



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

GUSTAVO ANTONIO CALVET BARBOSA

G20 STEERING COMMITTEE: As contribuições do G20 à agenda de desenvolvimento depois da crise financeira de 2008.

BRASÍLIA - DF

2020

GUSTAVO ANTONIO CALVET BARBOSA

G20 STEERING COMMITTEE: As contribuições do G20 à agenda de desenvolvimento no pós crise financeira de 2008.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito / Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Fernanda Luíza Silva de Medeiros.

BRASÍLIA - DF

2020

GUSTAVO ANTONIO CALVET BARBOSA

G20 STEERING COMMITTEE: As contribuições do G20 à agenda de desenvolvimento no pós crise financeira de 2008.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito / Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Fernanda Luíza Silva de Medeiros.

BRASÍLIA-DF, 05/11/2020

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

G20 STEERING COMMITTEE: As contribuições do G20 à agenda de desenvolvimento no pós crise financeira de 2008.

Gustavo Antonio Calvet Barbosa

RESUMO

O Grupo dos 20 é um fórum criado com o objetivo de coordenar as políticas financeiras dos maiores agentes do cenário internacional devido a incapacidade de seu predecessor, o G7, lidar com as crises financeiras na Ásia na década de 90. Com o passar dos anos, principalmente após a crise financeira mundial de 2008, o G20 se tornou importante promotor da estabilidade financeira e crescimento econômico entre seus membros, aderindo temas focados em desenvolvimento em sua agenda. Contudo, pouco se sabe sobre as reais contribuições o G20 realizou na área de desenvolvimento. O objetivo do presente artigo é averiguar as contribuições do G20 e sua eficácia, nas áreas de desenvolvimento, agricultura, e energia, utilizando a teoria de interdependência complexa e o conceito de regimes internacionais para analisar o G20 e o contexto que este evoluiu. Por fim, é demonstrado que o G20 de fato teve várias contribuições, em sua maioria devido a cooperação com organizações internacionais dedicadas aos temas específicos de sua agenda, apesar dos inúmeros desafios resultados da crescente globalização.

Palavras chave: G20; G7; Steering Committee; Sherpa Track; crise de 2008.

Sumário: 1 - Introdução. 2 - Histórico do G20. 2.1 - O G20 pré crise. 2.2 - Crise financeira de 2008. 2.3 - G20 pós crise. 3 - Marco teórico. 3.1 - regime internacional. 3.2 - interdependência complexa. 3.3 - O G20. 4 - Contribuições do G20. 4.1 - Desenvolvimento. 4.1.1 - Agricultura. 4.1.2 - Energia. 4.2 - Resultados. 5 - Considerações finais. Referências.

1 - INTRODUÇÃO

O Grupo de 20, mais conhecido como G20, composto pelas maiores economias do mundo, é foco de constante debate tanto sobre sua efetividade quanto sua legitimidade, dentro e fora da esfera financeira de atuação. O grupo, criado a fim de estabelecer coordenação política nas crises financeiras asiáticas no final da década de 90, se tornou ao longo dos anos, principalmente após 2008, um importante meio para a condução do sistema financeiro internacional, diferente do G8 que não incluía agentes relevantes do sistema. Como afirma Paul Martin (2013, p. 5) a razão para o G20 ser criado remete a incapacidade do G8 de se manter como o “Comitê de Direção Mundial” sem a participação da China, Índia, México e

outras economias emergentes. Contudo, pouco se sabe sobre as realizações do G20 fora do ambiente financeiro.

Como um grupo das maiores potências econômicas e agregando os agentes mais “relevantes” de várias regiões do mundo, o G20 cumpriu seu papel em situações de crise, ao possibilitar um ambiente de diálogo e, discutivelmente, vertical entre membros à nível de Líderes de Estado. Da crise financeira de 2008 à crise de saúde provocada pelo COVID-19 o G20 forneceu um ambiente propício a coordenação política em diversos assuntos de interesse internacional, sempre almejando a cooperação, além de juntar um grupo de especialistas em diferentes áreas e parcerias fortes com Organizações Internacionais dedicadas à diferentes temas da agenda internacional. Ainda que enfrente muitos desafios consequentes da crescente globalização, tendências políticas de ascensão da extrema direita e problemas relacionados à mudança climática, os países do G20 e o grupo em si, tendem a agir como um comitê de direção tanto no âmbito financeiro quanto na agenda de desenvolvimento, fornecendo uma gama de contribuições, apoiando os objetivos do milênio e os ODS com suas próprias ações e facilitando o investimento para iniciativas de própria criação para várias área socioeconômicas do mundo.

Assim surge a pergunta: em que medida o G20 cumpriu seu papel de “comitê de direção”, fora da sua agenda financeira, após a crise financeira de 2008, mais especificamente dos anos de 2008 a 2018. Desta forma, foco deste trabalho será aferir a atuação do G20 como Comitê de Direção (Steering Committee) seguindo uma análise teórica neoliberal institucional do fórum como um grupo informal de promoção ao desenvolvimento em temas socioeconômicos, além de sua atuação em assuntos puramente financeiros.

O artigo está dividido em três capítulos: (i) o histórico do G20, mostrando os principais eventos que moldaram o grupo para o G20 que é hoje, apresentando em linhas gerais a criação do Fórum em meio a crise financeira asiática do final da década de 90 e o G20 antes, durante e depois da crise financeira de 2008; (ii) o marco teórico, utilizando o conceito de regimes e a teoria de interdependência complexa de Nye e Keohane para explicar o G20 e o contexto que foi criado e atua; e (iii) por fim, as contribuições do G20, limitadas aos temas de agricultura/segurança

alimentar e energia/mudança climática, mostrando os resultados do G20 de forma concisa e, de certa forma, completa.

2 - HISTÓRICO DO G20

A fim de cobrir os pontos necessários sobre o histórico do G20, serão desenvolvidos dois pontos principais do Grupo: o G20 antes da crise financeira de 2008; e o G20 no pós crise. Para desenvolver tal questão, quatro perguntas devem ser respondidas: (i) como o G20 surgiu; (ii) como eram realizadas as negociações antes de 2008; (iii) o que mudou na crise de 2008; e (iv) quais são as características da dinâmica entre países no G20 após a reforma decorrente da crise financeira de 2008.

Não há dúvidas que o G20, criado em meio à crise asiática e reformado em 2008, possui maior protagonismo em eventos de crise. Contudo, entre a recente pandemia causada pelo vírus Sars-Cov-2 e a crise financeira asiática dos anos 1990, a crise financeira mundial de 2008 tem posição especial no histórico do G20 por ter acarretado em profundas mudanças no G20, desde o nível de atenção dada por cada país ao grupo até a agenda e atuação do G20 em assuntos sociais. Detalhes sobre este assunto serão desenvolvidos adiante. Contudo, vale salientar no momento que a escolha desse marco se refere à reforma de um fórum de pouca importância para um *hub* de decisões na área financeira, e conseqüentemente em área adjacentes.

2.1 - O G20 PRÉ CRISE

Antes do surgimento do G20, o principal hub de diálogo sobre o sistema financeiro internacional era centralizado no G7, composto pelas maiores potências econômicas do século XX. A motivação para a criação do G20 é derivada da necessidade, nos anos 1990, de abrir diálogo entre as economias emergentes, em especial a economia mexicana, russa e asiática que sofriam de uma crise financeira, e países de primeiro mundo a fim de abordar os desafios de instabilidade do mercado financeiro internacional, como afirma o Grupo de estudo (2008, p. 10):

A crescente interdependência de todos os países, decorrente da expansão contínua do comércio transfronteiriço e dos fluxos de capital, e o aumento paralelo da exposição dos países a choques econômicos e financeiros

vindos de muito além de suas fronteiras, ressaltaram a importância de ampliar o escopo internacional cooperação econômica e financeira¹

Assim, em 1999 os Ministros de Finanças e presidentes dos Bancos centrais do G7 propuseram a criação do Grupo dos 20 com o objetivo de:

ampliar o diálogo sobre questões-chave de política econômica e financeira entre economias sistemicamente relevantes e promover a cooperação para alcançar um crescimento econômico mundial estável e sustentável que beneficie a todos.²

O G20 Econômico-Financeiro, como é chamado pelo embaixador brasileiro Carlos Cozende (2011, p. 1), foi criado sendo formado por 19 países mais a União Europeia (UE), que mantém um país representante na rotação de presidências do G20. A denominação dada pelo embaixador, de Econômico-Financeiro, advém do fato que o G20, antes da crise de 2008, era formado e regido primariamente pelos Ministros de Fazenda e presidentes dos Bancos Centrais dos membros, além de contar com a Comissão Europeia e Banco Central Europeu como representantes da UE. Na época da crise financeira asiática, por mais que houvessem sido criados vários grupos *ad hoc* para lidar com a situação, se tornou cada vez mais claro que um fórum de diálogo informal entre economias emergentes e avançadas era necessário (The Group of Twenty, 2008, p. 5).

