

IX ENCONTRO DA ABCP

Política Internacional

O G-20 e a governança econômica internacional: mudança e continuidade

Alex Jobim Farias

Instituto de Estudos Estratégicos

Universidade Federal Fluminense

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

O G-20 e a governança econômica internacional: mudança e continuidade

Alex Jobim Farias

Instituto de Estudos Estratégicos

Universidade Federal Fluminense

Resumo do trabalho:

A crise financeira e econômica de 2008 ensejou uma inovação no que diz respeito à governança econômica internacional: o reconhecimento explícito pelos países desenvolvidos de que a solução da crise demandaria a incorporação de um grupo de países em desenvolvimento em ascensão na sua gestão, dada a importância cada vez maior que assumiam no sistema internacional. Essa crença norteou a escolha do g-20, um grupo que compreende países desenvolvidos e em desenvolvimento, para ser a principal instância de formulação e implementação de políticas econômicas internacionais e domésticas durante a crise. De acordo com abordagens puramente estruturais em teoria de relações internacionais, mudanças na distribuição de poder no sistema internacional poderiam acarretar mudanças em instituições internacionais, refletindo as preferências do(s) estado(s) em ascensão. Uma análise da governança econômica internacional hoje revela que esta última, ao contrário, permaneceu bastante estável. O objetivo do artigo é explicar, utilizando uma perspectiva institucionalista, porque, apesar da emergência de novos atores estatais relevantes, a governança econômica internacional não sofreu alterações significativas.

Palavras-chave: G-20, governança econômica internacional, economia política internacional

1) Introdução

A chamada crise *subprime*, originada nos Estados Unidos em 2008, abriu caminho para a maior crise financeira e econômica internacional desde a Grande Depressão. Seis anos passados de seu início, Estados Unidos e Europa ainda lutam para superar seus efeitos e retomar os níveis de crescimento e de emprego que a precederam. Os seus principais efeitos não se resumem à esfera econômica. A crise teve um igualmente um grande impacto político nas relações internacionais ao ensejar a escolha do G-20, um agrupamento formado por países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o principal fórum de formulação e implementação de políticas para a sua solução.¹ Até então, o papel de protagonista na gestão das relações econômicas internacionais era exercido pelos países ricos (desenvolvidos?) e, nas últimas décadas, especialmente pelo G-7.

O principal impacto político do G-20, portanto, foi o reconhecimento de que os países ricos não podiam resolver sozinhos a maior crise econômica internacional ocorrida desde a Grande Depressão. A crise aguçou a percepção de que o sistema internacional está sofrendo uma redistribuição de suas capacidades, reflexo da ascensão concreta de alguns países em desenvolvimento como China e Índia, cujas economias vinham registrando altas taxas de crescimento sustentadas. Já no início da década de 2000, a importância das “economias de mercado emergentes” foi reconhecida por meio da bem-sucedida criação do acrônimo BRICs, que x anos depois, veio a se tornar um agrupamento político de fato.²

Coerente com essa percepção foi o compromisso que G-20 assumiu em suas primeiras reuniões com a reforma das instituições financeiras internacionais, no sentido de que elas passassem a refletir a crescente relevância dos países em desenvolvimento.

“Nós iremos reformular seus mandatos, escopo e governança, para refletir as *mudanças na economia mundial* e os novos desafios da globalização, e que, as

¹ Os membros do G-20 são: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia, Reino Unido e União Europeia (representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e do Banco Central Europeu).

² Sobre a criação do acrônimo, ver o relatório escrito pelo economista Jim O'Neill, . Nele, o autor recomenda que o G-7 acomode representante do BRICs. O'Neill, Jim. Building Better Global economic BRICs. Goldman Sachs, **Global Economics Paper** n.º. 66, 2001, disponível no endereço <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> (acessado em 15/06/2014)

economias emergentes e em desenvolvimento, incluindo as mais pobres, tenham maior influência e representação” (grifo adicionado).³

