

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



MAURICIO CARVALHO LYRIO  
KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

O G20

Este trabalho pretende apresentar, de maneira introdutória e panorâmica, o papel do G20 na governança global, tratando, entre outros aspectos, do histórico do grupo, sua estrutura, modo de funcionamento e agenda de atividades. A história do G20 está associada a crises, tanto em sua origem em 1999, na esteira da crise financeira na Ásia, quanto em sua consolidação em 2008, como resposta à crise financeira nos Estados Unidos. Seu protagonismo hoje decorre dos questionamentos à efetividade de instituições mais tradicionais, como a ONU, a OMC, o FMI e o Banco Mundial, que, à espera de reformas que custam a se materializar, abrem espaço para formas alternativas de concertação internacional. O G20 faz parte desse longo esforço, por tentativa e erro, de fortalecimento dos mecanismos de governança global. Trata-se de agrupamento de natureza informal e flexível, composto pelas “vinte” maiores economias do mundo (na verdade, dezenove países mais a União Africana e a União Europeia), com diversidade tanto geográfica como econômico-social. Como o livro procura demonstrar, o G20 cumpre, no contexto atual de conflagrações, papel central no esforço de manter abertos os canais de diálogo entre os países e de permitir coordenação e avanços concretos que não têm sido possíveis em outros foros. Contribui, ademais, para a ampliação da participação dos maiores países em desenvolvimento em debates fundamentais para a comunidade internacional.



O G20

MAURICIO CARVALHO LYRIO  
KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



# O G20

---

MAURICIO CARVALHO LYRIO  
KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

MAURICIO CARVALHO LYRIO  
KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

---

# O G20

---

## MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

## Conselho Editorial

Ana Flávia Granja e Barros	Maitê de Souza Schmitz
Daniella Poppius Vargas	Maria Regina Soares de Lima
João Alfredo dos Anjos Junior	Maurício Santoro Rocha
Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos	Rogério de Souza Farias

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.



MAURICIO CARVALHO LYRIO  
KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

---

# O G20

---



Brasília – 2024

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Tel.: (61)2030-9117/9128  
Site: gov.br/funag  
E-mail: funag@funag.gov.br

**Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

**Coordenação de Publicação e Editoração:**

Fernanda Antunes Siqueira

**Revisão:**

Acauã Lucas Leotta

**Equipe de publicação e editoração:**

Alessandra Marin da Silva  
Ana Clara Ribeiro Teixeira  
Denivon Cordeiro de Carvalho  
Eliane Miranda Paiva  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
Nycole Cardia Pereira

**Programação Visual e Diagramação:**

Varnei Rodrigues – Propagare Comercial Ltda.

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

L992g Lyrio, Mauricio Carvalho

O G20 / Mauricio Carvalho Lyrio, Kassius Diniz da Silva Pontes. -- Brasília :  
FUNAG, 2024.

115 p. --(Em poucas palavras)

ISBN: 978-85-7631-909-2

1. G20 – História. 2. Governança global. 3. Comunidade internacional. 4. Relações exteriores. 5. Política internacional.
- I. Pontes, Kassius Diniz da Silva. II. Título. III. Série.

CDD-327.1

---



## MAURICIO CARVALHO LYRIO

---

Diplomata de carreira. É Secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Ministério das Relações Exteriores, atuando também como Sherpa do Brasil para o G20. Foi Embaixador do Brasil no México e na Austrália. No Itamaraty, ocupou, entre outros, os cargos de Chefe do Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Planejamento Diplomático, Ministro-Conselheiro da Missão do Brasil junto à ONU em Nova York e porta-voz do Ministério das Relações Exteriores. Nascido no Rio de Janeiro, é bacharel em Comunicação Social e mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). É autor, pela FUNAG, do livro *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos*, além dos romances *Memória da Pedra* e *O Imortal*, publicados pela Companhia das Letras.



## KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

---

Diplomata de carreira. Natural de Manaus-AM, é bacharel e mestre em Direito (UnB), mestre em Diplomacia (Instituto Rio Branco) e doutor em História (UnB). Serviu na missão do Brasil junto à ONU em Nova York (2009-2013 e 2018-2021) e na Embaixada em Lima (2013-2015). No Itamaraty, atuou na Divisão do Mercosul, na Secretaria de Planejamento Diplomático e na assessoria do Ministro de Estado. É autor, pela FUNAG, dos livros *Euclides da Cunha, o Itamaraty e a Amazônia* e *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho*. Sua tese de doutorado, que tratou das relações entre Brasil e Estados Unidos no governo Juscelino Kubitschek, foi agraciada com o Prêmio CAPES-Fulbright em 2020.