Ainda que a agenda do G20, em seu início, fosse focada exclusivamente em abordar as instabilidades advindas da crise financeira asiática, o grupo expandiu rapidamente sua agenda incluindo vários assuntos econômicos de longo-prazo, bem como temas pontuais de interesse dos membros entre os anos de 1999 e 2008, incluindo o ataque terrorista de 2001 às torres gêmeas e os desafios da crescente globalização. De acordo com o grupo de pesquisa do G20, em Toronto (The Group of Twenty, 2008, p. 6):

O G-20 desempenhou um papel importante no apoio à globalização e nos esforços para garantir que seus benefícios pudessem ser compartilhados por todos, incluindo os países em desenvolvimento mais pobres. Outros assuntos estudados incluíram a eficácia dos programas de ajuda, abusos do

¹ The increasing interdependence of all countries stemming from the ongoing expansion of cross-border trade and capital flows, and the parallel rise in the exposure of countries to economic and financial shocks emanating from far beyond their borders, underscored the importance of broadening the scope of international economic and financial co-operation.

² broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all.

sistema financeiro, desenvolvimento dos mercados financeiros domésticos, integração econômica regional, demografia e segurança de recursos.³

O grupo produziu, em seu levantamento do histórico do G20, uma tabela de assuntos da agenda entre o período mencionado, podendo demonstrar a atenção dada por cada presidência ao longo dos anos:

Tabela 1 - Temas discutidos no G20 desde sua criação

Major Theme <i>Chair</i>	1999 <i>Canada</i>	2000 <i>Canada</i>	2001 <i>Canada</i>	2002 <i>India</i>	2003 <i>Mexico</i>	2004 <i>Germany</i>	2005 <i>China</i>	2006 <i>Australia</i>	2007 <i>S.Africa</i>
Crisis Prevention & Resolution	X	X	X	X	X	X	-	-	-
Challenges of Globalization	-	X	X	X	X	X	-	-	-
Combating Terror Financing	-	-	X	X	X	X	-	-	-
Development & Aid	-	-	-	X	X	-	X	X	-
Financial Abuse / Financial Crime	-	-	-	-	X	X	X	-	-
Institution Building in Financial Sector	-	-	-	-	X	X	-	-	-
Demographics	-	-	-	-	-	X	X	X	-
Regional Economic Integration	-	-	-	-	-	X	-	-	-
Surveillance / Domestic Policies	-	-	-	-	-	X	X	X	X
BWI Reform	-	-	-	-	-	-	X	X	X
Commodities & Economic Impact	-	-	-	-	-	-	-	X	X
Fiscal Policies	-	-	-	-	-	-	-	-	X

fonte: G20 study group (2008). Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/docs/q20history.pdf>>

A estrutura do G20 foi proposta pelos ministros do G7, focando em criar um fórum, a nível ministerial que fosse pequeno o suficiente para facilitar discussões francas e informais, sendo similares às reuniões do G7. Assim, as reuniões foram realizadas entre os Ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais, subsidiadas pelas autoridades responsáveis de cada país.

2.2 - CRISE FINANCEIRA DE 2008

³ The G-20 played an important role supporting globalisation, and efforts to ensure that its benefits could be shared by all, including the poorest developing countries. Other subjects studied included the effectiveness of aid programmes, abuses of the financial system, development of domestic financial markets, regional economic integration, demographics, and resource security.

Para pintar um breve contexto do evento, onde a quebra do banco Lehman Brothers tornou evidente a crise, os autores Manokha e Chalabi (2011) afirmam que a quebra do sistema financeiro internacional foi causada pela:

prática de securitização de hipotecas. O desenvolvimento desta prática resultou na adoção pelos intermediários financeiros do modelo de crédito originar-para-distribuir, que substituiu o modelo tradicional de originar-para-manter, e que não mais exigia que as instituições concessionárias de crédito examinassem cuidadosamente a qualidade de crédito dos clientes, pois os empréstimos feitos seriam imediatamente embalados e vendidos a investidores terceiros que assumiriam o risco de possível inadimplência.⁴

A consequência mais notável, entre os países do G20 e especificamente o EUA, desse processo de empréstimos foi um aumento considerável do desemprego à medida que a crise financeira se expandia para uma crise econômica (Stiglitz et al, 2010, p. 2)

Neste contexto, o presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush, convocou uma reunião extraordinária de Líderes no G20, que até então atuava no âmbito ministerial, no dia 15 de novembro a fim de discutir os próximos passos a serem tomados em relação a crise. A Cúpula de Líderes marcou o fim do G20 econômico-financeiro, movendo o protagonismo, até então em posse do G8+5, para o novo G20, como afirma o vice-ministro do Brasil no G20 da época, o embaixador Marcos Galvão (2011):

O advento do G20 como sucessor do G7, como foro central de deliberação e concertação econômico-financeira, é uma das maiores transformações da governança internacional, como por exemplo, o fato de se terem articulado, no âmbito do G20, reformas como a ampliação do antigo Foro de Estabilidade Financeira (FSF), transformado em Conselho de Estabilidade Econômico-Financeira (FSB), com a inclusão de todos os países do G20, e a ampliação da participação no Conselho de Basileia de Supervisão Bancária, do Comitê de Basileia, e mais recentemente, as reformas do Banco Mundial e, no último fim de semana, numa reunião da Coreia, a última reforma do Fundo Monetário Internacional.

Tal protagonismo alterou o G20 em três níveis principais: (i) a estrutura do G20 e sua operacionalidade; e (ii) sua agenda, solidificada em diversos grupos do G20, em conjunto ao terceiro setor.

⁴ the practice of securitization of mortgages. The development of this practice resulted in the adoption by financial intermediaries of the originate-to-distribute model of credit, which replaced the traditional originate-to-hold model, and which no longer required credit-granting institutions to carefully screen the creditworthiness of the customer, for the loans made would be immediately packaged and sold to third-party investors who would bear the risk of possible default.

A mudança estrutural e organizacional se baseia primariamente na realização da Cúpula de Líderes, e as reuniões que a precederam por motivos de negociação. A presidência do G20, sendo rotativa, é escolhida por agrupamentos regionais e conduzida pela *Troika*, que é uma coordenação com o objetivo de dar continuidade às ações do G20 ao longo das diferentes gestões, contando com três presidências, a anterior, a atual e a futura. A Cúpula é realizada contando com os Líderes e uma comitiva do país de cada membro, no país responsável pela presidência. Várias reuniões, que precedem a Cúpula, são realizadas, de acordo com a agenda. Em geral, três tipos de reunião são realizadas: (i) reuniões de vice-ministros de finanças e vice presidentes dos Bancos Centrais, denominados “*deputies*”; (ii) os representantes de Líderes/Ministros de relações exteriores, conhecidos como “*Sherpas*”⁵; e (iii) grupos de trabalho, que cuidam das questões mais técnicas de negociação dos tópicos da agenda.

A mudança na agenda se resume ao aprofundamento de assuntos da área de finanças e a abertura da agenda aos assuntos da área de desenvolvimento, em cooperação com grupos de engajamento. Como afirmam Dash *et al* (2018, p. 3)

a agenda do G20 diversificou-se significativamente na segunda década no nível da cúpula dos líderes. Embora as questões relacionadas a crise financeira continuem a ocupar espaço máximo nas cúpulas dos líderes do G20 realizadas durante 2008-2018, um bom número de questões de desenvolvimento gradualmente assumiu a atenção em cúpulas sucessivas.⁶

A agenda como um todo foi dividida em duas partes, a trilha finanças, focada em assegurar a estabilidade financeira internacional; e a trilha de sherpas, que engloba uma série de temas socioeconômicos como “*agriculture, anti-corruption, climate, digital economy, education, employment, energy, environment, health, tourism, trade and investment.*” (G20. Saudi Arabia).

2.3 - G20 PÓS-CRISE

⁵ Sherpa é o representante pessoal de um chefe de Estado ou de governo que prepara uma reunião de cúpula. O nome deriva do povo sherpa que serve como guia nas montanhas do Himalaia, uma metáfora que sugere o sherpa como aquele que abre caminho para um chefe de Estado em direção ao cimo da montanha.

⁶ the G20 agenda has diversified significantly in the second decade at the leaders’ summit level. Although financial crisis-related issues continue to occupy maximum space in G20 leaders’ summits held during 2008-2018, a good number of development issues gradually assumed attention in successive summits.