O trecho transcrito da declaração do encontro de cúpula de Londres, em abril de 2009, evidentemente faz referência ao processo escolha dos dirigentes do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, carente de legitimidade e transparência, pois é de conhecimento público que, sistematicamente, o presidente do Banco Mundial é indicado pelos Estados Unidos, e o Diretor-Gerente do FMI, pelos europeus. Porém, o G-20, no que concerne a governança econômica internacional, não tratou de mudanças significativas somente. Também endossou elementos tradicionais dessa última, a começar pelas próprias IFIs, pois, se por um lado, o agrupamento explicitou a necessidade de reformas profundas do seu sistema de representação, também se comprometeu com a injeção de recursos emergenciais no FMI e nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), fortalecendo-os. Significativo, igualmente, foi o compromisso com a preservação do regime comercial liberal.

“O crescimento do comércio internacional tem sido a base de crescente prosperidade por meio século. Mas está diminuindo pela primeira vez em 25 anos (...) Restaurar o comércio e investimento mundiais é essencial ara a retomada do crescimento global. ***Nós não repetiremos os erros históricos do protecionismo de eras passadas***” (grifo adicionado).⁴

Esse trecho da mesma declaração se refere, evidentemente, ao substantivo crescimento do protecionismo registrado ao longo Grande Depressão da década de 1930. Alguns importantes observadores de viés liberal consideram que esse fenômeno contribuiu para o prolongamento e aprofundamento daquela crise.⁵ Mas não foi somente o “aprendizado” de “lições” do passado que levava ao reforço do regime

³ **G-20. Declaração dos Líderes na Cúpula de Londres**, disponível no endereço https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014.

⁴ **G-20. Declaração dos Líderes na Cúpula de Londres**, disponível no endereço https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014. p.6

⁵ Um importante relato nesse veio pode ser encontrado no clássico de Charles Kindleberger, “O mundo em Depressão” (KINDLEBERGER, 1986).

comercial através da rejeição do protecionismo. O agrupamento também se comprometeu com a conclusão da rodada de Doha.⁶

Portanto, uma análise dos compromissos do G-20 ao tempo em que ele se constituiu numa novidade na política internacional, refletindo mudanças sistêmicas, revela que o agrupamento se comprometia tanto com mudanças quanto continuidades na governança econômica internacional. É essa “ambígua” composição de compromissos num ambiente político renovado que faz da atuação do g-20 um interessante objeto de estudo, assim como a verificação do termo da consecução desses compromissos. O objetivo desse artigo é justamente compreender essa composição, verificar a eficácia com que o G-20 realizou seus objetivos manifestos publicamente e também compreender a medida do que foi efetivamente realizado.

Para alcançar esse objetivo, será necessário tratar da relação do sistema internacional com regimes e organizações internacionais, o que significa, em outras palavras examinar, nesse caso, a relação entre poder, ideias, interesses e instituições. Há uma farta literatura teórica em Relações Internacionais tratando dessa relação e, especificamente, uma boa parte dela se originou em estudos de Economia Política Internacional propriamente dita. Esse artigo pretende se apoiar em algumas importantes contribuições no campo de EPI para explicar as consequências do G-20. Particularmente importante será a utilização da teoria de mudança de regimes desenvolvida por John Ruggie no seu clássico artigo sobre o “Embedded Liberalism” (Ruggie, 1983). No entanto, dadas as características peculiares dessas consequências - a composição de mudança e continuidade na governança econômica internacional - será adicionada a literatura de EPI contribuições institucionalistas na ciência política, especificamente, o institucionalismo histórico. Essa adição se faz em função do potencial que algumas características dessa abordagem tem em auxiliar o caso em questão. Em particular o reconhecimento da importância da resiliência das instituições e a sua adequação a estudos comparativos. A primeira característica será importante para explicar o caráter de continuidade institucional em meio a um novo ambiente político. A segunda tem se mostrado uma metodologia de extrema valia em estudos de caso. Em função disso, será realizada uma comparação com a criação do sistema monetário de Bretton Woods, onde se pode verificar igualmente uma interessante

⁶ **G-20. Declaração dos Líderes na Cúpula de Londres**, disponível no endereço https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014. p.7.

composição de mudança e continuidade numa configuração de poder claramente diferente: a incontestável hegemonia dos EUA nesse momento. Além dessas características, o institucionalismo histórico tem se debruçado sobre a explicação de mudanças de instituições e políticas econômicas, o que lhe confere uma afinidade com a temática de EPI.