# SUMÁRIO

I. Introdução: o G20 e os desafios de governança global .....	9
II. Histórico do G20 .....	17
2.1 Um primeiro passo: o G20 financeiro .....	17
2.2 A elevação do G20 ao nível de chefes de Estado e de Governo.....	28
III. Estrutura e funcionamento do G20 .....	41
IV. A agenda do G20 e seus grupos de trabalho .....	51
4.1 A trilha de sherpas .....	51
4.2 A trilha de finanças.....	65
V. O G20 e seu papel na governança global num cenário de crise .....	79
VI. O Brasil e o G20 .....	87
VII. Considerações finais: resultados do G20 e desafios futuros .....	99
VIII.Referências.....	107
Anexo I .....	110
Anexo II .....	111



# I

## INTRODUÇÃO: O G20 E OS DESAFIOS DE GOVERNANÇA GLOBAL

---

Um dos maiores desafios da comunidade internacional desde o início do século XX tem sido o de criar instituições que sirvam de espaço para o diálogo e a adoção de regras que restaurem ou reforcem a cooperação e a convivência pacífica entre as nações. Tais instituições nasceram sobretudo de situações-limite, de quebra da ordem então prevalecente, como grandes guerras ou crises econômicas. Esse foi o caso, para citar os exemplos mais célebres, da extinta Sociedade das Nações e de sua sucessora, a Organização das Nações Unidas (ONU), tributárias da Primeira e da Segunda Guerra Mundial.

Como se verá adiante, a história do G20 também está associada a crises, não apenas em sua origem em 1999, na esteira da crise financeira na Ásia, mas também em sua consolidação em 2008, como resposta à crise financeira nos Estados Unidos. Mesmo o protagonismo que o G20 assume hoje, em meados da década de 2020, decorre em boa medida da crise de efetividade de instituições mais tradicionais,

como a ONU, a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que, à espera de reformas necessárias que custam a se materializar, abrem espaço para formas alternativas de diálogo e concertação internacional. Desafios de alcance global pedem ações coletivas, coordenadas entre os países e, se e quando as instituições existentes não são capazes de provê-las, instrumentos alternativos tendem a ser criados ou reforçados.

Ainda que não possa ser equiparado a instituições internacionais formalmente estabelecidas, o G20 também faz parte desse longo esforço, por tentativa e erro, de fortalecimento dos mecanismos de governança global. Não cabe, aqui, uma análise detalhada do termo “governança global”, mas podemos, de maneira sucinta, considerar que se trata de uma ideia-força assentada no princípio de que os Estados dialogam e cooperam entre si porque muitos dos problemas que enfrentam extrapolam as fronteiras nacionais e só podem ser efetivamente solucionados por meio de ações negociadas e decididas em formato coletivo, de alcance geográfico circunscrito (“regional”) ou global (“multilateral”), de caráter universal e aberto (“plurilateral”) ou fechado aos demais países.

Cumprido, porém, estabelecer desde já uma precisão conceitual: as ações de “governança” em nível internacional ainda são imperfeitas e fragmentadas. Em outras palavras, governança global não é governo mundial, mas um conjunto de arranjos coletivos entre os países que visam a compensar o fato de que não há instituição supranacional que lhes possa impor normas. Mesmo quando as nações negociam e

estabelecem regras internacionais claras, o nível de adesão e respeito a elas pode variar, e a capacidade coletiva de impor sua observância nem sempre estará presente. No plano da paz e segurança internacionais, por exemplo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é frequentemente questionado por suas falhas em prevenir ou dirimir conflitos, quase sempre por veto de um de seus cinco membros permanentes, o que diz muito sobre a falta de representatividade, atualidade e equanimidade do Conselho, como o Brasil e tantos outros países têm apontado.

Já na esfera comercial é evidente a fragilidade atual da Organização Mundial do Comércio (OMC), muito em razão da ação deliberada de alguns membros de debilitar suas normas ou de impedir o pleno funcionamento de seu mecanismo de solução de controvérsias. Não são poucas as forças que preconizam hoje, por alegadas razões geopolíticas e de segurança nacional, uma “desglobalização” econômica e um retorno a políticas de corte mais nacionalista guiadas pelo Estado, curiosamente as mesmas nações que criticaram e tolheram, em décadas anteriores, seu uso por países em desenvolvimento como instrumento para promover o crescimento econômico e combater a pobreza.

De toda forma, o G20 não pode ser comparado às organizações internacionais estabelecidas no pós-Segunda Guerra. Trata-se de um agrupamento de natureza mais informal e flexível, sem tratado constitutivo e sem capacidade jurídica de impor normas de observância obrigatória a seus membros. O grupo é composto pelas “vinte” maiores economias do mundo (na verdade, dezenove países mais a União Africana e

a União Europeia), e sua diversidade é tanto econômico-social (aproximadamente metade são países desenvolvidos e metade em desenvolvimento ou “emergentes”) como geográfica, reunindo cinco países das Américas (Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos e México), cinco países da Europa (Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Rússia), cinco países da Ásia Oriental e Meridional (China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Japão), dois países da Ásia Ocidental e Oriente Médio (Arábia Saudita, Turquia), um país da África (África do Sul) e um país da Oceania (Austrália), configuração estabelecida na criação do G20 e alterada somente em 2023, com a incorporação de um vigésimo-primeiro membro, a União Africana.