Com a ampliação da agenda e reestruturação do G20 em grupos representantes dos membros e sociedade civil, as presidências dos anos de 2008/9 a 2020 tiveram diferentes etapas de evolução e foco de atuação. As principais mudanças do grupo após o período da crise financeira foi a transição da antiga dinâmica de reunião à nível ministerial para nível de Líderes de estado, e a divisão na agenda do G20, denominadas: (i) “trilha sherpas” que compõe todos os temas de cunho socioeconômico; e (ii) a “trilha financeira”, composta pelos assuntos até então discutidos no G20, de natureza puramente financeira. A organização do G20 também foi alterada. Apesar do novo foco em reunião à nível de Líderes, o G20 abriu espaço para diálogo com a sociedade civil, criando sete grupos de engajamento de diferentes áreas do terceiro setor, cada uma com seu grau de influência sobre os temas discutidos entre os Líderes (Alexander, Nancy; Heike Löschmann, 2016, p. 1-4). Entre os grupos de engajamento estão: Business 20 (B20); Youth 20 (Y20), que abre diálogo com jovens líderes dos membros do G20; Labour 20 (L20), que inclui o sindicato trabalhista dos respectivos países membros; Think 20 (T20); Civil 20 (C20); Women 20 (W20); Science 20 (S20); e Urban 20 (U20), criado recentemente na presidência saudita (2020).

De acordo com o Embaixador Carlos Cozende (2011, p. 86) os dois primeiros anos, de 2009 e 2010, da nova estrutura do G20 contaram com duas presidências por ano. A partir de 2011, às presidências passaram a ser anuais. Ao longo dos anos de 2008 a 2020, todas as presidências possuíram marcas e planos específicos que ajudaram o próprio país ou que refletiam o contexto do grupo no cenário internacional. Em termos gerais, as Cúpulas de cada presidência foram: Washington, 2008; Londres, 2009; Pittsburgh, 2009; Toronto, 2010; Seoul, 2010; Cannes, 2011; Los Cabos, 2012; São Petersburgo, 2013; Brisbane, 2014; Antalya, 2015; Hangzhou, 2016; Hamburg, 2017; Buenos Aires, 2018; Osaka, 2019; e Riyadh, 2020.

A nova organização do G20, em formato de presidência anual, e direcionado pelo Troika, trouxe uma nova dinâmica para o G20, em questão de foco da agenda. Após a rápida resposta à crise, o G20 passou a aderir diversos assuntos de caráter social, relacionados de alguma forma com o crescimento econômico e estabilidade financeira. Principalmente à partir de 2010, com a presidência coreana, e a criação

do Plano Plurianual de Desenvolvimento, a trilha sherpa passou a incluir os temas de infraestrutura, comércio, segurança alimentar e desenvolvimento de recursos humanos, entre outros (G20 Seoul summit, 2010). Temas relacionados à saúde, segurança cibernética e terrorismo foram adicionados em outras presidências, enquanto os assuntos já tratados evoluíram em profundidade ou se adaptavam-se a realidade do momento.

O G20, passado o momento e necessidade de coordenação criado pela crise financeira, evoluiu tanto em agenda quanto em coordenação, ainda que não possua consenso em muitos temas e nem todos os membros do grupo dêem continuidade à coordenação. Assim como no momento de crise, o fórum proporciona um ambiente de diálogo e coordenação para as maiores questões derivadas da crescente globalização, tendendo a continuar a expandir tanto em relevância quanto efetividade.

3 - MARCO TEÓRICO

O G20, como grupo informal de países das maiores economias mundiais, no contexto da ordem internacional liberal, teve várias críticas sobre sua atuação, legitimidade e mesmo representatividade no quesito regional, não apresentando ações efetivas nas áreas que propõe atuar. Alguns autores apontam que o G20, além de possuir pouca importância durante as crises em que teve maior atenção, na crise financeira internacional de 2008 e na reunião extraordinária de 2020 sobre a pandemia causada pelo COVID-19, tiveram ainda menos notoriedade no período entre crises, em particular Eric Helleiner (2015) numa entrevista no *Washington Post*

Acho que a importância do G20 como gestor da crise financeira global de 2008 tem sido frequentemente exagerada. Eu defendo que o aspecto mais importante da gestão financeira internacional da crise foi a disposição dos EUA de atuar como credor internacional de último recurso (ILLR) em grande escala.⁷

Contudo, outros autores concordam que o grupo representa o principal arranjo de governança, em caráter informal, da ordem internacional liberal,

⁷ I think the G20's significance as a manager of the 2008 global financial crisis has often been exaggerated. I argue that the most important aspect of the international financial management of the crisis was the U.S. willingness to act as an international lender-of-last-resort (ILLR) on a large scale.

especialmente no final do século XX, grupo este que alexandroff (2019, p. 23) chama de “Sistema Gx”:

Olhando para o mundo no final do século XX, seria perdoável pensar que a história estava se movendo em uma direção internacionalista progressista e liberal ". Os liberais argumentaram que a LIO foi informada por formas formais e informais de governança.⁸

Klabbers (2001) afirmou que, com maior protagonismo dado aos atores transnacionais e arranjos informais de coordenação, muitas dessas instituições internacionais não seguem o padrão de atuação de organizações formais, ressaltando o fato de que decisões tomadas pelas partes da instituição podem ser tanto legalmente legalmente vinculativo ou não, tendo ambos o mesmo valor.

No contexto apresentado sobre a divergência sobre o papel e atuação do G20 no sistema internacional pode se concluir que o G20 de fato possui maior protagonismo em tempos de crise, caracterizado como “*crysis committee*”, contudo também possui diversas ações que promovem o desenvolvimento em diversas área que não somente financeiras, como planos de implementação nacionais da agenda 2030, e mais influente “*G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development*” acordado em 2016 durante a presidência chinesa que abordava um gama de assuntos da agenda do G20 (2016):

Ao identificar questões de interesse comum e encorajar o diálogo político, coerência e coordenação, as ações coletivas do G20 são estruturadas em torno dos Setores de Desenvolvimento Sustentável (SDS), incluindo Infraestrutura, Agricultura, Segurança Alimentar e Nutrição, Desenvolvimento de Recursos Humanos e Emprego, Inclusão Financeira e Remessas, Recursos Domésticos Mobilização, industrialização, negócios inclusivos, energia, comércio e investimento, anticorrupção, arquitetura financeira internacional, estratégias de crescimento, finanças climáticas e finanças verdes, inovação e saúde global.⁹

⁸ Looking at the world at the end of the twentieth century, one could be excused for thinking that history was moving in a progressive and liberal internationalist direction'. Liberals contended that the LIO was informed by both formal and informal forms of governance

⁹ By identifying issues of common concern and encouraging policy dialogue, coherence and coordination, G20 collective actions are framed around Sustainable Development Sectors (SDS) including Infrastructure, Agriculture, Food Security and Nutrition, Human Resource Development and Employment, Financial Inclusion and Remittances, Domestic Resource Mobilization, Industrialization, Inclusive Business, Energy, Trade and Investment, Anti-Corruption, International Financial Architecture, Growth Strategies, Climate Finance and Green Finance, Innovation, and Global Health

Muitos dos temas que compõem a agenda socioeconômica do G20 tem caráter global, dos quais competem a todos os membros. Assim, de acordo com a descrição do sistema de interdependência complexa, de Nye e Keohane, é possível observar que o G20, como um regime internacional informal de agente altamente dependentes em vários níveis, atua não somente como um fórum em tempos de crise mas também é cenário onde os processos políticos apresentados na teoria de Nye e Keohane tomam forma, caracterizando-o como “*steering committee*”.

Primeiramente, para analisar o G20 a partir do ponto de vista liberal e explorar o problema de pesquisa, dois conceitos serão utilizados: (i) o G20 como regime internacional, de um ponto de vista teórico, e sua mudança no sistema internacional; e (ii) a interdependência complexa, como meio de explicar o contexto do sistema internacional, de um ponto de vista teórico oposto a visão realista, contando também com a utilização do conceito de ordem internacional liberal, descrita por alexandroff (2019, p. 1):

o sistema é construído com base nas forças do mercado global, mercados relativamente abertos e Organizações Internacionais (OIs) e cada vez mais atores sub-estatais e não-estatais (NSAs). Ikenberry (2018) refere-se a essa arquitetura de relações internacionais como uma versão “ampla e limitada” do internacionalismo liberal. Ambos os sistemas existiram, mas na era pós-Guerra Fria, uma versão tênue do internacionalismo liberal, o que é referido aqui como LIO, emergiu como dominante.¹⁰

O regime internacional, desenvolvida à frente, se refere, de acordo com Nye e Keohane, a um regime internacional informal com possibilidade à mudança. Já a estrutura de poder, a interdependência complexa, se refere a centro da teoria dos autores, lidando primeiramente com o conceito dependência entre agentes num sistema com distribuição de poder flutuante, contexto do qual o G20 reside.