A seção seguinte se destinará às considerações teóricas supracitadas. A terceira seção será reservada à análise de Bretton Woods. Na quarta, será feito um histórico da governança econômica internacional nas últimas quatro décadas, seguida de um histórico sobre o G-20 na quinta. A sexta será destinada para concatenar as informações das seções precedentes numa explicação da mudanças e continuidades decorrentes do G-20. Por último, as conclusões do artigo serão sistematizadas.

2) mudança na governança econômica internacional: abordagens teóricas

Rosenau define governança como “um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e de estatutos formalmente constituídos” (ROSENAU, 2000, p.16). A governança demanda a aceitação da maioria e, nesse sentido, é sempre eficaz, que o que a diferencia dos governos, que podem ser ineficazes. Sobre a relação entre governança e ordem, Rosenau estabelece que “a governança corresponde à ordem mais intencionalidade. A ordem global consiste na série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política internacional” (Ibidem). A sua definição de ordem, na verdade não esclarece completamente essa relação e o autor mais adiante reconhece os problemas em fazer uma clara distinção entre uma coisa e outra (Ibidem, p.18); contudo, seus exemplos ajudam, e deles podemos inferir que a ordem diz respeito aqueles aspectos relacionados ao caráter anárquico das relações internacionais, como distribuição de poder. Portanto, a governança é pactuada e planejada de alguma forma (“intencionalidade”) e é influenciada por aqueles aspectos estáveis que se originam da interação dos estados num ambiente anárquico.

A sua definição de governança como algo compartilhado, intencional e eficaz é útil ao trabalho, pois permite foco nos aspectos positivos relacionados a instituições e políticas das relações internacionais, o que é fundamental para o estudo do G-20.

Teoricamente, é fundamental para a consecução do objetivo do artigo a teoria de mudança de regimes desenvolvida por John Ruggie no seu estudo sobre a ordem econômica do Pós-Guerra. Nele, o autor argumenta que uma ordem econômica

internacional não é fruto somente da distribuição de poder, mas das relações entre estado e sociedade (i.e.,mercado) prevalentes nos estados mais poderosos. Portanto, a distribuição de poder no sistema internacional pode mudar, porém se o compromisso social se mantiver, os regimes mantêm a sua essência. Portanto, em última instância a mudança de regimes está lastreada na dinâmica das relações entre estado e sociedade no plano doméstico. Ruggie se baseia em Karl Polanyi e seu conceito de “embedded orders” para chegar a essa formulação e cria o conceito de “embedded liberalism” para definir a ordem do Pós-Guerra, a um só tempo multilateral e baseado no intervencionismo doméstico, dando origem a um liberalismo diferenciado do congênere anterior laissez-faire. É uma expressão internacional da Grande Transformação descrita por Polanyi.(Ruggie, 1983)

Ao contemplar o plano doméstico dos estados mais poderosos, Ruggie oferece ao esforço aqui empreendido a orientação teórica básica para se entender mudanças na ordem econômica internacional. No entanto, no plano internacional não há somente relações de poder, e no capitalismo, as relações econômicas internacionais requerem algum grau de governança para o seu prosseguimento rotineiro. Portanto, a resiliência das instituições e políticas criadas para esse fim podem, além dos fatores ressaltados por Ruggie, influenciar no grau e tipo de mudança na ordem econômica internacional.