Apesar de sua informalidade, o G20 cumpre, em nossos tempos de conflagrações, um papel central no esforço de manter abertos os canais de diálogo entre os países e de permitir coordenação e avanços concretos que não têm sido possíveis em outros foros. Isso explica a ampliação rápida do alcance e da variedade dos temas discutidos no G20, que inicialmente foi criado para tratar de questões muito específicas no campo econômico-financeiro: como enfrentar coletivamente as crises financeiras de 1999 e 2008. Aos poucos, o G20 expandiu seu alcance de ação para tratar de temas muito diversos, como saúde, educação, emprego, desenvolvimento sustentável, mudança do clima, energia, agricultura, economia digital, cultura, comércio e investimentos, risco de desastres, ciência e tecnologia, corrupção e, já durante a Presidência brasileira em 2024, questões de gênero e empoderamento de mulheres. Também se tem ampliado o diálogo do G20 com a sociedade civil, por meio dos chamados “grupos de

engajamento”, cujo fortalecimento é prioritário para países como o Brasil.

O G20 consiste, portanto, numa forma inovadora de governança por reunir países com peso econômico, não ter mandato preestabelecido e propiciar contatos e espaços mais informais de negociação entre autoridades governamentais em diversos níveis. As negociações e decisões do grupo tendem a exercer influência não só entre os países membros, os quais adotam políticas públicas no âmbito nacional acertadas em conjunto, mas também entre os demais países e organizações internacionais, pelo poder do G20 de estabelecer prioridades da agenda internacional, formular diretrizes para muitos temas e pressionar por avanços em questões específicas.

A ideia de “legitimidade” é fundamental para se entender a gênese do G20. O grupo nasceu das dificuldades enfrentadas pelas instituições internacionais formalmente estabelecidas (em especial as chamadas instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial e o FMI) em lidar com alguns dos desafios globais surgidos durante a primeira década do século XXI. Por essa incapacidade, foram deixando de ser vistas como catalisadoras de consenso e questionadas pela escassa produção de resultados concretos. O G20 surgiu justamente para preencher ou corrigir esse crescente déficit de eficácia e legitimidade.

Embora haja constantes questionamentos à pertinência de se falar de “governança global” num cenário caracterizado pela crise das organizações internacionais e de sua incapacidade de gerar os resultados esperados, o fato é que os esforços de coordenação e diálogo em nível internacional – condição básica

de qualquer “governança” – existem e precisam se ampliar no longo prazo, pois os principais desafios da humanidade (o exemplo recente mais notório é o da pandemia de Covid-19) são necessariamente transfronteiriços.

Ao longo deste trabalho apresentaremos, de maneira introdutória e panorâmica, o papel do G20 na governança global. O texto será dividido em três blocos principais. O capítulo II traça um histórico do G20, apresentando o contexto que levou à sua criação e sua posterior transição de foro para tratar apenas de questões financeiras para um espaço de concertação política e econômica mais ampla entre líderes. O capítulo III tem como foco a estrutura do G20, com a apresentação das atividades realizadas em suas duas trilhas: a de sherpas e a financeira. O capítulo IV discorre, de forma abrangente, sobre a agenda de atividades desenvolvida nos diferentes grupos de trabalho e nas instâncias técnicas que funcionam nas duas trilhas.

Os três capítulos finais têm enfoque mais analítico e trazem uma avaliação sobre o papel do G20 no enfrentamento de diversas crises globais. O capítulo V discorre sobre os desafios recentes enfrentados pelo agrupamento e sobre como o conturbado cenário geopolítico atual dificulta o aprofundamento da cooperação entre os países. No capítulo VI discorreremos sobre a visão que o Brasil tem do agrupamento, inclusive no momento em que assume pela primeira vez (no formato atual que culmina numa cúpula de líderes) a presidência de turno do grupo. Por fim, será realizada breve reflexão sobre os resultados logrados pelo G20 e os desafios que ainda deve superar para seguir mantendo-se relevante.

Ressalta-se, entre outros aspectos, que, idealmente, em contexto de uma Organização das Nações Unidas reformada e fortalecida, o G20 deveria retomar sua vocação de promoção da reforma da arquitetura de governança global, objetivo que esteve na raiz de sua própria criação e que não avançou na agenda de discussões nos últimos anos.

Em síntese, o objetivo da presente obra é oferecer, de maneira introdutória e para o público em geral, uma reflexão sobre o surgimento do G20, seu modo de funcionamento e os desafios que tem enfrentado. Espera-se, assim, contribuir para a difusão do conhecimento sobre um mecanismo que tem tido papel importante na governança global e que permitiu que alguns dos maiores países em desenvolvimento pudessem ampliar sua voz e poder em debates fundamentais para a comunidade internacional.



