



Lia Baker Valls Pereira

Professora da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ. Pesquisadora associada do FGV IBRE



G20: contribuições e limitações

A Cúpula dos Líderes do G20 no Brasil será realizada nos dias 18 e 19 de novembro deste ano, 2024. As reflexões aqui analisadas são pautadas em informações até o dia 3 de novembro. O objetivo é apresentar uma visão geral do andamento das negociações.

O G20 foi instituído em 1999 e reunia os ministros das Finanças de 19 países e mais a União Europeia.¹ A motivação havia sido a crise asiática e o reconhecimento pelos Estados Unidos e as outras grandes economias do mundo desenvolvido, que a globalização financeira exigia a presença das principais economias do mundo em desenvolvimento para propor medidas que mitigassem os efeitos das crises financeiras.

Essa agenda tendeu a perder importância até a crise de 2008. Nesse ano, o governo dos Estados Unidos convocou a primeira Cúpula de Chefes de Estado do G20. Essa cúpula também iria marcar uma mudança na composição da agenda do G20. A crise de 2008 não fora iniciada pelos países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, um conjunto relevante das economias desses países havia avançado em termos de crescimento econômico e de participação no comércio mundial durante os anos 2000. Em 2009, foi realizada a Primeira Cúpula dos BRIC, que reunia Brasil, Índia, China e Rússia, que passam a ter um papel ativo no G20 pelas propostas

que defendiam a importância de um multilateralismo reformado. A demanda por maior poder de votos nos organismos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), e formulação de regras que contemplassem as diferenças nos graus de desenvolvimento dos países e permitissem maior grau de autonomia na definição de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, passam a integrar a agenda dos BRIC e dos países em desenvolvimento no G20. Em 2011, a África do Sul passou a integrar os BRICS.

As cúpulas são realizadas anualmente, sendo a presidência rotativa. O país anfitrião escolhe os temas prioritários. Observa-se que passada a crise financeira e com o relativo pouco avanço de propostas de ampla reforma das instituições multilaterais de Bretton Woods (FMI, BM e Organização Mundial do Comércio), a agenda do G20 se expandiu. Temas como desenvolvimento, investimento, infraestrutura, meio ambiente, segurança alimentar, entre outros foram sendo incorporados.

O G20 não é um órgão deliberativo. Pode ser identificado como uma instância plurilateral de acompanhamento e propostas de medidas que abarcam as principais questões da economia mundial elegidas anualmente pelo país sede da cúpula (Ramos e Garcia, 2024). A avaliação, de

forma geral, dos resultados das cúpulas não é consensual.

A 18ª Cúpula realizada na Índia, em 2023, se deu num cenário de guerra na Ucrânia, a crescente tensão entre China e Estados Unidos e acirramento por questões fronteiriças entre China e Índia. Logo que a cúpula tenha chegado a uma Declaração Ministerial assinada por todos os membros foi interpretada como um ganho, em especial, para a diplomacia indiana. No entanto, vários autores ressaltam que o consenso se deu pela ausência de medidas concretas anunciadas (Sinharay e Athialy, 2024). A cúpula teria sido um sucesso para o governo indiano que mostrou a sua capacidade de organizar um grande evento internacional e ter chegado a uma declaração final.

Ao mesmo tempo, é assinalado que os encontros são importantes para as relações bilaterais. Um exemplo foi na cúpula de 2018, onde Trump e Xi Jinping acordaram não o fim, mas uma trégua na guerra comercial via a escalada de aumentos de tarifas de importações.

Para a 19ª Cúpula do G20, a presidência brasileira escolheu como lema “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”. Esse lema levou à escolha da seguinte agenda temática: inclusão social e combate à fome e à pobreza; desenvolvimento sustentável e transições energéticas; e reforma das instituições de governança global.

O que esperar da 19ª Cúpula do G20?

Primeiro, a cúpula é um espaço importante de encontros entre diversos grupos da sociedade civil (G20 Social) que podem apresentar propos-

Assim como para a sociedade civil, o G20 funciona como um espaço de troca de ideias e identificação de posições, o mesmo ocorre na esfera governamental

tas para os líderes do G20. Na 19ª Cúpula estão presentes os seguintes grupos: C20 (sociedade civil); T20 (*think tanks*); Y20 (juventude); W20 (mulheres); L20 (trabalho); U20 (cidades); B20 (*business*); S20 (ciências); Startup20 (*startups*); P20 (parlamentos); SAI20 (tribunais de contas); e os mais recentes J20 (cortes supremas) e O20 (oceanos). Em adição, a presidência brasileira convidou movimentos sociais para integrarem o comitê organizador da Cúpula Social do G20.²

O encontro desses grupos formados por representantes dos países-membros do G20 é uma arena importante para que se estabeleçam redes de comunicação onde são identificadas as convergências e divergências no âmbito das sociedades civis. Ao mesmo tempo, é um exercício de busca de consenso, pois se espera que os grupos cheguem a apresentar suas contribuições para os líderes do G20.

