há dificuldades como lobby, resistência e falta de consenso nos parlamentos de como fazer as reformas necessárias. Há grandes dificuldades numa rerregulação, ou seja, numa reestruturação do sistema financeiro global, mesmo porque não há unanimidade de como proceder e o que exatamente se busca. Por fim, quando passadas as maiores dificuldades, as instituições financeiras costumam voltar ao *business as usual*, considerando que para eles o pior da crise já passou, não havendo necessidade de fazer reforma alguma (Viana; Cintra, 2010). Isto até que a próxima crise passe e os *Big Banks* as ajude a sair dela, por serem instituições grandes demais para falir (caso contrário causariam grandes desastres econômicos).

Por essas questões de *status quo*, o próprio ponto da duração desse fórum com governança global por algum tempo realmente significativo é algo difícil de se dizer, pois é complexo conseguir o apoio sistemático das instituições globais e governos (Torres, 2009). Apesar da dificuldade de consolidação de uma governança global, novas propostas de políticas públicas internacionais vêm sendo pensadas, como a proposta de uma taxa global de transações financeiras para financiar o programa de promoção dos objetivos do milênio (Viana; Cintra, 2010).

O prospecto do NIC para 2035 exhibe o argumento de que tais métodos inovativos como o G20, mais flexíveis e sem vinculação legal, apesar de serem uma força eficiente para lidar com vários problemas dinâmicos, não podem substituir as instituições multilaterais *rule-based* tradicionais, pois estas podem entregar bens públicos diferentes dos grupos informais. Não pode ser esperado que um mesmo tipo de mecanismo resolva todos os tipos de problema, algumas questões serão melhor resolvidas por um tipo de instituição e alguns por outro. Resta ao teste do tempo dizer quais dessas instituições irão sobreviver e quais irão desvanecer.

Apesar do G20 contar com uma maior legitimidade devido a sua maior representatividade, é um caminho tortuoso o que o grupo deve seguir para atingir o que se propõe a fazer, existindo muitos limites a serem superados no processo. Há muitos embates políticos e mesmo a falta de pacto a respeito de que tipo de reformas seriam necessárias. Várias propostas já foram criadas e, no entanto, nenhum consenso foi atingido com relação à qual seria mais eficiente. Há uma resistência de mudança por parte das instituições globais clássicas (mesmo com a reestruturação das quotas do FMI, a maior parte dos votos ainda continua com os países desenvolvidos) e falta de coordenação, principalmente entre os países mais pobres. O próprio presente do G20 é difícil de ser analisado, o futuro do grupo é ainda mais incerto. Apesar disso alguns integrantes estão empenhados em se colaborar o máximo possível para evitar que outra crise sistêmica venha a atingir o mundo num futuro próximo. Resta apenas a busca por maior colaboração e, com relação aos jogos de poder e política que rodeiam assuntos globais, esta é a realidade para todo e qualquer tipo de decisão internacional, portanto é apenas mais uma característica que deve ser contornada com os cuidados necessários.

CONCLUSÃO

O novo papel atribuído ao grupo das 20 economias mais fortes do mundo é a manifestação de um tipo de pensamento mundial que chegou à inevitável conclusão que continuar da forma como as coisas estão no presente não funcionará, como não tem funcionado até agora. Este tipo de pensamento, mesmo depois de todos os prejuízos causados pela crise de 2007/2008, ainda não é geral e ainda se apresenta de uma forma crua, precisando ser mais bem trabalhado para que algo possa ser feito concretamente.

Apesar desta observação, é fato que esse tipo de consenso não surgirá repentinamente e quando o fizer, não será unânime. Existe uma forma de o sistema mundial funcionar derivada da luta dos poderes que garante que decisões globais cheguem pela deliberação de quem tiver mais influência, mais do que pela democracia. Afinal de contas, ao contrário do que teoricamente acontece internamente em um país, no sistema mundial existem discrepâncias de peso entre os atores relevantes, os países não são isonômicos como cidadãos de um país democrático.

Quando pensamos a respeito destes fatores ambientais que envolvem a política mundial, é preciso entender que todo este comportamento no cenário mundial é esperado. É necessário partir-se do princípio de que o modo normal de funcionamento desse sistema é este mundo de diplomacia, *lobbies*, lutas pelo poder e interesses diversos. Esta não é uma anomalia do sistema e nunca deixará de existir. Resta aos atores conseguirem, apesar disso (ou através disso) manipularem o jogo de forma que uma mudança maior seja possível. Para este fim, muito trabalho está sendo feito nas reuniões de cúpula, nos órgãos envolvidos com a articulação dos temas em debate e internamente nos países.