# II

## HISTÓRICO DO G20

---

### 2.1 UM PRIMEIRO PASSO: O G20 FINANCEIRO

As raízes do G20 remontam a 1999, ano marcado pela crise financeira na Ásia. Os últimos anos do século XX foram caracterizados por instabilidade em diferentes mercados emergentes, e não só no continente asiático, já que países como o México, o Brasil e a Rússia também sofreram pressões do mercado no período. Essas crises tinham como nota comum a abrupta saída de capitais dos países afetados e ataques de natureza especulativa contra suas moedas, fenômenos que punham em evidência a desregulação dos mercados internacionais e a incapacidade das organizações de Bretton Woods e de grupos restritos, como o Grupo dos 7 (G7), que reúne ainda hoje as principais economias do mundo desenvolvido, de coordenar uma resposta eficaz à crise. Além disso, a emergência de novas potências econômicas e a crescente integração dos sistemas financeiros deram origem a um fenômeno novo: a possibilidade de que crises deflagradas em países em desenvolvimento também pudessem “contaminar” as economias consideradas “centrais”, que eram

tradicionalmente a fonte única de crises de alcance global, como a depressão de 1929.

Essas crises da década de 1990 ocorreram em meio a questionamentos sobre as formas ortodoxas de resposta e a profundas divergências de diagnósticos quanto a causas e tratamento. Por exemplo: não há até hoje consenso sobre se o Fundo Monetário Internacional ajudou a superar ou agravou a crise ao aconselhar os países emergentes em temas como taxas de juros, de câmbio e na oferta de assistência às economias em dificuldades<sup>1</sup>. As evidências indicavam equívocos por trás do receituário predominante naquele momento, centrado na liberalização dos fluxos de capitais e investimentos, abertura comercial acelerada, redução da presença do Estado na economia e políticas contracionistas (esse leque de medidas passou a ser conhecido como “consenso de Washington”). A América Latina mostrou-se particularmente vulnerável a essas políticas, com estagnação econômica e agravamento das desigualdades sociais.

A isso se acrescia o fato de que os países mais afetados pelas crises não tinham presença significativa nas principais instâncias internacionais encarregadas de oferecer soluções aos problemas econômicos e financeiros globais. Foi nesse cenário, em 1999 – portanto nos estertores do século XX –, que emergiu o G20 em sua primeira configuração: a de mecanismo de concertação entre ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais para tratar de temas relacionados à economia global. O “G20 financeiro”, como será chamado aqui,

---

1 DELONG, J. Bradford. Financial Crises in the 1890s and the 1990s: Must History Repeat? *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 2, 1999, p. 255.

ambicionava suprir a falta de um foro mais inclusivo para tratamento de ameaças à estabilidade econômico-financeira global. Ele reunia, pela primeira vez, não apenas os países desenvolvidos antes encastelados na configuração mais restrita do G7, mas também países em desenvolvimento com participação importante no comércio e nos fluxos financeiros globais, tais como Arábia Saudita, Argentina, Brasil, China, Índia, México e Turquia.

Deve-se ter em conta que o G20 financeiro que surgiu em 1999 reunindo as principais economias do mundo não deve ser confundido com o “G20 comercial”. Este segundo agrupamento foi criado no contexto de embates sobre a agenda comercial, era integrado apenas por países em desenvolvimento e concentrou sua atuação na defesa da liberalização do comércio de produtos agrícolas no contexto da Conferência Ministerial da OMC realizada em Cancún poucos anos depois, em 2003.

O G20 financeiro estabelecido em 1999 surgiu de maneira atípica. Foi justamente no seio de um grupo mais restrito, o G7, que se reconheceu a necessidade de um espaço mais inclusivo para tratar dos desafios da economia global. Ao final do século XX, o G7 já dava sinais de obsolescência, pois era (e continua a ser) integrado exclusivamente por aquelas que constituíam, no início da década de 1970, as principais potências industriais do planeta com regimes considerados democráticos: a então Alemanha Ocidental, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, aos quais se somou, em 1976, o Canadá, resultando na conformação de “Grupo dos 7” (G7). Mais do que a dimensão das economias, o que unia esses países era uma alegada visão comum da ordem econômica

internacional – tratava-se de um conclave de países unidos pelo interesse em impulsionar o que se convencionou denominar de “ordem econômica liberal”, caracterizada por alguns dos objetivos já mencionados anteriormente: abertura comercial (sempre seletiva, pois a agricultura continuava protegida por pressão desses mesmos países), desregulação de mercados financeiros e promoção da democracia e liberdade econômica. Vale ressaltar que essa comunhão de valores subjacente ao G7 tinha maior relevância no cenário de Guerra Fria e perderia centralidade na década de 1990, com o fim (ou interregno de suspensão, se considerarmos a situação atual) da bipolaridade.