Como exemplo posso citar o T20, onde foram apresentados 325

policy briefs selecionados por comitês de cada força-tarefa.³ Cada um dos *policy briefs* tinha que ser escrito por membros de *think tanks* de nacionalidades distintas e com diversidade de gêneros. Esse material e dos outros grupos, fica disponível para o público e, sob esse aspecto, é uma fonte útil de pesquisa (<https://www.g20.org/pt-br/g20-social>).

Segundo, assim como para a sociedade civil, o G20 funciona como um espaço de troca de ideias e identificação de posições, o mesmo ocorre na esfera governamental. Essa é composta de dois grupos: a Trilha de Sherpas e a Trilha de Finanças. Em ambas as trilhas são formados grupos de trabalho com representantes dos governos dos países-membros e de países convidados e organizações internacionais.⁴

A Trilha de Sherpas é composta por 15 grupos de trabalho. São esses grupos que negociam ao longo do ano e redigem a Declaração Ministerial de cada tema a ser avaliada para incorporação na Declaração Ministerial Final dos líderes dos países do G20.

Até o dia 3 de novembro, faltava apenas a realização da última reunião do grupo de Cultura. Os grupos que fecharam a Declaração Ministerial e apresentaram um conjunto de proposições foram: Agricultura; Anticorrupção; Economia Digital; Educação; Pesquisa e Inovação; Sustentabilidade Ambiental e Climática; Emprego; Transição Energética; Redução do Risco de Desastres; Turismo; e Saúde.

O detalhamento das propostas varia entre os grupos. Destaca-se o caso da agricultura que produziu um documento consensual depois de cinco anos com 15 páginas de propostas para diversas áreas.

O Grupo sobre Emprego também atingiu consenso, após dois anos sem produzir um documento final. O grupo de Pesquisa e Inovação é novo e foi proposto pelo Brasil. O da Saúde, além da Declaração Ministerial, também produziu uma outra Declaração Ministerial sobre Saúde, Clima e Equidade.

O Grupo sobre Empoderamento da Mulher foi criado na Cúpula de 2023 e foi a primeira vez que se reuniu. Na Declaração Ministerial é relatado, antes da apresentação do texto que “A presidência brasileira da Reunião Ministerial do G20 para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres observa que todos os membros do grupo, exceto a Argentina, concordaram com o conteúdo do seguinte texto”.

O Grupo sobre Comércio e Investimentos apresentou um conjunto de documentos que expressariam propostas consensuais como: comércio e desenvolvimento; mulheres no comércio internacional; desenvolvimento sustentável nos acordos de investimentos; e, reforma da OMC e fortalecimento do sistema multilateral de comércio. Não há, portanto, uma Declaração Final Ministerial, até o momento. Como as propostas são mais sobre princípios do que ações a serem tomadas é possível que se produza um documento final consensual.

Um exemplo ilustra o que relatamos. No documento sobre “Princípios de Comércio e Desenvolvimento Sustentável”. O item 1 sobre Direito de Regular diz: “Reafirmamos o direito soberano de regulamentar e implementar medidas em busca de objetivos legítimos de políticas públicas, incluindo aqueles relacionados ao desenvolvimento

O G20 representa cerca de 85% do PIB mundial, mais de 75% do comércio mundial e cerca de dois terços da população mundial, mas é composto apenas de 19 países e mais a UE

sustentável, em seus pilares econômico, social e ambiental”. No item 7 sobre Dimensão de Desenvolvimento: “Reconhecemos que países em diferentes níveis de desenvolvimento enfrentam diferentes desafios e têm diferentes necessidades, preocupações e capacidades, conforme destacado por acordos internacionais, incluindo os acordos da OMC. As medidas devem, quando apropriado, esforçar-se para levar em conta as limitações dos países em diferentes níveis de desenvolvimento”.

São princípios que na arena do dia a dia das práticas dos países e nos fóruns internacionais de negociações são interpretadas de formas distintas e são alvo de disputas entre países. A imposição da taxa de ajuste na fronteira para coibir produtos com emissão de gases de carbono, além do que a União Europeia considera aceitável é questionada por seus parceiros como não compatível com as regras da OMC. As políticas de subsídios da China são defendidas como etapas necessárias para um país em desenvolvimento.

Não há uma Declaração Ministerial final do Grupo sobre Desenvolvimento, mas nesse caso a agenda é ampla, e princípios gerais podem ser consensuados.

Uma é a criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que é uma plataforma pautada nos pilares (nacional, financeiro e conhecimento) aberto a adesões para governos nacionais, organismos internacionais, bancos multilaterais e outras instâncias relacionadas a essa questão. Como relatado na página do G20 será “um Mecanismo de Apoio, estrutura internacional sediada por organizações já existentes que servirá como vetor da construção de parcerias específicas para implementação das políticas nacionais, e que deverá ter escritórios em Roma, Addis Abeba, Bangkok, Brasília e Washington”.