3.1 - REGIME INTERNACIONAL

O conceito de regimes internacionais abarca uma ampla discussão entre correntes teóricas. Ainda que não inteiramente compatíveis, existem pontos em

¹⁰ [...] the system is built on global market forces, relatively open markets and International Organizations (IOs) and increasingly sub-state and non-state actors (NSAs). Ikenberry (2018) refers to this architecture of international relations as a ‘large and thin’ version of liberal internationalism. Both systems have existed but in the post-Cold War era a thin version of liberal internationalism, what is referred to here as the LIO, has emerged dominant.

comum e referências similares. Cada autor foca em um aspecto diferente do tema, contudo, para o fim do artigo, três perguntas serão respondidas sobre regimes internacionais: (i) o que são regimes internacionais; (ii) como são formados; (iii) e como estes mudam.

Vários autores tentaram definir o que é regime internacional. Ruggie (1975, p. 570) introduziu o conceito de regimes afirmando que estes são um conjunto de expectativas, regras e regulações, planos, sinergia organizacional e compromissos financeiros, que foram aceitos por um grupo de estados. Krasner (1985) apresentou outra definição de regimes internacionais, com uma visão mais institucionalizada do conceito, afirmando que regimes são um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, onde as expectativas dos atores envolvidos convergem em uma determinada área das relações internacionais. Ao adicionar o fator de processos de tomada de decisão, o autor pressupõe a necessidade de um alto nível de institucionalização. Os autores Levy e Young (1994), contudo, afirmam que regimes não são limitados somente a grupos institucionalizados, mas englobam também arranjos informais, onde mesmo na ausência de formalidade os estados possuem a expectativa que regras informais serão mantidas, sugerindo a existência de um regime tácito. Ambas definições, tanto de Ruggie quanto de Krasner, juntamente com a contribuição de Levy e Young na classificação de regimes, estabelecem uma base fundamental para entender o que é um regime e desenvolver, a partir dessa ideia, a questão de sua formação.

Entre as várias definições de regimes internacionais, o mais aceito até então foi o conceito produzido por Stephen Krasner. De acordo com Krasner (1985), regimes internacionais são definidos como um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, formais ou informais, onde as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Levando, também, em consideração a crescente necessidade de coordenação entre atores internacionais de acordo com o desenvolvimento da globalização, diferentes regimes atuam em diferentes áreas. Três principais áreas são observáveis nesse contexto: regimes de segurança; regimes ambientais; e regimes econômicos. O último tipo de regime, discutivelmente o mais abrangente, se resume

em uma tentativa, em especial dos USA, de consolidar regimes na área econômica sob os princípios liberais.

De acordo com Baylis (2014), as teorias realista e liberal possuem suas próprias explicações para a formação de um regime internacional. Em ambas linhas de pensamento concordam com a ideia que regimes internacionais surgem como resposta de interação entre agentes racionais num sistema internacional anárquico, mas a concordância termina nesta premissa inicial.

A abordagem liberal apresenta dois argumentos principais para a formação de regimes internacionais. Primeiro, com a falta de uma instituição internacional capaz de coerção dos atores, um estado hegemônico poderia atuar como tal, com suas devidas limitações, promovendo a cooperação quando necessário; e a utilização do dilema do prisioneiro em uma análise cíclica de evento onde atores escolhem sempre a cooperação ao levar em consideração as consequências de eventos futuros

Em contrapartida, a abordagem realista sobre a formação de regimes afirma que estados hegemônicos não atuam como promotores de cooperação, como apresentado na teoria liberal, mas sim tendem a permear e promover somente regimes que lhes são benéficos, ainda que estes regimes se mostrem maléficos a outros, como explica Krasner (1982, p. 195)

A explicação predominante para a existência de regimes internacionais é o interesse próprio. Por interesse próprio, refiro-me ao desejo de maximizar a função de utilidade de alguém, onde essa função não inclui a utilidade de outra parte. O egoísta se preocupa com o comportamento dos outros apenas na medida em que esse comportamento pode afetar a utilidade do egoísta. Todas as teorias políticas contratualistas de Hobbes a Rawls são baseadas no interesse próprio egoísta. Em contraste, os buscadores puros de poder estão interessados em maximizar a diferença entre suas capacidades de poder e as de seu oponente.¹¹

De acordo com Nye e Keohane (1989, p. 19), regimes internacionais não são constantes mas sim instáveis e suscetíveis a mudança. A fim de explicar tal mudança, os autores apresentam quatro modelos teóricos.

¹¹ The prevailing explanation for the existence of international regimes is egoistic self-interest. By egoistic self-interest I refer to the desire to maximize one's own utility function where that function does not include the utility of another party. The egoist is concerned with the behavior of others only insofar as that behavior can affect the egoist's utility. All contractarian political theories from Hobbes to Rawls are based on egoistic self-interest. In contrast, pure power seekers are interested in maximizing the difference between their power capabilities and those of their opponent.

O modelo de organização internacional, o quarto modelo apresentado pelos autores e elaborado pelos próprios, explica a mudança em regimes internacionais, preenchendo as lacunas dos demais modelos. O modelo de organização internacional, em concordância com a definição de regime, afirma que a estrutura da política mundial possui, não somente, relações formais entre governos de diferentes agentes mas também ligações intergovernamentais e transgovernamentais e vários níveis. Em outras palavras, as relações internacionais entre nações, de acordo com este modelo, são compostas por uma gama de normas, instituições formais e ligações em diferentes níveis entre as partes (Nye, Keohane, 1989, p. 46):

Pode-se pensar nos governos como ligados não apenas por relações formais entre escritórios estrangeiros, mas também por laços intergovernamentais e transgovernamentais em muitos níveis - de chefes de governo para baixo. Esses laços entre os governos podem ser reforçados por normas que prescrevem comportamentos em situações particulares e, em alguns casos, por instituições formais.¹²

3.2 - INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

A segunda parte da análise aborda a teoria de interdependência complexa, de Nye e Keohane, onde os autores apresentam dois pontos principais: (i) o conceito de interdependência, sua aplicação na política mundial e sua relação com poder; e (ii) a interdependência complexa, relacionada à regimes internacionais e a natureza de suas mudanças; ambas desenvolvidas sob o contexto estabelecido pelas duas principais perguntas estabelecidas na obra (Nye, Keohane, 1989, p. 5)

Quais são as principais características da política mundial quando a interdependência, particularmente a interdependência econômica, é extensa? [...] A interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados; mas as ações governamentais também influenciam os padrões de interdependência. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividades, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestaduais. Referimo-nos a esses arranjos de governo como regimes internacionais. A segunda grande questão deste livro é: Como e por que os regimes internacionais mudam?¹³

¹² One can think of governments as linked not merely by formal relations between foreign offices but also by intergovernmental and transgovernmental ties at many levels— from heads of government on down. These ties between governments may be reinforced by norms prescribing behavior in particular situations, and in some cases by formal institutions.

¹³ What are the major features of world politics when interdependence, particularly economic interdependence, is extensive? [...] Interdependence affects world politics and the behavior of states; but governmental actions also influence patterns of interdependence. By creating or accepting procedures, rules, or institutions for certain kinds of activity, governments regulate and control

A interdependência, inicialmente é apresentada dois modelos de análise de interdependência: dependência sensitiva; e dependência vulnerável; que apresentam os custos da dependência entre países e o impacto da ação unilateral ou fatores externos. Sensibilidade sobre dependência se refere aos efeitos causados pela mudança ativa em políticas que envolvam a interdependência entre várias partes; e vulnerabilidade remete aos custos que uma parte tem sobre certos fenômenos externos, mesmo depois de uma mudança política, tal como Nye e Keohane (1989, p. 13) explicam:

Em termos de custo de dependência, sensibilidade significa responsabilidade por efeitos onerosos impostos de fora antes que as políticas sejam alteradas para tentar mudar a situação. A vulnerabilidade pode ser definida como a responsabilidade de um ator em sofrer custos impostos por eventos externos, mesmo após as políticas terem sido alteradas.¹⁴

As principais características da interdependência complexa são diretamente em oposição ao conjunto de proposições feitas pela teoria realista sobre a política internacional. Três características são apresentadas, e rotuladas pelos autores, são: (i) múltiplos canais, em oposição ao pensamento realista de que os estados são os únicos agentes relevantes no sistema internacional; (ii) ausência de hierarquia na agenda internacional, em detrimento à ideia realista que temas de natureza militar possuem prioridade; e (iii) papel secundário das forças militares, ao contrário da afirmação realista de que o uso de força é aceitável como um instrumento político. No tocante aos múltiplos canais descrito pelos autores três formas de interação entre os agentes do sistema internacional são mencionados: relações informais entre elites governamentais, classificado relações interestatais, no qual o G20 se encaixa predominantemente; relações informais entre elites não-governamentais, denominado relações transgovernamentais; e organizações transnacionais, dito como relações transnacionais.

Tendo como base as três características únicas que compõem a interdependência complexa, os autores apresentam o processo político consequente

transnational and interstate relations. We refer to these governing arrangements as international regimes. The second major question of this book is, How and why do international regimes change?