Em 1998, alguns anos após o fim da União Soviética, a Rússia juntou-se como membro, e o G7 tornou-se G8. À primeira vista, a inclusão da Rússia parecia destoar das tradições do G7. Tratava-se, contudo, de decisão estratégica para encorajar o governo russo, à época liderado por Boris Iéltsin, a incorporar os valores básicos do agrupamento, em especial a adoção da economia de mercado. A participação russa foi suspensa em 2014, após a ocupação de partes da Ucrânia, no que seria apenas o primeiro episódio da progressiva deterioração das relações da Rússia com os Estados Unidos e com países europeus.

Dado o papel do G7 na gestação do G20, é importante chamar a atenção para três de seus elementos característicos que se fariam presentes também no novo grupo. Em primeiro lugar, a exemplo do que viria a ocorrer com o G20 (tanto o financeiro quanto o de chefes de Estado e de Governo), o G7 não conta com um secretariado nem com uma estrutura formal, e suas cúpulas anuais têm como objetivo central

propiciar a interação entre líderes e a adoção de declarações em que expressam uma visão compartilhada sobre temas de importância global. Em segundo lugar, o G7 prevê, como o G20, a designação, pelos chefes de Estado e de Governo, de um representante pessoal, denominado “sherpa”, que atua nas discussões para definição da agenda dos encontros, preparação de declarações substantivas e, em alguns casos, organização de aspectos logísticos<sup>2</sup>. O termo “sherpa”, do idioma tibetano, designa grupos de origem nepalesa que atuavam como guias para escaladores do Himalaia, ou seja, auxiliavam-nos a chegar ao topo, à cúpula, *summit* em inglês, que significa ao mesmo tempo “pico de montanha” ou “reunião de líderes”.

Um terceiro elemento remete à semelhança de percursos entre os dois foros. O G7 iniciou suas atividades na década de 1970 com foco em questões econômicas, na esteira das crises do petróleo que marcaram aquele período e geraram grande instabilidade global. Com o passar do tempo, os debates foram adquirindo maior amplitude, estendendo-se por temas como paz e segurança, mudança do clima e energia. Como veremos, algo similar e em escala ainda maior ocorreu com o G20, que deu seus primeiros passos como um espaço de concertação econômico-financeira e passou, em seguida, a reunir líderes para tratar das mais diversas questões que envolvem a cooperação entre os países.

O aspecto fundamental a se ter presente é que as transformações céleres por que passou a economia global nas décadas de 1980 e 1990 – com a crescente importância das

---

2 ZAYM, Gülen Derya. Global Forums: are they must or waste for the global governance? *Global Political Trends Center, Policy Brief* n. 62, 2019, p. 3.

economias emergentes e o aprofundamento da globalização, consistente na ampliação dos fluxos de bens, serviços e capitais – deixaram patente que as instituições de governança global careciam de representatividade adequada. Esse descompasso era ainda mais explícito no caso dos foros dedicados a temas econômicos, dada a maior interligação dos sistemas financeiros globais e a possibilidade de “contágio” rápido em caso de crise em economias de maior importância.

Já não era possível desconsiderar a crescente participação dos países em desenvolvimento na economia mundial, assim como o declínio do peso do G7 no PIB global. A tabela 1, abaixo, ilustra esse fenômeno por meio da comparação do PIB dos países do G7 e de países emergentes e em desenvolvimento (designação que inclui países continentais como Brasil, China e Índia, mas também países de menor desenvolvimento relativo) em dois momentos distintos: 1980 e 2022.

Tabela 1 – Participação no PIB mundial (PPP)

País/Grupo	1980	2022
G7	50,65%	30,39%
Economias emergentes e em desenvolvimento	37,15%	58,26%

Fonte: FMI (2023).

Como se vê, o declínio da participação do G7 no PIB global representou uma significativa mudança na geografia econômica mundial. Foi justamente na virada do século, momento em que veio à luz o G20 financeiro, que essa ascensão do mundo em desenvolvimento ficou patente: em 2000, a participação dos

dois grupos acima no PIB global já era equivalente (girando, em ambos os casos, em torno de 43%). Pode-se argumentar, por isso, que ajustes na governança global tornaram-se antes um imperativo da realidade do que um simples fruto do voluntarismo dos países do G7.

Antes mesmo da criação do G20 financeiro, já haviam sido dados passos, ainda que modestos, para corrigir o déficit de representatividade de foros encarregados de questões macroeconômicas. Essas iniciativas já antecipavam, de alguma forma, a decisão que seria tomada dentro do G7 de se criar o G20. Em 1997, por exemplo, incluíram-se países ditos “emergentes” nos Novos Arranjos para Empréstimos (New Arrangements to Borrow – NAB), mecanismo que funciona no âmbito do FMI e que constitui uma espécie de fundo de reserva que reforça a capacidade daquela organização de conceder empréstimos em cenários em que o sistema monetário internacional passa por crises. Com o agravamento da crise financeira na Ásia e na América Latina naquele ano, decidiu-se reunir, com base no modelo estabelecido pelo NAB, um grupo mais amplo de países para tratar de temas relacionados à crise financeira internacional que afetava sobretudo países em desenvolvimento. Esse grupo passou a se chamar G22 (pois era integrado pelo G7 e outros quinze países) e tinha, entre seus membros, a África do Sul, Argentina, Brasil, México, China e Índia. O G22 se reuniu no nível de ministros da Economia ou Finanças e presidentes de Bancos Centrais. Em seguida, no início de 1999, o G22 foi novamente ampliado e chegou a tornar-se G33.

