



1.1 • Conjuntura internacional

A governação global e a multiplicação dos “G-s”

Sofia Santos

A GESTÃO COLETIVA de desafios e ameaças comuns no plano internacional na ausência de um governo mundial, centralizado, com funções equiparáveis às de um governo estatal, decorre da perceção de que os inúmeros problemas globais, consequência da globalização com a intensificação das relações transnacionais, requerem soluções globais.

No incompleto puzzle da governação global, paralelamente ao multilateralismo institucionalizado, têm surgido “peças de governação”¹ global de natureza informal, entre as quais os denominados “G-s”. Estes fóruns informais constituídos por Estados de relevo a nível político e/ou económico no sistema internacional inserem-se num fenómeno mais amplo qualificado de “minilateralismo” ou “club governance”. Entre elogios e críticas, os “G-s” têm sido, desde a década de setenta do século XX, um ator incontornável nos esforços coletivos para identificar, compreender, gerir e resolver assuntos prementes na agenda internacional.

A evolução dos “G-s”

A emergência destes “Grupos de Estados” prende-se, por um lado, com a necessidade de coordenar uma ação conjunta, dado o fracasso ou as dificuldades demonstradas por parte das instituições formais multilaterais em solucionar crises na governação económica global e, por outro, com a tentativa de refletir novas realidades político-económicas do sistema internacional, de envolver atores relevantes no processo de debate e de tomada de decisão, facto que se tem revelado de difícil implementação na arquitetura multilateral. A fim de fazer face ao colapso do sistema de Bretton Woods e à primeira crise petrolífera (1973) e subsequente recessão económica, foi criado o atual “G-7”, cujas origens remontam ao grupo constituído pela França, Japão, República Federal da Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos da América (EUA) (“G-5”) em 1973. Impulsionado pelo presidente francês Valéry Giscard d’Estaing e o chanceler alemão Helmut Schmidt, este grupo de Estados, juntamente com a Itália (“G-6”), passou a reunir-se ao nível dos chefes de Estado e de Governo na Cimeira de Rambouillet em 1975. Um ano mais tarde, o Canadá juntou-se a este grupo, finalizando a formação do “G-7”. Com o fim da Guerra Fria, a Rússia começou a participar de modo informal e, em 1998, na Conferência de Birmingham, tornou-se formalmente membro, estabelecendo o “G-8” (este Grupo representa 2/3 do comércio mundial, 50% do PIB mundial e 12% da população mundial). Este fórum concentrou-se, inicialmente, nas áreas da economia e da política externa e de segurança. Em 1999, na sequência das crises financeiras na

Ásia e América Latina, reuniram-se, pela primeira vez, os ministros das Finanças e os presidentes dos bancos centrais dos principais 19 Estados industrializados e em vias de desenvolvimento e representantes da União Europeia. A promoção da estabilidade financeira global com base na cooperação e a reforma das principais instituições financeiras internacionais eram as suas prioridades. Na sequência da crise económica e financeira que teve início com o colapso do mercado imobiliário nos EUA em 2007 – agravada pela consequente falência do Banco *Lehman Brothers* em 2008 – foi estabelecido o G-20 (Cimeira de Washington, 2008).

As particularidades destes fóruns, como a inexistência de um tratado constitutivo, de uma estrutura organizacional permanente e de métodos de funcionamento, permitem, em grande medida, uma flexibilidade, considerável patente em diferentes procedimentos.

“ [...] os “G-s” têm sido, desde a década de [1970], um ator incontornável nos esforços coletivos para identificar, compreender, gerir e resolver assuntos prementes na agenda internacional. ”

O facto de a agenda da Cimeira anual de cada “G-”, ao nível dos chefes de Estado e de Governo (reuniões de cúpula), ser determinada pelo Estado que a preside, com base num processo de rotatividade², tem possibilitado abordar assuntos relevantes para além das temáticas iniciais.

Com o intuito de ultrapassar as críticas à legitimidade, assistiu-se ao envolvimento de Estados não-membros, da sociedade civil e de instituições formais multilaterais (“Outreach”), prática que teve início com o G-7 e que se verifica no G-20. Neste contexto, o processo evolutivo do G-8 é visivelmente marcado por uma cooperação se-

UMA GOVERNAÇÃO GLOBAL A DOIS?

Um futuro “G-2”, um grupo constituído pelos EUA e pela China, não se afigura provável por razões que se prendem com a sua carga simbólica e respetivas ambições no sistema internacional – sobretudo a recusa chinesa de assumir futuramente uma postura hegemónica e de codomínio – e significativas divergências em questões regionais e globais.

mi-institucionalizada, iniciada em 2002 com o diálogo com determinados Estados africanos e a União Africana (“Africa Outreach”). Em 2007, foi criado o processo de *Heiligendamm*, que estabeleceu a cooperação com o Brasil, a China, a Índia, o México e a África do Sul (“Outreach Five” ou “G8+5”). Na Cimeira de l’Aquila, em 2009, as reuniões sobre assuntos climáticos e energéticos passaram a ocorrer também no formato “G8+5” e a englobar a União Europeia, Coreia do Sul, Indonésia, Austrália e Dinamarca (“*Major Economies Forum*”).