¹⁴ In terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered.

que traduz “*power resources into power as control of outcomes*” (Nye, Keohane, 1989, pág. 29-31). Como descrito nas características da interdependência complexa, a flexibilidade de temas na agenda de cada agente em detrimento da visão de assuntos militares em primeiro lugar trás, de certa forma, uma variedade de objetivos a serem almeçados, o que trás o primeiro tópico, de três, sobre o processo supracitado, as “ligações de estratégias”.

A ligação de estratégia tradicional se refere ao uso de capacidades bélicas como vantagem em negociações de assuntos não relacionados à agenda militar, por parte de potências bélicas, contudo, de acordo com a interdependência complexa, o desfoque do uso de força nas relações internacionais impossibilita estratégias tradicionais, criando uma situação onde capacidades na área econômica ou demais áreas são predominantes como instrumento de poder entre agentes (Nye, Keohane, 1989, p. 25):

À medida que a força militar é desvalorizada, os estados militarmente fortes acharão mais difícil usar seu domínio geral para controlar os resultados em questões em que são fracos. E uma vez que a distribuição de recursos de poder no comércio, transporte marítimo ou petróleo, por exemplo, pode ser bastante diferente, os padrões de resultados e processos políticos distintos tendem a variar de um conjunto de questões para outro.¹⁵

O segundo tópico do processo político da interdependência complexa é a “Definição de Agenda”, afirmando que, sem uma clara hierarquia nos tópicos da agenda internacional, a formação e controle da agenda dependerá dos problemas domésticos e internacionais, bem como o aumento da interdependência sensível (Nye, Keohane, 1989, p. 27):

Sob uma interdependência complexa, podemos esperar que as agendas sejam afetadas pelos problemas internacionais e domésticos criados pelo crescimento econômico e pela crescente sensibilidade da interdependência que descrevemos no capítulo anterior. Grupos domésticos descontentes politizarão questões e forçarão mais questões, uma vez consideradas domésticas, na agenda interestadual.¹⁶

¹⁵ As military force is devalued, militarily strong states will find it more difficult to use their overall dominance to control outcomes on issues in which they are weak. And since the distribution of power resources in trade, shipping, or oil, for example, may be quite different, patterns of outcomes and distinctive political processes are likely to vary from one set of issues to another.

¹⁶ Under complex interdependence we can expect the agendas to be affected by the international and domestic problems created by economic growth and increasing sensitivity interdependence that we described in the last chapter. Discontented domestic groups will politicize issues and force more issues once considered domestic onto the interstate agenda.

O terceiro ponto se refere às “Relações Transnacionais e Transgovernamentais” onde as relações entre governo e agentes transnacionais age como um limitador nas tentativas do estado de manipular a interdependência, levando assim a um estreitamento nas relações intergovernamentais em que países com sistemas burocráticos similares entram em contato (Nye, Keohane, 1989, p. 28):

a existência de múltiplos canais de contato nos leva a esperar limites, além dos normalmente encontrados na política doméstica, sobre a capacidade dos estadistas de calcular a manipulação da interdependência ou seguir uma estratégia consistente de vinculação¹⁷

E, por fim, “O papel das organizações internacionais”, iluminando a capacidade de organizações internacionais na formação de agenda que incluem assuntos comuns, que podem contribuir na formação de prioridades nacionais, e na formação de coalizões e ambientes onde iniciativas e parcerias são feitas por estados mais fracos (Nye, Keohane, 1989, p. 29):

em um mundo de múltiplas questões imperfeitamente vinculadas, em que coalizões são formadas de forma transnacional e transgovernamental, o papel potencial das instituições internacionais na negociação política aumenta consideravelmente. Em particular, ajudam a definir a agenda internacional e atuam como catalisadores para a formação de coalizões e como arenas para iniciativas políticas e vinculação de Estados fracos.¹⁸

3.3 - O G20

Levando em conta o conceito de Nye e Keohane sobre regimes internacionais e o desenvolvimento dessa questão no que se refere a mudança de regimes, bem como a premissa do pensamento liberal de que estados são agentes relevantes para o sistema internacional, o G20 se encaixa na definição em ambos os sentidos, como um regime tácito no âmbito econômico, podendo atuar em outros âmbitos também. Adicionando sua mudança estrutural durante a crise financeira de 2008 em que o grupo foi utilizado como instrumento de negociação e coordenação de políticas financeiras além de servir de palco para o debate de assuntos da agenda de desenvolvimento.

¹⁷ the existence of multiple channels of contact leads us to expect limits, beyond those normally found in domestic politics, on the ability of statesmen to calculate the manipulation of interdependence or follow a consistent strategy of linkage

¹⁸ in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernamentally, the potential role of international institutions in political bargaining is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states.

Definindo o G20 como um regime internacional, é necessário levar dois fatores em consideração. Primeiro, Nye e Keohane afirmam que tais regimes internacionais são suscetíveis a mudança de acordo com distribuição de poder e processos políticos. Segundo, a mudança de regime explicada pelo modelo de Nye e Keohane não é compreensiva, logo, não possui exatidão em sua análise sobre a totalidade do G20 ao longo de sua existência.

Apresentando o modelo de Nye e Keohane, que melhor se encaixa com a situação do G20, pode-se tomar a conclusão de que o G20 não é suscetível a mudança, tão facilmente, dado a sua extensa relação em múltiplos níveis à parte da relação multilateral entre estados. O grupo, como um arranjo internacional de países possui uma predominância de atuação estatal, mas também mantém relações constantes com várias instituições formais nas diversas áreas de sua agenda socioeconômica, como afirma Alexandroff (2019, p. 30):

a cúpula global do G20 continuou a se tornar mais elaborada na forma de processos de divulgação com os principais interesses da sociedade, por meio dos quais os sherpas do G20 (os representantes pessoais dos líderes) têm estendido esforços para envolver grupos de defesa e pesquisa e para encorajar o diálogo. No caso da Cúpula do G20 de 2017, a Alemanha realizou um 'fórum de diálogo' com empresas (Negócios 20), organizações da sociedade civil (Civil 20), sindicatos (Trabalho 20), comunidade científica e de pesquisa (Ciência 20), grupos de reflexão (Pense 20), mulheres (Mulheres 20) e jovens (Jovens 20).¹⁹

A aplicação do conceito de interdependência complexa ao G20 e ao contexto no qual este se encontra resulta em quatro importantes conclusões: (i) o G20, com membros relativamente diversificados entre países em desenvolvimento e super potências, não possui, ou tem pouca chance, de ter negociações fortemente alteradas fatores relacionados a poder armamentista; (ii) com base na premissa de falta de hierarquia entre tópicos da agenda internacional e com a abertura da agenda do G20 em 2008 as prioridades do grupo tendem a mudar de foco de acordo com os principais problemas de âmbito internacional, ou nacional dependendo do país que preside a Cúpula de Líderes; (iii) a relação com vários atores

¹⁹ the global summitry of the G20 has continued to become more elaborate in the form of outreach processes with key societal interests whereby the G20 Sherpas (the personal representatives of leaders) have extended efforts to involve advocacy and research groups and to encourage dialogue. In the case of the 2017 G20 Summit, Germany held a 'dialogue forum' with business (Business 20), civil society organizations (Civil 20), trade unions (Labour 20), the scientific and research community (Science 20), think tanks (Think 20), women (Women 20) and youth (Youth 20)

transnacionais entre os membros do G20 como um todo tem influência o suficiente para limitar o empoderamento de um dos membros ou pequeno grupo; e (iv) a formação do G20 como grupo de alto nível e com certo grau de governança sobre assuntos financeiros cria o cenário ideal para a formação de iniciativas e parcerias verticais.

4 - CONTRIBUIÇÕES DO G20

O G20, como fórum de governança da área de finanças e mais recentemente na área de desenvolvimento, teve suas contribuições, em grande parte, atribuídas pela cooperação entre membros e outras entidades internacionais responsáveis pelos vários assuntos recorrentes na agenda socioeconômica. Contudo, o G20, em si, possui suas próprias contribuições em formas de acordos não vinculativos, estudos sobre diferentes problemas atuais e soluções para tais problemas, e iniciativas criadas e geridas sob o nome do G20 (McBride, Chatzky, 2019). Tais contribuições são feitas em diferentes âmbitos, ou assuntos, como já dito acima, da agenda socioeconômica. A fim de expor, ao máximo, a totalidade das contribuições do G20 na agenda socioeconômica, cada contribuição do G20, juntamente às contribuições de cada membro em nome do G20, serão apresentadas por tema de agenda. Os temas se resumem à: (i) Comércio e investimento; (ii) Agricultura; (iii) infraestrutura; (iv) inclusão de serviços financeiros; (v) desenvolvimento de recursos humanos; (vi) saúde; (vii) mudança climática; (viii) energia; (ix) anticorrupção; e (x) desenvolvimento; de acordo com o Grupo de Estudo do G20.