A conjuntura complexa enfrentada pela economia global impunha, naquele momento, uma rápida transformação na arquitetura institucional encarregada de lidar com a crise financeira, mas a criação do G22 e do G33 representou apenas um ensaio de democratização de discussões antes restritas ao G7. Seu caráter *ad hoc* e o baixo nível de institucionalização gerou insatisfação em seus participantes<sup>3</sup>, para os quais esse espaço não oferecia as condições necessárias para discussões mais aprofundadas sobre os desafios da economia global.

Foi nesse contexto de ações tentativas, um tanto experimentais, e de apelos por mudanças que em 1999 os ministros da Economia e Finanças dos países do G7 recomendaram a criação de um foro amplo para fortalecer a coordenação internacional na área financeira. As crises frequentes da década mostravam que o G7 já não estava à altura do desafio de prevenir problemas. Canadá e Estados Unidos foram os atores que naquela ocasião deram maior impulso ao estabelecimento do G20 econômico-financeiro. Segundo relato de Paul Martin, então ministro das Finanças do Canadá, sua proposta de criação de um grupo mais amplo que o G7 teria sido “imediatamente aceita” pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Lawrence Summers, a partir da constatação de que a crise asiática havia demonstrado que um grupo pequeno de países não poderia “ditar ao mundo o que fazer”<sup>4</sup>.

---

3 HAJNAL, Peter I. *The G20: evolution, interrelationships, documentation*. 2a. ed. Nova York: Routledge, 2019, p. 13.

4 Declarações de Paul Martin no vídeo “The History of G20”, 27/08/2018. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/multimedia/forged-crisis-inside-look-g20s-history>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

O próximo passo foi o de identificar as economias mais relevantes de cada região do planeta, de modo a engajar, na resposta coletiva às crises do mercado financeiro, países emergentes que tinham peso cada vez maior na economia global. Esse foi um exercício realizado no âmbito do G7 com algum grau de discricionariedade, mas sem desconsiderar certos parâmetros objetivos, pois o propósito era o de incluir no grupo as principais economias do planeta, inclusive as de países em desenvolvimento, e representativas de diferentes regiões do globo. Cumpre frisar que o critério usado não foi a lista estrita dos vinte maiores PIBs nacionais: há países que já estiveram ou estão nessa condição que não fizeram nem fazem parte do G20, pois o grupo foi concebido para contar também com diversidade geográfica. De qualquer modo, nenhuma economia de grande porte deixou de ser incluída.

Desse modo foram identificados os 19 países mencionados na introdução, aos quais se acrescentou um bloco regional, a União Europeia: 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 e Turquia. Essa se tornaria a configuração do G20 mesmo após sua elevação ao nível de líderes, em 2008. Segundo dados do próprio grupo referentes a 2023, esses países representariam mais de 75% do comércio global e cerca de 2/3 da população do planeta. Outros dados básicos relativos ao G20 figuram no anexo I do presente trabalho.

Uma curiosidade pouco conhecida é que o modelo de G20 financeiro, desenhado por Martin e Summers, incluiria, inicialmente, a Nigéria. O país, porém, não pôde juntar-se ao

grupo, segundo o próprio Martin, em razão de problemas políticos internos<sup>5</sup>, o que acabou tornando a África um continente sub-representado no G20, com apenas um membro. Retomaremos, posteriormente, essa discussão sobre a presença africana no G20 e sobre a composição do grupo como um todo.

A lista proposta por Canadá e Estados Unidos foi aceita pelos demais membros do G7 e plasmada em comunicado conjunto adotado em setembro de 1999. Segundo os termos desse comunicado, o G7 propunha a criação de um “diálogo informal” no marco da estrutura de Bretton Woods, com o propósito de “ampliar” as discussões sobre aspectos-chave de política econômica e financeira. A primeira reunião de ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais dos países do G20 – ou seja, o primeiro encontro do G20 financeiro – teve lugar logo depois, em dezembro de 1999, em Berlim<sup>6</sup>.

É importante atentar para essa particularidade do G20 financeiro, que será desenvolvida ao longo do texto: desde sua concepção, o grupo atuou “no marco” das organizações internacionais de Bretton Woods. Por seu caráter informal, não tem o poder de tomar decisões vinculantes – o que ocorre é que, dada sua composição de países de grande peso político e econômico, consensos ali logrados são muitas vezes convertidos em decisões nacionais ou mesmo de organizações formalmente constituídas.

A percepção de que o estabelecimento do G20 financeiro decorreu do reconhecimento puro e simples da ascensão de

---

5 *Ibidem*.