Mesmo com este modo de funcionamento que, tomando do ponto de vista do nível do indivíduo, pode parecer cínico, pode ser percebido um real comprometimento de vários países envolvidos nessas mudanças que estão sendo criadas. Porém estamos em crise, e é de se esperar que em momentos ruins todos se

deem conta de que as coisas não estão sendo feitas da forma certa. Em um possível futuro em que a crise tenha deixado de surtir seus efeitos, é difícil dizer se esse comprometimento vai continuar sendo forte ao longo do tempo (mesmo porque hoje em dia não há comprometimento de todos os países).

Por fim, somente com o passar do tempo poderemos vislumbrar o que espera o grupo dos 20 e a economia mundial como um todo. O êxito da iniciativa do G20 seria muito bem vinda pelos países em desenvolvimento, especialmente pelo Brasil, que, apesar de não ser a economia mais forte entre os países em desenvolvimento (é fácil perceber isso utilizando como exemplo a China), tem tomado para si a responsabilidade de articulação e representação dessas economias menos desenvolvidas. O país tem adotado, cada vez mais, como prioridade internacional a aproximação com países da América Latina e da África, em especial os integrantes do chamado PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa). Portanto é extremamente estratégico para o Brasil sua inserção internacional através do G20, onde teria um papel de destaque, ferramenta que eventualmente poderia ser utilizada para outros fins desejados, como é o caso de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o aumento na participação do FMI e BM.

BIBLIOGRAFIA

ACIOLY L.; CHERNAVSKY, E.; LEÃO, R. P. F. Crise Internacional: Medidas de Políticas de Países Selecionados. *Boletim de Economia e Política Internacional*. n 1, jan-mar 2010. IPEA.

ALMEIDA, P.R. O Brasil e o G20 financeiro: alguns elementos analíticos. *Meridiano 47* n. 110, set. 2009 [p. 5 a 8]

BIERSTEKER, T. *Global Governance*. Mimeo. New York and London: Routledge Publishers, 2009.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 13ª Edição. Editora UnB. Brasília. 2009

BONCIU, F. The Global Economic Crisis and G20 Summit of April 2009: A Step Forward Towards Better Global Governance or Global Government? *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 9, n. 2, 2009.

BUCHANAN, A.; KEOHANE, R.O. *The Legitimacy of Global Governance Institutions*. Mimeo. 2006

BRAGA, J. C. *Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças*. *Estud. av.* [online]. 2009, vol.23, n.65, pp. 89-102. ISSN 0103-4014.

ESTRELA, M.A.; ROSEK, R.J.; ORSI, R.V.; SCHNEIDER, V.M. (2006), *Moeda, Sistema Financeiro e Banco Central – Uma Abordagem Prática e Teórica sobre o Funcionamento de uma Autoridade Monetária no Mundo e no Brasil*. Brasília, 2006 (atualizado em 2010). Disponível em: <http://www.apbc.org.br/arquivos/Moeda_Sistema_Financeiro_e_Banco_Central_-_201003.pdf>. Acesso em 15 fev. 2012.

G1. PIB de 2011 foi “satisfatório” e economia já cresce mais, diz Mantega. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/03/pib-de-2011-foi-satisfatorio-e-economia-ja-cresce-mais-diz-mantega.html>>. Acesso em 8 mar. 2012.

G20. Disponível em: <<http://www.g20.org>>. Acesso em 6 jul. 2011.

JUSBRASIL. *'Brasil foi o primeiro a entrar e o último a sair da crise', diz Dilma em debate*. Disponível em: <[28](http://maceio-</p></div><div data-bbox=)

agora.jusbrasil.com.br/politica/6069720/brasil-foi-o-primeiro-a-entrar-e-o-ultimo-a-sair-da-cri-se-diz-dilma-em-debate>. Acesso em 08 mar. 2012.

IBGE. Em 2011, PIB cresce 2,7% e totaliza R\$ 4,143 trilhões. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093>. Acesso em 8 mar. 2012.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC). *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*. 2010-08 September 2010.

KENNEDY, D. *The Mystery of Global Governance*. Kormendy Lecture, Ohio Northern University, Pettit College of Law, January 25, 2008.

KUNTZ, R. G20, Uma Oportunidade de Mudança. *Revista Interesse Nacional*, Ano 2, Número 6, Julho-Setembro de 2009

SARFATI, G. Globalização, soberania e as Relações Internacionais. In: Sarfati, G. *Teorias de Relações Internacionais*. Saraiva, 2005 [p. 317 a 331]

MATIAS-PEREIRA, J. Governabilidade, governança e accountability. In: Matias-Pereira, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. Atlas, 2008 [p. 33 a 44]

TORRES, H. F. S. Relacionando o G20 à governança global e ordem mundial. *Meridiano 47* n. 106, mai. 2009 [p. 52 a 55]

VIANA, A.R.; CINTRA, M.A.M. G20: Os desafios da coordenação global e da rerregulação financeira. *Boletim de Economia e Política Internacional*. n 1, jan-mar 2010. IPEA.