Nesse sentido, incorpora-se nesse trabalho a abordagem institucionalista histórica, que parece mais promissora para a consecução do objetivo estabelecido nesse trabalho. O institucionalismo histórico enfatiza a forma como as instituições estruturam a política, ressaltando a trajetória da dependência e é frequentemente operacionalizado em estudos comparativos (STEINMO, THELEN & LONGSTRETH, 1992). Dessa forma, prosseguiremos na próxima seção com a análise da criação do regime monetário em Bretton Woods. Nela identificaremos a influência de instituições típicas do liberalismo laissez-faire que Ruggie (1983) e Frieden (2008) entendem que haviam sido superadas pelo liberalismo do Pós-Guerra. Em termos de configuração de poder no sistema internacional, o momento era propício para mudanças mais pronunciadas, pois os EUA viviam o ápice de sua Hegemonia. O estudo de Bretton Woods pode auxiliar, portanto sobremaneira no entendimento das mudanças e continuidades que se seguiram ao fortalecimento do G-20 em 2009.

3) A criação do regime monetário de Bretton Woods⁷

⁷ Dado o farto material existente sobre Bretton Woods, essa seção tratará de aspectos mais relevantes para o artigo, dedicando ao G-20 um maior esforço descritivo.

O regime monetário de Bretton Woods consistiu basicamente no compromisso dos estados participantes com um regime cambial estável (com uma margem estreita de oscilação), somada à criação de uma organização internacional, o Fundo Monetário Internacional, responsável por disponibilizar recursos (empréstimos) que facilitassem a manutenção da estabilidade cambial por estados que incorressem em déficits em seus balanços de pagamento. Discricionariamente o Fundo poderia permitir desvalorizações cambiais.

O regime deveria prover, portanto, a estabilidade cambial necessária para o sucesso da liberalização comercial planejada para o Pós-Guerra, reproduzindo a melhor característica do padrão-ouro sem exigir os sacrifícios associados a esse sistema monetário. É importante notar, portanto, que a principal inovação de Bretton Woods era uma organização internacional cujo papel viabilizasse um sistema de taxas de câmbio que tentava reproduzir o “melhor” do padrão-ouro, ou seja, a sua estabilidade (FRIEDEN, 2008). E que, por sua vez, o sistema monetário foi concebido para evitar as desvalorizações competitivas que, acreditavam os formuladores de políticas da “nova” ordem econômica, haviam sido deletérias para o comércio internacional durante a década de 1930. Em outras palavras, o que era novo na ordem econômica do Pós-Guerra, as organizações internacionais multilaterais, foi criado para restabelecer e viabilizar o “velho”, uma ordem econômica liberal que impactou profundamente a economia internacional da segunda metade do século XIX e início do século XX.⁸ Novas instituições, velhas ideias.

Tal afirmação pode ser atestada pelo exame das negociações anglo-americanas que levaram à criação do sistema. Os Britânicos eram liderados por John Maynard Keynes, cuja proposta, a União de Compensações, foi rejeitada em favor da proposta norte-americana, que efetivamente inspirou o que estava para ser criado. A proposta de Keynes envolvia um grau muito superior de liquidez e, portanto, de financiamento de déficits, em oposição à norte-americana, que envolvia um grau de liquidez muito menor e, portanto, aumentava a necessidade de ajuste por parte dos países deficitários (GARDNER, 1980). Evidentemente, a britânica era muito mais afeita às necessidades de reconstrução do Pós-Guerra. Não é por acaso que a conversibilidade das moedas teve de ser suspensa quase que de imediato e que várias desvalorizações foram permitidas. A rigor, desde sua criação, em 1944, até o seu colapso no início da década de 1970, o regime de Bretton Woods vigorou pouco tempo em seus termos originais. Norte-americanos e britânicos concordavam com a necessidade de financiamentos que viabilizassem ajustes, porém, a proposta

⁸ A primeira Globalização, inclusive, poderia ser identificada no início do século XX (HIRST & THOMPSON, 1999)

prevalecente, a norte-americana, estreitou o espaço para financiamentos e, conseqüentemente, ampliou o de ajustes, levando ao regime, de fato, se parecer mais, em essência, com precedente do que seria de se esperar de uma era keynesiana.