6 HAJNAL, *op. cit.*, p. 15.

novos atores na cena econômica mundial deve ser matizada. Subjacente à nova iniciativa estava a visão do G7 de que os países em desenvolvimento deveriam sobretudo “aprender” e absorver as “boas práticas” das economias avançadas, de modo a evitar o surgimento de novas crises financeiras<sup>7</sup>.

Apesar do inegável significado histórico da constituição do G20 financeiro, a verdade é que, entre 1999 e 2008, esse foro não teve papel de maior destaque. Uma vez debelada a crise financeira asiática, a economia internacional recuperou-se e foi marcada, ao longo do período, por crescimento e estabilidade. Ainda assim, tornava-se palpável a insatisfação dos países emergentes com a obsolescência da arquitetura institucional existente para enfrentar as crises internacionais. No plano econômico, o FMI e o Banco Mundial já não refletiam adequadamente o maior peso do mundo em desenvolvimento. No plano político, em meados dos anos 2000, houve diversas iniciativas relacionadas à reforma do Conselho de Segurança das Nações, inclusive a criação de grupos de interesse pró-reforma, como o G4, que reúne Alemanha, Brasil, Índia e Japão. Na esfera comercial, houve a formação do já mencionado G20 comercial, com o propósito de chamar a atenção para as distorções ainda existentes no mercado agrícola mundial.

Essas transformações e a pressão dos países emergentes por maior representatividade não se traduziram de imediato numa elevação do perfil do G20, que inicialmente continuou sendo visto como um foro dedicado aos debates entre ministérios de Economia e Finanças e Bancos Centrais. Como

---

7 GALVÃO, Marcos. O G20 e a transformação da governança internacional. *Política Externa*, v. 20, n. 3, dez./fev. 2011-2012, p. 17.

forma de acomodar o interesse dos principais países do mundo em desenvolvimento, surgiram iniciativas de caráter pontual, como convidar alguns países a participar das Cúpulas do G8. Isso resultou, por exemplo, no chamado “G8+5”: a partir de 2005, África do Sul, Brasil, China, Índia e México passaram a ser convidados para reuniões do grupo de economias desenvolvidas. Pouco depois, em 2007, surgiu o chamado “processo de Heiligendamm”, que previa uma cooperação mais estruturada entre o G8 e esses cinco grandes países emergentes, com foco em questões econômicas.

Essas discussões ocorriam, porém, num formato desequilibrado, conhecido no jargão diplomático como *outreach* (em tradução literal, alcançar o que está “fora”): ficava claro que os grandes países em desenvolvimento eram apenas “convidados” a travar discussões específicas com os países do G8, a partir de temas e de enfoques previamente definidos pelos anfitriões. Tudo indicava que esse novo formato era demasiadamente limitado para dar conta das amplas transformações em curso no cenário global, em especial a crise de legitimidade das instituições de Bretton Woods e a célere ascensão econômica de países do mundo em desenvolvimento.

## 2.2 A ELEVAÇÃO DO G20 AO NÍVEL DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO

Esse cenário mudou drasticamente em 2008, na esteira de outra grave crise internacional. Dessa vez, o abalo surgiu no sistema bancário dos Estados Unidos, com o estouro de uma bolha imobiliária que desencadeou importante crise

de liquidez. A crise logo se espalhou para diversos países, especialmente europeus, resultando em desaceleração econômica e desconfiança sobre a saúde da economia mundial. É curioso notar a inversão do fenômeno que ocorrera em 1999: se, naquele momento, era a “periferia” que ameaçava a estabilidade financeira internacional, em 2008, a maior crise econômica global desde a década de 1930 era deflagrada no “centro”<sup>8</sup>.

Tornou-se evidente, mais uma vez, que a interconexão entre as principais economias do planeta tornava indispensável um espaço mais eficaz de coordenação de resposta a crises. Dada a magnitude da recessão que se iniciava nos Estados Unidos e na Europa e a desconfiança que pairava sobre o sistema financeiro das principais economias do planeta, consolidou-se a percepção de que o G20 devia reforçar seu poder de atuação, indo além do escopo de ação dos ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais. A conjuntura exigia medidas rápidas a serem tomadas no mais alto nível. A crise de 2008 representou, dessa forma, um ponto de inflexão, ao evidenciar a premência de ajustes mais amplos nos mecanismos de governança global.

Foi ainda nesse ano, meses após o início da crise, que o G20 passou a reunir-se em formato mais elevado, com participação de chefes de Estado e de Governo. A decisão de realizar um encontro de líderes do G20 – e não do G8, como se esperava – teria partido do presidente dos Estados Unidos,

---

8 COZENDEY, Carlos M. B. O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas. *Boletim de Economia e Política Internacional* – IPEA, n. 8, out./dez. 2011, p. 83.

George W. Bush<sup>9</sup>. Essa decisão, porém, não foi tomada no vácuo, e adveio da pressão de países em desenvolvimento, inclusive do Brasil, que à época presidia o G20 financeiro. Bush realizou consultas prévias a outros líderes, tendo falado inclusive com o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, que apoiou a ideia e se comprometeu a participar do encontro<sup>10</sup>.