Outra é a Força-tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima, que tem por objetivo articular alianças e promover políticas que ajudem os governos nacionais a cumprirem os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Acordo de Paris.

A Trilha das Finanças abarca os temas originários do G20, as questões macroeconômicas e financeiras da economia global. São sete forças-tarefas que tratam de: assuntos do setor financeiro; arquitetura financeira internacional; economia global; finanças sustentáveis; inclusão financeira; infraestrutura, e tributação internacional. Nesse último tema é que o Brasil propôs a taxa-ção de um imposto global de 2% sobre os “super-ricos”, o que não é consensual, mas a ideia pode sair na Declaração Final.

Essa descrição está longe de exaurir os temas do G20 e cada uma das contribuições dos diversos grupos. Alguns minimizam o encontro do G20. As razões são diversas, não é um órgão deliberativo, anunciam-se proposições de caráter genérico. Os membros do G20 representam cerca de 85% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, mais de 75% do comércio mundial e cerca de dois terços da população mundial, mas é composto apenas de 19 países e mais a União Europeia.

Essa última crítica perdeu um pouco do seu peso, pois a União Africana que congrega 55 países é agora parte do G20. A primeira continua relevante.

Em todos os grupos de trabalho na Trilha de Sherpas é apresentada uma declaração da presidência brasileira do G20 onde é ressaltado que alguns participantes e membros expressaram suas posições em relação a Rússia e Ucrânia e a situação em Gaza. Consideram que esses fatos afetam a economia mundial e deviam ser tratados nos grupos do G20, enquanto outros consideram que esses temas não são objeto de discussão no G20. A presidência conclama para que os membros se concentrem para consolidar o G20 como uma plataforma de cooperação pautada em consenso.

As situações na Ucrânia e na faixa de Gaza demandam cooperação internacional e procura por soluções que terminem esses conflitos. No entanto, quanto menos cooperação existir entre os países em diferentes temas e menos convergência de entendimentos nas questões que afetam as economias e as populações, mais distante fica a probabilidade de se construir cenários de consenso e cooperação.

O G20 não vai resolver a questão da transformação das regras multilaterais herdadas do sistema Bretton Woods onde os princípios das principais economias ocidentais, em especial os Estados Unidos, definiam as diretrizes das regras a serem adotadas. O G20, desde 2008, é um exercício que reflete um mundo multipolar que ainda busca transformar as atuais instituições multilaterais e busca propor novos mecanismos para lidar com as transformações econômicas num cenário onde questões como desigualdade, transição energética, mudança climática, economia digital ganharam peso na agenda global.

A avaliação do G20 não está subordinada a um princípio de eficiência com resultados mensuráveis. O G20 é um processo de procura de consensos, de conhecimento do que os diferentes grupos nacionais da sociedade civil pensam e de identificação de convergências e divergências entre representantes do governo. Além disso, para o público geral, a produção de documentos e estudos nos diferentes grupos de trabalho é uma fonte de informações útil.

Num momento em que as instituições multilaterais estão com diferentes graus de dificuldade de produzirem consenso entre os seus membros, o recorte do G20 com menos países é um espaço mais relevante do que no passado.

A Declaração Final Ministerial poderá novamente ser uma peça da diplomacia, onde princípios gerais são consensuados. A nossa mensagem, no entanto, é entender o G20 como um processo em que a construção para um mundo multipolar ainda está em andamento.

Por último, para o Brasil, assim como foi para a Índia, contribui para a imagem de liderança do país no cenário internacional. Ademais, diferente do que ocorreu na Índia, Biden e Xi Jinping estarão presentes. Conversas bilaterais importam, embora nesse caso, depende de quem tiver sido eleito como o novo presidente dos Estados Unidos. ■

Referências

- Ramos, L.; Garcia, A. Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024. *CE-BRI-Revista* Ano v. 3, n. 9, jan.-mar., p. 177-194, 2024.
- Praskanva Sinharay e Joe Athialy 2024. Uma declaração sem soluções: a presidência indiana do G20 e seus resultados. 2024. Disponível em: <https://cutt.ly/YeHo6Vsl>.

¹A composição originária do G20 era: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e a União Europeia. A União Africana foi convidada para integrar o G20, em 2023.

²A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); a Associação Brasileira Organizações Não Governamentais (Abong); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Coalizão Negra por Direitos; a Marcha Mundial das Mulheres (MMM); a Central Única das Favelas (CUFA) e o Movimento de Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

³As forças-tarefas dos *think tanks* foram: Combate à desigualdade, pobreza e fome; Ação climática sustentável e transições energéticas inclusivas e justas; Reforma da arquitetura financeira internacional; Comércio e investimento para crescimento sustentável e inclusivo; Transformação digital inclusiva; e Fortalecimento do multilateralismo e da governança global. Ver: <https://t20brasil.org/en/about>.

⁴A presidência brasileira convidou Angola, Egito, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Nigéria, Noruega, Portugal e Singapura.