O próprio colapso do regime confirma o seu deslocamento temporal. Geralmente ele é atribuído ao aumento dos fluxos de capital e aos surtos especulativos que passaram a se tornar mais comuns e a assediar a então recentemente (1971) deficitária economia norte-americana. No entanto, essa mudança explica somente parte desse desfecho. Na verdade, os Estados Unidos pela primeira vez de defrontavam com a necessidade de se ajustar, pois contavam com o “exorbitante privilégio” de sua moeda ser a moeda de troca internacional. Em outras palavras, a necessidade de ajuste por parte dos EUA eram menores que a de qualquer membro do regime. A partir do momento em que essa margem mudou, o governo Nixon optou por não se ajustar e abandonar o regime. A diferença é que os EUA podiam fazer isso por ser hegemônico.

O sistema de gestão de taxas de câmbio flexíveis que se seguiu era muito mais adequado às novas demandas sociais do século XX.⁹ O fato é que Bretton Woods embutiu crenças e instituições do século XIX numa nova (e desajustada) configuração ainda em maior grau que o conceito de “Embedded Liberalism” permite vislumbrar. As políticas econômicas domésticas mudaram em maior grau que as internacionais. Sem negar que houve mudanças na ordem econômica internacional em relação ao século XIX, a análise aqui feita revela que, ainda que uma distribuição de poder extremamente concentrada (hegemônica) existisse, essa condição não foi suficiente para evitar que o século XIX fosse, de certa forma, “contrabandado” para o século XX. O liberalismo do Pós-Guerra foi menos “arraigado” que Ruggie transparece. Nesse sentido, o regime de Bretton Woods estava fadado ao colapso e a evolução da economia internacional atuou como um catalizador para esse fim, não se tratando da causa principal. Em termos monetários, o século XX começou em 1973, depois de um interregno (Bretton Woods) bastante ambíguo.

4) A governança econômica internacional no Pós-Guerra

Não se pode dizer que a crise de 2008 seja um evento isolado na história econômica recente, apesar de sua distintiva magnitude. Nas últimas cinco décadas, vem se registrando uma sequência de crises monetárias e financeiras internacionais, usualmente com grande impacto na economia real. Portanto, antecederam a atual

⁹ Para uma visão geral desse sistema administrado, ver Spero (1990)

crise o colapso de Bretton Woods, a Crise da Dívida, a Crise Asiática e o seu contágio (Rússia e América Latina). No rastro desses eventos precedentes, consolidou-se um padrão de gestão de crises e seus assuntos correlatos que acabou por se constituir num dos elementos característicos da governança econômica internacional do período. Essa gestão era feita por Estados Unidos, alguns países europeus e Japão. Sua expressão concertada consolidou-se no agrupamento G-7.

Esse núcleo político da governança econômica internacional foi um resultado da ascensão da Europa Ocidental e Japão no Pós-Guerra e, portanto, de um declínio relativo dos Estados Unidos. A situação da economia internacional já na década de 1970 diferia da verificada durante a Segunda Guerra Mundial e o imediato Pós-Guerra, período em que os Estados Unidos atingiram o ápice de sua liderança econômica. O colapso de Bretton Woods, a Crise do Petróleo e a referida ascensão ensejaram as primeiras especulações sobre o declínio da hegemonia norte-americana, tópico recorrente da literatura das relações internacionais desde então.¹⁰ Mais comum que o reconhecimento desse declínio, foi o reconhecimento de uma multipolaridade econômica, em função da redistribuição das capacidades econômicas descrita.¹¹ Esse processo parecia fragmentar mais ainda o mundo da Guerra Fria, quando os estados eram classificados nas clássicas três categorias (Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos). Digno de nota, igualmente, era o novo protecionismo causado pelo nivelamento da competitividade entre os três polos (SPERO, 1990).

Os países em desenvolvimento, sob o rótulo de Terceiro Mundo, também na década de 1970, ambicionaram maior influência na governança econômica internacional por meio da reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que modificaria os termos do comércio e investimentos internacionais em seu favor (GILPIN, 2000). A OPEP, por meio do primeiro choque do petróleo, apontou para essa possibilidade.