A rápida evolução de cada tema da agenda se desenvolve ou retarda dependendo de cada presidência e das prioridades que o país anfitrião da Cúpula tem. As primeiras presidências, mais voltadas aos assuntos financeiros, levaram adiante poucos assuntos da agenda socioeconômica adiante, mais evidentemente o tema de desenvolvimento, com os planos periódicos de implementação da Agenda 2030; e o tema de agricultura, com uma série de compromissos assumidos na promoção de segurança alimentar.

4.1 - DESENVOLVIMENTO

Como muitos dos vários temas da agenda socioeconômica do G20, o tema de desenvolvimento embarca diversos documentos não vinculativos, iniciativas e grupos de trabalho. O tema, em conjunto aos objetivos do milênio, até o ano de 2015, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 a partir de 2015, abarca uma gama de assuntos que se referem a outras áreas, sendo a melhor opção para demonstrar as contribuições do G20 como comitê de desenvolvimento. As principais temáticas envolvidas com esse tópico da agenda se referem à agricultura, ao clima e meio ambiente, à saúde, à recuperação econômica (abarcando comércio, emprego e finanças), e à energia. Primeiramente, é importante lembrar que o “tema” desenvolvimento evolui de forma mais aprofundada com a formação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do G20 em 2010, e a definição do conceito de desenvolvimento, o “*Seoul Development Consensus*”, elaborados no mesmo ano, tendo pouca influência de fato antes desse período. Ainda assim, é necessário pintar uma breve evolução do relacionamento do G20 com os valores de sustentabilidade que os objetivos do milênio.

Durante o período de 2008 a 2009, com a realização de quatro presidências, a principal contribuição na área de desenvolvimento foi a elaboração do documento “*The G20 Framework for Strong, Sustainable And Balanced Growth*” elaborado na presidência do reino Unido em 2009. De acordo com Daniel Schwanen (2010, p.4-5) colaborador da CIGI, o documento possuía um escopo de ação limitado a recuperação financeira mundial:

Remete principalmente a estabilidade macroeconômica e impedimentos estruturais para o crescimento. Mas também é claramente relacionada aos compromissos do G20 sobre reforma na regulação financeira para renovar o compromisso de um ambiente aberto de comércio internacional e ao tratamento de assuntos de desenvolvimento e de segurança agravados pela crise.²⁰

Os Objetivos do Milênio foram compostos por oito metas de desenvolvimento, com a meta de implementação dos objetivos em 2015. Seguindo os objetivos, os Líderes, durante a presidência coreana de 2010, lançaram os primeiros documentos

²⁰ “concerns mainly macroeconomic stability and structural impediments to growth. But it is also clearly linked to G20 commitments on financial regulatory reform to a renewed commitment to an open international trade environment and to addressing development and security issues made worse by the crisis”

dedicados ao tema de desenvolvimento, o “Seoul Development Consensus for Shared Growth” anexado à declaração de líderes, que consiste em seis princípios comuns para a promoção do desenvolvimento, documento que Barry Carin (2013) afirma ser um conceito elaborado para servir a realidade única de cada membro “é presumido que soluções deveriam ser criadas levando em consideração as peculiaridades de cada país individualmente, com países em desenvolvimento liderando a confecção de projetos de reforma e políticas adaptadas as suas necessidades.”²¹; e o “Seoul Action Plan” que apresenta nove tópicos relacionados à temática de desenvolvimento, bem como ações de cada tópicos para a promoção do desenvolvimento.

Os principais assuntos abordados no Plano de Ação de Seoul, que se tornou a base de toda a agenda de desenvolvimento e que foi replicada em outras presidências posteriores, foram (i) infraestrutura; (ii) desenvolvimento de recursos humanos; (iii) comércio; (iv) investimento privado e criação de empregos; (v) segurança alimentar; (vi) crescimento resiliente; (vii) inclusão financeira; (viii) mobilização de recursos domésticos; e (ix) compartilhamento de conhecimento. Além desses tópicos, os líderes aderiram em sua declaração os temas de mudança climática e uso de energia como temas importantes para o objetivo de recuperação econômica e “crescimento compartilhado”.

De acordo com o grupo de pesquisa do G20, o “*The G20 Research Group*” a ampliação da agenda de desenvolvimento e a criação do DWG, as iniciativas da área de desenvolvimento seguiram sob orientação do grupo de trabalho em 2012. Em 2013, foi elaborado o primeiro documento dedicado ao tema de desenvolvimento, apresentando todo o progresso dos compromissos assumidos em presidências passadas. Em 2014 o DWG elaborou um processo de prestação de contas anual e um outro processo, mais detalhado, de prestação de contas triannual. Nenhuma contribuição foi registrada em 2015. Em 2016, durante a presidência Chinesa, a agenda de desenvolvimento do G20 foi reformulada a fim de se tornar

²¹ “it presumes that solutions should be tailored to the requirements of individual countries, with developing countries taking the lead in designing packages of reforms and policies best suited to their needs”

alinhada aos ODS 2030, com o lançamento do “*G20’s Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development*”.

A fim de mostrar com certa precisão as contribuições de forma concisa, serão mostradas os principais problemas intrínsecos aos tópicos do Plano de Ação, bem como os compromissos assumidos, suas implementações e iniciativas para abordar tais problemas, dentro dos tópicos de: (i) agricultura/segurança alimentar; (ii) energia/mudança climática.

4.1.1- Agricultura:

O tema de agricultura, ou melhor, o tratamento do problema de insegurança alimentar, ganhou ressalto após a crise financeira de 2008 com a instabilidade de insumos alimentícios, onde países com especial vulnerabilidade à picos de preços de produtos alimentícios sofreram mais. Os membros do G20 apoiaram, por declarações, iniciativas de Organizações Internacionais que focaram no financiamento de produtores globais a fim de mitigar os efeitos da volatilidade de preços das commodities agrícolas no mercado internacional, como a GAFSP²² e a AFSI²³, mas sem nenhuma contribuição real do grupo.

Em 2010-11, com súbito crescimento no preço de alimentos devido a problemas de produção ao redor do mundo, como o da Rússia sofrendo com queimadas nas produções de trigo, e da Austrália lidando com inundações em suas plantações (White, 2010), o nível de má nutrição e demanda social por disponibilidade de alimentos resultaram na resposta do G20, realizando a primeira reunião dos Ministros responsáveis por Agricultura (Warren, 2018).

Na reunião de Ministros foi acordado o “*Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture*” em que todos os membros do G20 assumiram o compromisso de adotarem uma série de ações internas para a melhoria da produção, da

²² GPAFS (Global Partnership for Agriculture and Food Security), foi lançada na reunião sobre Segurança Alimentar (High-Level Meeting on Food Security for All), organizada pela Espanha e pela ONU, em Madrid, 2009, que teve como objetivo estabelecer uma plataforma com participação de todos atores envolvidos (“*Stakeholders*”) sobre segurança alimentar.

²³ L’Aquila Food Security Initiative (AFSI), lançada na 35.ª reunião de cúpula do G8, em 2009, teve duração de 3 anos (2009 a 2012), com o compromisso dos líderes do G8 de desembolsar um total de 22,2 bilhões de dólares em financiamento para assistência agrícola a países de baixa renda.

transparência, da coordenação política entre estados e da redução dos efeitos da volatilidade de preços sobre produtos alimentícios. Assim, foram criadas 6 iniciativas do G20 para a implementação dos compromissos acordados na reunião:(i) IRIWI (*International Research Initiative for Wheat Improvement*); (ii) AMIS (*Agricultural Market Information System – AMIS*); (iii) GEOGLAM (*Global Agricultural GeoMonitoring Initiative GEOGLAM*); (iv) RRF (*Rapid Response Forum – RRF*); (v) “*Agriculture and Food Security Risk Management Toolbox*”; e (vi) “*Emergency Humanitarian Food Reserves*” (2011. FR. Cannes Summit Final Declaration. Parágrafo - 42)

Em 2012, além de dar continuidade às novas iniciativas, foi criado um novo grupo de pesquisadores na área de agricultura, o MACS (G20 Agricultural Chief Scientists – MACS), bem como a criação de quatro novas iniciativas: (i) Plataforma Agrícola Tropical (Tropical Agriculture Platform – TAP); (ii) Diretrizes voluntárias para a governança responsável da posse da terra, áreas pesqueiras e florestas; (iii) AGPM (Pilot Projects of the Agriculture Pull Mechanism); e (iv) PARM (Platform on Agricultural Risk Management). Nas presidências de 2013 e 2014, não foram realizadas reuniões com ministros de agricultura, principalmente devido à queda no preço de alimentos e a foco das presidências em outras prioridades (Warren, 2018).