O G-20 na crise económica e financeira

Ao contrário do multilateralismo institucionalizado, que se revelou incapaz de responder de forma coordenada à grave crise, com efeito de contágio, que paralisou os mercados e fluxos de investimento globais, o G-20 desempenhou um papel imediato e muito significativo na coordenação de esforços para o seu combate e estabilização da economia.

O empenho dos Estados ficou patente no comunicado final da Cimeira de Washington, em 2008, ao se comprometerem a atuar em conjunto para revitalizar o crescimento global e alcançar as reformas requeridas nos sistemas financeiros globais. Neste sentido, o G-20 seria o fórum central para a cooperação económica global com vista a revitalizar a economia mundial e prevenir a recessão global (comunicado final da Cimeira de Pittsburgh, 2009).

Este grupo aprovou várias medidas importantes, das quais se destacam: pacotes de estímulo à economia; promoção da reforma da regulação financeira, que incluiu o apoio aos sistemas nacionais bancários (garantias bancárias), adoção do “Acordo de Basileia III” – conjunto de recomendações de reforma da regulamentação bancária –, proposto pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia; promoção da reforma e do crescente financiamento das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional; financiamento do comércio em Estados em vias de desenvolvimento e com baixos rendimentos e medidas contra o protecionismo, facto que se tinha verificado antes da crise. Os esforços concentraram-se na gestão da crise grega e do euro em geral e na reforma do sistema monetário internacional. Os Estados abordaram, também, assuntos macroeconómicos que afetavam o crescimento a longo prazo e provocavam desequilíbrios globais.

Além disso, o G-20 criou dois mecanismos importantes: o *Framework for Strong Sustainable and Balanced Growth*, com a função de identificar os potenciais riscos à economia global e estabelecer diretrizes políticas e o *Mutual Assessment Pro-*

	G-7	G-8	G-20
Estados	Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido	Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia	Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México e Turquia
Instituições Multilaterais¹	União Europeia (membro desde 1981-“nono membro”) ONU, FMI, Banco Mundial	ONU, FMI, Banco Mundial, OMS, OMC, UA, AIEA, UNESCO, FAO, OIT, OCDE, PAM, FIDA, CEI	União Europeia (membro) ONU, FMI, Banco Mundial, OIT, OCDE, OMC, CEF, ASEAN, UA, NEPAD
Principais temas	Política monetária e cambial Economia mundial Assuntos securitários	Economia mundial e comércio Política externa e de segurança Política de desenvolvimento e segurança alimentar Clima e energia	Crescimento da economia mundial, Comércio e emprego Regulação do mercado financeiro Instituições financeiras internacionais Política de desenvolvimento Energia e clima Combate à corrupção

Participantes e principais temas dos “G-s”.

¹ Lista exemplificativa (participação a convite do Estado anfitrião da Cimeira). Fonte: compilação da autora.

2011		2030		2050				
Ranking	Estado	Ranking	Estado	Ranking	Estado			
1	EUA	15,904	1	China	30,634	1	China	53,856
2	China	11,347	2	EUA	23,376	2	EUA	37,998
3	Índia	4,531	3	Índia	13,716	3	Índia	34,704
4	Japão	4,381	4	Japão	5,842	4	Brasil	8,825
5	Alemanha	3,221	5	Rússia	5,308	5	Japão	8,065
6	Rússia	3,031	6	Brasil	4,685	6	Rússia	8,013
7	Brasil	2,305	7	Alemanha	4,118	7	México	7,409
8	França	2,303	8	México	3,662	8	Indonésia	6,346
9	Reino Unido	2,287	9	Reino Unido	3,499	9	Alemanha	5,822
10	Itália	1,979	10	França	3,427	10	França	5,714
11	México	1,761	11	Indonésia	2,912	11	Reino Unido	5,598
12	Espanha	1,512	12	Turquia	2,760	12	Turquia	5,032
13	Coreia do Sul	1,504	13	Itália	2,629	13	Nigéria	3,964
14	Canadá	1,398	14	Coreia do Sul	2,454	14	Itália	3,867
15	Turquia	1,243	15	Espanha	2,327	15	Espanha	3,612
16	Indonésia	1,131	16	Canadá	2,148	16	Canadá	3,549
17	Austrália	893	17	Arábia Saudita	1,582	17	Coreia do Sul	3,545
18	Polónia	813	18	Austrália	1,535	18	Arábia Saudita	3,090
19	Argentina	720	19	Polónia	1,415	19	Vietname	2,715
20	Arábia Saudita	686	20	Argentina	1,407	20	Argentina	2,620

As 20 maiores economias do mundo em 2011, 2030 e 2050 (PIB medido em paridades de poder de compra, mil milhões de dólares americanos US\$). Fonte: World in 2050, PricewaterhouseCoopers (Janeiro 2013), adaptação da autora.

cess (MAP), processo de consulta multilateral com a função de monitorizar e auxiliar na implementação dos compromissos assumidos e de analisar o impacto das políticas económicas nacionais nos desequilíbrios globais. Com base neste processo, as políticas económicas dos Estados do G-20 são avaliadas em termos da sua consistência com os objetivos determinados pelo primeiro, o seu impacto em outros Estados e a necessidade de fomentarem reformas adicionais.³

Que futuro?