As perturbações da década de 1970, porém, deram lugar, a partir da década de 1980, a mundo cada vez mais integrado política e economicamente. Os problemas comerciais entre Estados Unidos Europa e Japão geraram a tentativa de amenizá-los por meio da gestão das relações cambiais nos acordos do Plaza e do Louvre,

¹⁰ Argumenta-se aqui que o colapso de Bretton Woods foi ato hegemônico dos EUA. Se já estavam em declínio ou não, essa é uma outra discussão, na qual não vamos nos aprofundar aqui por merecer um espaço que provavelmente ultrapassa os limites de um artigo.

¹¹ O reconhecimento de uma nova era de multipolaridade econômica a partir das décadas de 1970 e 1980 não levava necessariamente ao reconhecimento do declínio da hegemonia norte-americana, dado o fato de que as capacidades militares dos Estados Unidos permanecerem muito superiores às dos seus aliados.

realizados por Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido e Japão. Nascia o G-5, embrião do G-7 (SPERO, 1990).

O conflito de interesses minou a coesão política dos países em desenvolvimento. Acrescido a isso, a Crise da Dívida, que se arrastou sem solução durante a década de 1980, acabou por enfraquecê-los, colocando muitos estados em dependência do auxílio dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais. A Crise foi uma difusora da reforma liberal do estado, colocada como condicionalidade por essas instituições por meio de diversas medidas de redução da presença do estado em suas economias. Como decorrência, a agenda dos países em desenvolvimento perdeu o seu caráter alternativo e entrou em consonância com as crenças e políticas em voga nos países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos e Reino Unido, precursores do chamado neoliberalismo.

Esse movimento foi seguido pelo surgimento de um novo pólo econômico dinâmico na Ásia e pela integração das chamadas economias em transição pelo mundo capitalista, fazendo com que a década de 1990 testemunhasse a retomada do caráter global do capitalismo, ausente desde a Primeira Guerra Mundial (HIRST & THOMPSON, 1999).

O discurso preponderante passou a retratar esse período como uma nova era, em que imperativos econômicos se sobrepunham à autonomia estatal; deixando pouca margem de escolha quanto ao modelo econômico; contudo, na verdade, apesar de mais integrado interdependente, o mundo de fins do século XX e início do século XXI é mais heterogêneo com relação aos modelos de capitalismo e menos concentrados com relação às capacidades econômicas dos estados. Ao Japão se somaram os Tigres Asiáticos e a China. Segundo Chang (2006) o primeiro mais dois dos tigres – Coreia do Sul e Taiwan – podem ser incluídos no que ele chama de modelo do Leste Asiático, em que políticas industriais, comerciais e tecnológicas promoveram uma das mais rápidas experiências de desenvolvimento da história. A intervenção estatal foi fundamental para alterar as vantagens comparativas desses países na sua busca por uma industrialização bem-sucedida. Para Arrighi (2007), foram fundamentais na China as políticas sociais do período Maoísta, de forma fosse possível o melhor aproveitamento econômico da abundância do fator trabalho no período posterior de reformas econômicas. A Ásia, novo polo dinâmico da economia internacional, se desenvolve com parâmetros de relação entre estado e mercados distintos do modelo anglo-saxônico (atual).

Lançando mão da teoria de mudança de regimes de Ruggie, esse panorama lança questões interessantes, uma vez que afirma que a ordem econômica internacional não é somente uma função de poder, mas das relações entre estado e sociedade prevalentes nos estados mais poderosos. A ascensão da Ásia, refletida também na composição do G-20 levanta expectativas quanto ao destino dessa ordem, mas a distribuição de poder atual somada à heterogeneidade das relações entre estado e mercado, não permite que, baseados em Ruggie, se possa esperar alguma mudança significativa no conteúdo dessa ordem.

5) O G-20: histórico

O G-20 foi criado em 1999 em função da crise asiática para lidar com as questões suscitadas naquele contexto, quando houve um grande debate relacionado à reforma da arquitetura financeira internacional. Inicialmente, era conduzido por Ministros da Fazenda (ou Finanças) e presidentes dos Bancos Centrais dos países membros. A partir de 2008, devido à crise financeira e econômica global desencadeada pela crise *subprime* nos Estados Unidos, o grupamento passou a realizar encontros de cúpula, reunindo os Chefes de Estado, sem prejuízo da forma de funcionamento anterior, ou seja, das reuniões periódicas de autoridades governamentais de primeiro escalão das áreas monetária e financeira. O agrupamento também tem trabalhado em proximidade com organizações internacionais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio.