Na presidência turca, a principal contribuição na área de agricultura foi a criação de uma iniciativa em conjunto com a FAO e outras organizações internacionais relevantes, a TPFLW (Technical Platform on the Measurement and Reduction of Food Loss and Waste), uma plataforma de compartilhamento de informações e melhores práticas na área oferecendo medidas de prevenção, redução e medição da perda e desperdício de alimentos em níveis locais, nacionais e regionais.

Outros tópicos entraram na agenda, durante as presidências seguintes, incluindo gestão sustentável de recursos hídricos, aplicação de tecnologias de comunicação na produção e resistência antimicrobiana. Estes tópicos foram, de certa forma, interrompidos com a atual crise de saúde decorrente a pandemia COVID-19, mas com planos à continuarem após a crise.

4.1.2 Energia

A primeira menção do tema de energia na agenda do G20 começou em 2009, onde os Líderes assumiram o compromisso de fazer “[...] the transition towards clean, innovative, resource efficient, low carbon technologies and infrastructure.” (2009. UK. The global Plan for Recovery and Reform. Ensuring a fair and sustainable recovery for all). O compromisso, ainda que não apresente explicitamente o termo “energia”, se refere ao que conhecemos hoje como “eficiência energética”, um tópico crucial para a agenda de energia, juntamente ao tópico de transição energética, como medidas de diminuição de gastos, produção de energia e diminuição da produção de gases carbônicos, diretamente ligados a próxima agenda a ser apresentada no artigo. Antes de mais nada, é necessário apresentar os principais problemas na agenda de energia. O principal foco de ação da agenda de energia do G20 podem ser reduzidos a três fatores: (i) ineficiência energética; (ii) o uso persistente de fontes de energia não-renováveis; e (iii) falta de acesso à energia.

O uso de fontes de energia não renováveis é autoexplicativa. De acordo com R B Jackson et al. (2019) o rápido crescimento do uso de combustíveis fósseis, especialmente entre os anos de 2017-19, torna cada vez mais improvável o objetivo criado no Acordo de Paris de limitar o aumento da temperatura média à 2 C°, com um esforço de alcançar o limite de 1,5 C°, até o ano de 2100.

A ineficiência energética se refere às tecnologias utilizadas por sociedades que requerem uma fonte de energia ineficiente em comparação a tecnologias mais avançadas, em outras palavras significa criar e utilizar tecnologias que produzam maiores resultados com menores custos de produção (European Parliament, 2015).

E por fim, acessibilidade energética. De acordo com a IEA (international Energy Agency, 2019) acessibilidade energética pode ser definida como disponibilidade mínima de eletricidade em casas, disponibilidade mínima de gás e energia para cozinha, acesso a energia que possibilitem produtividade econômica, e acesso a energia para serviços públicos. De acordo com um relatório produzido pela própria Organização, quase um bilhão de pessoas ainda não possuem acesso à energia (World energy outlook, 2019).

O G20 teve, inicialmente, durante os anos de 2008 a 2012, quatro tópicos na sua agenda, todos voltados a solução dos problemas supracitados com

compromissos assumidos pelos Líderes em cada presidência: redução de subsídios ineficientes, em especial apoio de recursos públicos, aos combustíveis fósseis; reduzir os efeitos negativos da volatilidade dos preços de combustíveis fósseis; e promover energia limpa e eficiente.

Sobre a questão de redução de subsídios ineficientes, resultou na criação de estratégias e cronogramas, elaborados pelos Ministros de Finanças e Energia, para alcançar o objetivo de racionalizar e eliminar progressivamente, no médio prazo, tais subsídios, levando em consideração as necessidades de desenvolvimento e de acesso à energia dos países em desenvolvimento. As estratégias e cronogramas, compiladas no documento “*G-20 Inefficient Fossil Subsidy Reform Peer Review Process*”, apresentaram um processo de revisão por pares, em que dois ou mais países assumiram o compromisso de adotar medidas em prol do objetivo enquanto monitoram uns aos outros. Ainda que EUA e China tenham participado, em 2013, do processo de revisão por pares, no ano de 2019 os membros do G20 fizeram pouco para cumprir com o objetivo, de acordo com um relatório da OCDE (OCDE, 2019)

A partir do ano de 2013, a agenda de energia passou a ser supervisionada pelo Grupo de Sustentabilidade Energética, o ESWG (Energy Sustainability Working Group). Os compromissos assumidos nas presidências passadas foram dados continuidade de 2014 a 2016.

Seguindo os compromissos das presidências passadas, de promover o acesso à energia a todos, foi realizado um estímulo de diálogo entre os setores público e privado, bancos multilaterais de desenvolvimento, agentes do mercado e organizações interessadas, com previsão de início em 2014, com intuito de identificar os fatores inibidores do investimento no setor energético e de investigar possíveis medidas para promoção de fontes de energia seguras, eficientes, sustentáveis e de baixo custo.

Em 2017 a agenda de energia se fundiu a de mudança climática, com reuniões sendo realizadas entre novo grupo, o CSWG (Climate Sustainability Working Group), resultando no Plano de Ação de Energia e Clima para o Crescimento, dedicado às duas agendas. Em 2018 a diante o ESWG foi convertido para o Grupo de Transição Energética (ETWG) oficializando a prioridade dada pelo G20 à transição energética de cada membro.

3.2 - RESULTADOS

Levando em consideração o G20 sob o contexto de interdependência complexa e as contribuições que o grupo realizou durante sua operação após a crise de 2008, em que medida o fórum de fato age/agiu como promotor do desenvolvimento ?. Primeiramente, sabemos que, por conta da formação do grupo, e sua natureza de diálogo à alto-nível, nenhum membro teve ou tem maiores capacidades de negociações sobre os temas propostos nas Declarações de Líderes, com exceção da forte influência da agenda de cada país que preside a Cúpula de Líderes. As contribuições de cada tema, apesar de serem inúmeras e focadas em problemas significantes da agenda internacional, são pontuais, fortemente dependentes da agenda de cada presidência. Dessa forma, grande parte das contribuições feitas pelo G20 são respostas de crises internacionais ou problemas pontuais de preocupação de um único país. Por fim, é necessário lembrar que parcerias do G20 com organizações internacionais dedicadas à assuntos específicos da agenda criaram diversas iniciativas e compromissos, muitos destes cumpridos de forma pontual, que possibilitaram permear os objetivos dados aos responsáveis, independente da agenda de cada país ou crises enfrentadas ao longo dos anos.

É possível entender, com estas conclusões, que o G20 tem, de fato, criado várias contribuições, notavelmente nas áreas de agricultura e energia, ao longo dos anos. Não somente como forma de coordenação política em tempos de crise mas como hub de cooperação em temas de interesse global no longo prazo, com os compromissos e iniciativas alinhados com a Agenda 2030. Contudo, a eficácia de tais compromissos é puramente limitada ao interesse de cada país em aderir consenso acordado em cada presidência. Em outras palavras, os compromissos assumidos no G20 tem pouca ou nenhuma eficácia para os objetivos definidos caso não sejam alinhados aos interesses dos membros. Tal é o caso da decisão do Trump de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris em 2017, quando todos os membros reiteraram os compromissos de cumprir com as metas do acordo (G20 Leaders' Declaration: Shaping an Interconnected World, July 8, 2017). As iniciativas criadas pelo G20, entretanto, não são limitados ao apoio de um único país, mas do conjunto de membros que compõem o G20. Tal é o caso do “*G20 Framework for*

Analysing Policies to Improve Agricultural Productivity Growth Sustainably” que consiste na elaboração de análises, feitas pela OCDE, sobre as capacidades de cada país em aplicar produtividade sustentável e inovadora. Estas, entre outras iniciativas, foram criadas pelo G20, com parcerias entre as organizações mais relevantes ao assunto, e subordinada diretamente aos Ministros responsáveis pelo tema e os Líderes de cada país.