Esta questão gera duas reações opostas. Enquanto alguns analistas consideram que os “G-s” constituem uma importante tendência que irá persistir no sistema internacional, um instrumento multilateral eficaz que permite abordar assuntos de diferentes áreas da governação, outros tecem fortes críticas, prenunciando um movimento contrário. Similarmente ao que se verifica com as estruturas formais multilaterais, analistas e Estados apontam críticas à sua legitimidade, credibilidade e eficácia, por exemplo, devido

à sua pequena dimensão – alegam que simbolizam o poder dos Estados mais poderosos e minam a confiança dos Estados mais fracos e, no caso do G-20, como fórum mais alargado, a sua coesão interna é, por vezes, posta em causa –, à reduzida implementação das medidas, à ausência de processos regulatórios e à natureza política das decisões.

Dado que o G-20 reflete as alterações no equilíbrio de poder no sistema internacional (representa 80% do comércio mundial, 90% do PIB mundial e 2/3 da população global), pode-se considerar que este fórum otimiza a correlação representatividade-eficiência, sustentada por uma votação com base no princípio de consenso. Acresce, aqui, o facto de, sem esquecer a necessidade de envolver Estados com um peso económico mais reduzido, as perspetivas de evolução para 2030 e 2050 permitirem constatar que os Estados participantes, na sua maioria, permanecem as principais potências económicas (ver “As 20 maiores economias do mundo em 2011, 2030 e 2050”).

Do mesmo modo, o alargamento do debate a inúmeros assuntos transnacionais permite inferir que o G-20 será um ator muito relevante de coordenação política, impulsionando o debate, reduzindo a fragmentação do sistema de governação global e tentando responder a lacunas na governação global – uma vez que ainda existem domínios sem ou com reduzida regulação, problemas emergentes e questões sobre a forma de os solucionar. Isto não deve ser interpretado como sinónimo, contudo, de uma substituição do G-8, mas, tal como se verificou durante a crise económica e financeira, este fórum poderá ser utilizado para troca de opiniões informais e, em geral deter funções de “pioneering” e “pathfinder”, – características do G-8 enfatizadas por Ulrich Schneckener⁴, mas que devem ser tidas em consideração na relação com o G-20 – no sentido de o encorajar a seguir a sua orientação ou a debater objetivos e soluções identificados por este. Neste contexto, importa salientar que estes fóruns não deverão, na verdade nem poderão, substituir as instituições formais multilaterais, sobretudo as Nações Unidas, cuja Assembleia Geral é composta por 193 Estados-membros, mas atuar em complementaridade, impulsionando medidas e reformas. De notar, igualmente, que a implementação da reforma da arquitetura financeira e da regulação dos mercados financeiros – questões que subsistem e que serão abordadas na Cimeira de Brisbane em 2014⁵ – depende não só do alcance de consenso entre Estados participantes, mas também da execução por parte das ditas instituições.

Por fim, pode-se dizer que se verifica uma tendência para um “G-x World”, como argumenta Stewart M. Patrick.⁶ A perspetiva de um mundo sem liderança eficaz e consistente, em que nenhuma potência, ou grupo de potências, está disposta a preencher esse “vácuo” na política internacional, um “G-Zero World” que teve início em 2008, defendido por Ian Bremmer⁷, ou o cenário de os “G-s” “serem quase uma memória distante” em 2023 por incapacidade de resolver importantes desafios globais e indisponibilidade dos Estados de cooperar⁸, afiguram-se infundados e demasiado pessimistas. ■

Notas

¹ KARNIS, Margaret P. e MINGST, Karen A. — *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

² Ao longo do ano, têm lugar reuniões preparatórias de representantes dos chefes de Estado e de Governo (“Sherpas” e “Sub-sherpas”), podendo igualmente ocorrer reuniões ministeriais.

³ Ver, mais detalhadamente, Katharina Gnath, Stormy-Annika Mildner e Claudia Schmucker, *G20, IMF and WTO in Turbulent Times*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012.

⁴ SCHNECKENER, Ulrich — *The Opportunities and Limits of Global Governance by Clubs*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, p. 2.

⁵ G-20, Australia 2014.

⁶ PATRICK, Stewart M. — *The Group of Eight Summit: One Pillar of Today's G-x World*. Council of Foreign Relations, 2013.

⁷ BREMMER, Ian — *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. London: Penguin Books, 2012.

⁸ European Union Institute for Security Studies e US National Intelligence Council, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*. Paris, 2010, p. 32.