Com a Crise de 2008, a agenda do G-20 ampliou-se significativamente, indo muito além de questões relativas à gestão do sistema financeiro internacional, abrangendo o crescimento econômico global, a geração de empregos e o comércio internacional. Em função disso, o agrupamento se tornou o principal fórum de coordenação de políticas econômicas em resposta à crise. Esse fato teve uma repercussão marcante na política internacional do início do século XXI, porque deslocou o então G-8, um agrupamento de países desenvolvidos (mais Rússia), do papel de principal fórum econômico internacional. A escolha do G-20 para exercer esse papel indicava claramente que não era mais possível gerir a economia internacional de forma eficaz sem a inclusão de algumas importantes economias em desenvolvimento. Esse processo coincidiu com a ascensão que a China experimentou nas últimas décadas e com a especulação em torno da relevância econômica dos BRICS, todos membros do agrupamento.¹² Levando-se em conta que a crise atingiu

¹² Acrônimo formado pelas iniciais de Brasil Rússia, Índia e China criado pelo economista Jim O'Neill em relatório da empresa Goldman-Sachs em 2001. Nele, se reconhecia a importância

de for mais dura Estados Unidos e Europa e que, comparativamente, o BRICS obteve melhor resposta, disseminou-se a percepção de que aprofundara-se a multipolaridade no sistema internacional.¹³

Consoante com essa percepção, o G-20 em suas primeiras reuniões de cúpula (Londres e Pittsburgh, em 2009) assumiu um compromisso com a chamada “reforma da arquitetura global”.¹⁴ Essa se consubstanciaria em maior poder de voto para os países em desenvolvimento no FMI e no Banco Mundial e em reforma no processo de escolha do Diretor-Gerente e Presidente, respectivamente. Como foi dito acima, sob a fórmula atual, o primeiro é sempre um europeu (francês ou alemão) e o segundo sempre um norte-americano. Passados cinco anos, as reformas, efetivamente aprovadas no agrupamento, não se concretizaram dado que o principal obstáculo, na verdade, é o Congresso norte-americano, especialmente a Câmara dos Representantes, que tem se demonstrado refratária ao acordo.¹⁵ Mas antes disso, os europeus, sobrerrepresentados no FMI também demonstraram resistência à redistribuição de poder de voto em favor dos países em desenvolvimento, que será feita às suas expensas.

Com relação ao regime comercial, apesar da dificuldade de se concluir a rodada de Doha e de certo aumento no protecionismo que se seguiu à crise, o comércio internacional não sofreu abalo similar ao verificado durante a Grande Depressão. Inclusive, em dezembro de 2013, foi selado o acordo de Bali sobre facilitação do comércio, tratado como uma retomada da rodada.

O balanço da governança econômica internacional sob o período de intensa atividade do G-20 é que a reforma das IFIs foi encaminhada no plano internacional e que o regime comercial, de fato, coerente com o compromisso assumido, não entrou em colapso.

econômica dos quatro países e se recomendava a sua incorporação ao G-7. Em 2006, esses quatro países criaram um agrupamento e, em 2011, a África do Sul juntou-se aos quatro fundadores.

¹³ A percepção de multipolaridade inicia-se no campo econômico com a recuperação da Europa Ocidental e Japão no Pós-Guerra.

¹⁴ O compromisso se encontra nas declarações dos encontros de cúpula de Londres e Pittsburgh. Elas podem ser encontradas, respectivamente, nos endereços https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Pittsburgh_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014 e https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014.

¹⁵ O Globo, 12 de abril de 2014.

Portanto, até agora, o registro das reformas tem sido ambíguo. Metas precisas tem sido traçadas e encaminhadas, mas também tem encontrado resistência.