Levando em consideração as contribuições, ainda que poucas, realizadas pelos compromissos cumpridos por cada membro, e os resultados que cada iniciativa trouxe, pode-se concluir que o G20, de fato, possui forte relevância na coordenação de seus membros na promoção de desenvolvimento. Possui, também, maior protagonismo em casos de resposta imediata a crises internacionais, mas com atuação presente e constante fora destes eventos. Como o autor Martin (2013) afirma: “Assim, tema após tema, não apenas a resolução de crises, mas também sua prevenção, são os testes de tornassol pelos quais o sucesso do G20 deve ser medido”²⁴. Sob essas linhas, o G20 mostrou e mostra seu sucesso como comitê de desenvolvimento.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O G20, como dito anteriormente, possui vários temas em sua agenda socioeconômica. Contudo, nenhum tema gerou mais resultados que as áreas de agricultura, com a formação de diversas iniciativas e uma gama de compromissos assumidos para erradicar, nos membros do G20 e países fora do grupo, a fome e todas as formas de malnutrição; e a área de energia e clima, abordando os principais problemas de aumento da produção de gás carbônico e transição para sistemas de produção de energia mais limpos e sustentáveis, com iniciativas de transparência, grupos de especialistas da área e compromissos assumidos. De acordo com os números fornecidos pelo Grupo de Estudo do G20 em seus relatórios de prestação de contas, e os trabalhos e resultados alcançados pelas iniciativas de cada área, o G20, mesmo que focado em recuperação econômica e marcado como fórum de soluções de crise, teve forte influência na manutenção do regime liberal e

²⁴ Thus on issue after issue, not only the resolution of crises, but also their prevention, are the litmus tests by which the success of the G20 should be measured.

promoção de do crescimento em países em desenvolvimento. Muitos impedimentos tornaram alguns dos trabalhos do G20 ineficazes e até mesmo irrelevantes. Contudo o grupo, além de atuar como importante plataforma de coordenação política em tempos de crise, atuou como comitê de desenvolvimento em pontos específicos dos problemas da agenda internacional fora dos períodos de urgência, relacionados a crises.

Assim, duas principais conclusões podem ser tomadas com relação a atuação do G20: (i) o G20 teve/ tem grande importância em momentos de crise, especialmente durante a crise financeira internacional de 2008 e a pandemia causada pelo COVID-19, e em assuntos de menor escala, como o acidente da “*deepwater horizon*” no golfo do México e o surto de ebola nos países da África, promovendo a coordenação política entre os agentes mais relevantes e possibilitando um espaço de transparência entre os países, mesmo que através de compromissos não-vinculativos; e (ii) o grupo atuou, ainda que de forma tímida, em assuntos relacionados a agenda de desenvolvimento, mais especificamente a agenda da ONU traduzida em Objetivos do Milênio e ODS 2030, sobre os problemas de segurança alimentar e rápida mudança climática mundial.

O Grupo dos 20, como hub de promoção do regime liberal e imerso em um meio fortemente interdependente, teve grande protagonismo na coordenação das maiores economias mundiais quando o sistema financeiro colapsou em 2008, e uma pequena atuação na promoção do crescimento econômico e social em países em desenvolvimento ao longo de sua existência, dependendo principalmente da confiança que os compromissos assumidos pelos membros do G20 fossem cumpridos. Com a recente crise de saúde, o G20 teve menor destaque na solução do problema, em grande parte pela indisposição dos maiores membros, em especial EUA e China, de cooperarem. O futuro do G20 como promotor de desenvolvimento em ações específicas em território de seus membros ainda é incerto, contudo, seguindo a tendência da queda do regime liberal e a incapacidade de cooperação entre grandes potências pode se tornar um empecilho muito em breve.

REFERÊNCIAS:

ALEXANDER, Nancy; LÖSCHMANN, Heike. **The Solar System of G20: Engagement Groups**. Heinrich-Böll-Stiftung International Politics: Fundamentals 4. p. 1-4. 2016.

Disponível em:

<https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/12/g20_-_the_fundamentals_4_the_solar_system_of_g20_-_engagement_groups.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

ALEXANDROFF, Alan S. **Liberal theory, liberal context and the G20**. The G20 and International Relations Theory, Edward Elgar Publishing. 2019. Disponível em:

<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786432643/9781786432643.00006.xml>.

Acesso em: 18 set. 2020.

BAYLIS, John. **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. Oxford university press, USA. 2020.

BRADFORD, Colin I. **Toward the consolidation of the G20: from Crisis Committee to Global Steering Committee**. Korea Development Institute. 2010. Disponível em:

https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/globalleadershipintransition_chapter.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

CARIN, Barry. **Development in the G20: White Elephant or Cornerstone?**. CIGI, Priorities for the G20: The St. Petersburg Summit and Beyond, 17 jul. 2013. Disponível em:

<https://www.cigionline.org/publications/development-g20-white-elephant-or-cornerstone>.

Acesso em: 22 set. 2020.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas**. 2011. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4037/1/BEPI_n08_papel.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

ERBACH, Gregor. **Understanding energy efficiency**. EPRS, European Parliamentary Research, briefing. 2015. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568361/EPRS_BRI\(2015\)56836_1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568361/EPRS_BRI(2015)56836_1_EN.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

G20 RESEARCH GROUP. **The Group of Twenty: A History**. 2008. Disponível em

<http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020

G20 RESEARCH GROUP. **G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2016. Disponível em:

<http://www.g20.utoronto.ca/2016/g20-action-plan-on-2030-agenda.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

G20 SEOUL SUMMIT. **Multi-year Action Plan On Development**. 2010. Disponível em:

<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

G20. **Energy Regulators Statement on Regulation and Promoting Investments in Energy Infrastructure**. Rússia, 2013. Disponível em:

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Kazan-statement.pdf>. Acesso em: 16 out.2020.

G20. **G20 Leaders' Declaration: Shaping an Interconnected World**. Hamburgo, Alemanha. 2017. Disponível em:

<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html>. Acesso em: 09 out. 2020.

G20. **How does the G20 Work?**. Arábia Saudita, 2020. Disponível em: <https://g20.org/en/about/Pages/Work.aspx>. Acesso em: 14 out. 2020.

IEA. 2019. **World Energy Outlook 2019**. Paris. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>>. Acesso em: 15 out. 2020.

IEA. **Defining energy access: 2020 methodology**. 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/articles/defining-energy-access-2019-methodology>>. Acesso em: 13 out. 2020.

JACKSON, RB; FRIEDLINGSTEIN, P; ANDREW, RM; CANADELL, JG; LE QUÉRÉ, C; PETERS, GP. **Persistent fossil fuel growth threatens the Paris Agreement and planetary health**. Environmental Research Letters. 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab57b3/pdf>. Acesso em: 09 out. 2020.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton university press. 2005.

KIRTON, John. **The G20 System Still Works: Better Than Ever**. Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy, v. 2, n. 3. 2014. Disponível em: <https://journals.sta.uwi.edu/ojs/index.php/iir/article/view/492/417>. Acesso em: 09 set. 2020.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Cornell University Press. 1983.

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. **The study of international regimes**. European journal of international relations, v. 1, n. 3, 1995, p. 267-330. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/37928577_The_Study_of_International_Regimes. Acesso em: 17 set. 2020.

MANOKHA, Ivan; MONA, Chalabi. **The Latest Financial Crisis: IR Goes Bankrupt**. Questions de recherche/Research Questions. Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po/CNRS). 2011. Disponível em https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2020/01/Dash_Shaw_Khandelwal_Evolution_G20.pdf. Acesso em: 11 set. 2020.

MARTIN, Paul. **The G20: From Global Crisis Responder to Steering Committee**. The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. 2013.

MCBRIDE, James; CHATZKY, Andrew. **The Group of Twenty**. 2019. Disponível em <https://www.cfr.org/backgrounder/group-twenty#:~:text=The%20G20%20was%20formed%20in,heads%20of%20state%20and%20government>. Acesso em: 16 out. 2020.

MERRILL, Laura; FUNKE, Franziska. **All Change and No Change: G20 Commitment on Fossil Fuel Subsidy Reform, Ten Years On**. IISD. 2019. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/all-change-and-no-change-g20-commitment-on-fossil-fuel-subsidy-reform-ten-years-on/>. Acesso em: 15 out. 2020.

NYE, Joseph; KEOHANE, John. **Power and interdependence**. 1989.

OCDE; PNUD. **G20 contribution to the 2030 Agenda PROGRESS AND WAY FORWARD**. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/dev/OECD-UNDP-G20-SDG-Contribution-Report.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

SCHWANEN, Daniel. **The G20 Framework for Strong, Sustainable And Balanced Growth: A Study in Credible Cooperation**. 2010. Disponível em <https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20no4.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

STIGLITZ, Joseph E, et al. **The Stiglitz Report: Reforming the international monetary and financial systems in the wake of the global crisis**. The New Press. p, 2. 2010. Disponível em: <http://www.library.fu.ru/files/Stiglitz-Report.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

THE WORLD BANK GROUP. **Food Price Watch**. 2015. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/960981468187734531/pdf/98251-NEWS-Box391506B-PUBLIC-FPW-June-2015-v1.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

THE WORLD BANK GROUP. **Global Food Prices Drop to a Five-Year Low**. 2015. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/01/global-food-prices-drop-to-a-five-year-low>. Acesso em: 09 set. 2020.

WARREN, Brittaney. **How G20 Agriculture Ministers' Meetings Influence Leaders' Commitments and Compliance**. Research Report, 13 jul. 2018. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/180713-how-agmins-influence-leaders.html>. Acesso em: 22 out. 2020.

WHITE, Gregory. **Food Prices Just Hit An All Time High**. Business insider, 5 jan. 2011. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/un-food-prices-2011-1>. Acesso em: 22 out. 2020.