6) explicando mudança e continuidade na governança econômica internacional após o G-20

Tomando por base Ruggie (1983), podemos ter uma compreensão básica do porquê o G-20 ter se comprometido com uma mudança de caráter redistributivo (a reforma do processo decisório das IFIs, e reafirmado a essência liberal do regime comercial. Em primeiro lugar, há de fato uma ascensão de alguns estados no sistema internacional que justificam essa iniciativa de redistribuição de poder dentro de importantes organizações internacionais. É importante notar, que se compromisso veio acompanhado pelo reforço (em termos de provisão de recurso para as IFIs e que, apesar de as IFIs (especialmente o FMI) serem frequentemente criticados pelos países em desenvolvimento, não são suas políticas que foram postas em questão pelo G-20. A mudança de caráter é uma possibilidade que se pode deduzir de sua democratização, porém, não está posta explicitamente na mesa. Além disso, há o compromisso com o reforço do regime comercial, o que testemunha ainda mais fortemente pela continuidade essencial da governança econômica internacional. O fato de não haver um compromisso social compartilhado entre os membros do G-20 pode oferecer uma explicação básica para o fenômeno: há diversos modelos de capitalismo entre os estados que contam.

As diferenças podem explicar num primeiro momento o grau de inércia do G-20 e tipo de mudança efetivamente proposta. No entanto, essas mesmas diferenças poderiam pelo menos gerar alguns tipo de conflito, ou tentativa de mudança parecida com a que foi tentada com a Nova Ordem econômica Internacional. Por que não aconteceu o revisionismo, algo tão comum na história das relações internacionais?

É nesse ponto que entra o segundo elemento da explicação aqui proposta. A exemplo de Bretton Woods, que embutiu continuidade em “novidades” institucionais, mesmo em ambiente internacional político propício para mudanças mais substanciais, o G-20 reafirma crenças e instituições já existentes pelas quais se tem realizado a governança econômica internacional há décadas. É possível afirmar que, mesmo com as crises *asiática e subprime*, as crenças liberais fortemente afirmadas nas décadas de 1980 e 1990 não foram significativamente abaladas, se constituindo em o único

ponto possível de consenso numa era de multipolaridade econômica e diversidade de modelos de capitalismo.

7) Conclusão

O fortalecimento do G-20 gerou expectativas de mudanças na governança internacional, no entanto sua atuação tem sido mais propensa a reforçar o viés existente. A teoria de mudança de regimes de Ruggie oferece uma primeira explicação para esse resultado, porém não consegue explicá-lo inteiramente. Há a necessidade de se recorrer a uma análise típica do institucionalismo histórico para compreender melhor a composição de mudança e continuidade decorrente da atuação do G-20.

Bibliografia

- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- CHANG, Ha-Joon. **The East Asian Development Experience: the Miracle, the Crisis and the Future**. Londrea: Zed Books, 2006.
- FRIEDEN, Frieden. **Capitalismo Global: História econômica e Política do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.
- GARDNER, Richard. **Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and The Prospects of Our International Economic Order**. Nova York, Columbia University Press: 1980.
- G-20. Declaração dos Líderes na Cúpula de Pittsburgh**, disponível no endereço https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Pittsburgh_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014.
- G-20. Declaração dos Líderes na Cúpula de Londres**, disponível no endereço https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf, acessada em 20 de maio de 2014.
- O Globo, 12 de abril de 2014
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalization in Question**. Cambridge: Polity Press, 1999.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In KRASNER, Stephen (ed.) **International Regimes**. Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- O'Neill, Jim. Building Better Global economic BRICs. Goldman Sachs, **Global Economics Paper** n°. 66, 2001, disponível no endereço <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> (acessado em 15/06/2014)
- ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política. ROSENAU, James. N. In (Org.) **Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. Brasília: editor UNB, 2000.
- RUGGIE, John Gerard "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In KRASNER, Stephen (ed.) **International Regimes**. Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- SPERO, Joan. **The Politics of International Economic Relations**. Londres: Routledge, 1990.
- STEIMO, Sven; THELEN, Kathleen Historical Institutionalism in Comparative Politics. In STEIMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. (Org.) **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalization in Question**. Cambridge: Polity Press, 1999.