A iniciativa norte-americana resultou da constatação de que a simples extensão de convites *ad hoc* para que líderes de economias emergentes participassem de encontros do G8 não seria suficiente, pela notória insatisfação de países como África do Sul, Brasil, China e Índia com o descompasso entre a realidade geopolítica e a arquitetura de governança global. Manter outras grandes economias fora da mesa de debates era um risco que poderia comprometer os esforços de enfrentamento da recessão que se iniciava. Como assinalou um diplomata brasileiro que participou diretamente das reuniões do G20 realizadas naquele momento:

As mudanças aconteceram porque, com perdão da linguagem coloquial, estavam para lá de maduras, e os arranjos anteriores, que teimavam em deixar de fora as nações emergentes, para lá de caducos. Mas foi preciso que uma crise abalasse os pilares da economia global para que se rompessem a inércia burocrática e a resistência política a transformações amplamente reconhecidas como legítimas e necessárias.<sup>11</sup>

---

9 HAJNAL, *op. cit.*, p. 16.

10 GALVÃO, *op. cit.*, p. 18.

11 *Ibidem*, p. 17.

O primeiro encontro do G20 em nível de chefes de Estado e de Governo teve lugar em Washington, em 15 de novembro daquele ano, com o objetivo específico de discutir medidas para conter a crise financeira global. É importante ter em conta que essa reunião de líderes ocorreu pouco depois de encontro do G20 financeiro realizado em São Paulo, ocasião em que o Brasil já defendera a reforma do sistema de Bretton Woods. A estratégia de George W. Bush, cujo mandato estava por ser concluído, acabou dando certo. Se inicialmente muitos julgavam que o encontro de cúpula seria uma tática diversionista de um presidente de partida acossado por críticas internas a seu manejo da economia americana, ao final a avaliação foi de que o encontro marcou uma mudança relevante na ordem internacional. Emblema disso seria a foto em que Bush aparecia, no almoço de líderes, ladeado pelos presidentes do Brasil e da China, imagem que ilustrava “a nova realidade da governança global no século XXI”<sup>12</sup>.

Havia, claro, a vantagem de que o G20 já se reunia em nível de ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais. Isso facilitou a preparação da reunião de cúpula e tornou automática a identificação dos países que seriam convidados, evitando-se debates desgastantes sobre o formato e a composição do grupo mais adequados para a reunião.

Ao final de 2008, não estava claro, no entanto, se o G20 iria consolidar-se como foro permanente para enfrentamento de crises globais, eventualmente extrapolando o domínio econômico e financeiro. As discussões se concentravam,

---

12 BRADFORD, C.; LINN, J. F.; MARTIN, P. Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda. *Brookings – Policy Brief 168*, December 2008, p. 2.

naquele momento, tão-somente na gestão dos desafios decorrentes da crise financeira global. Não por acaso, o evento foi intitulado “Cúpula sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial” e a declaração de líderes mencionava compromissos apenas nessa seara (em contraste evidente com a diversidade temática hoje presente nas declarações do G20). Uma das constatações foi a de que a coordenação “inconsistente ou insuficiente” de políticas macroeconômicas teria levado à disrupção dos mercados. Entre as medidas acordadas nessa primeira cúpula de líderes do G20 realizada em Washington estavam o uso de políticas fiscais para estimular a demanda interna; a ampliação do acesso de países em desenvolvimento a financiamentos; o fortalecimento da transparência e promoção de maior regulação dos mercados financeiros; e a reforma das “instituições financeiras internacionais”, de modo a que pudessem “refletir mais adequadamente” a nova realidade econômica mundial, inclusive por meio da atribuição de “maior voz e representatividade” a países em desenvolvimento e emergentes<sup>13</sup>.

Menos de um ano depois, em setembro de 2009, em Pittsburgh, foi realizada a segunda cúpula do G20. Foi nessa ocasião que o G20 de fato se consolidou como formato de concertação entre as maiores economias do planeta. A declaração adotada nessa ocasião consignou explicitamente que o G20 se tornava “o principal fórum global para cooperação econômica internacional”. O comunicado louvava as conquistas

---

13 “Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy”. 15 November 2008. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>>. Acesso em: 30 maio 2023.

logradas nos meses anteriores – que resultaram no maior estímulo fiscal e monetário coordenado da história – e reafirmava o compromisso de seus membros de garantir uma recuperação econômica sustentável, de forma a manter o crescimento e a geração de empregos. Havia, por conseguinte, um evidente reconhecimento de que o G20 se mostrara eficaz na coordenação da resposta à grave crise desencadeada no ano anterior e deveria tornar-se foro importante de concertação internacional.

Mais importante: a declaração de Pittsburgh continha mensagem clara sobre a necessidade de se promover uma reforma da arquitetura global para “atender às necessidades do século XX”, reconhecendo que “atores críticos tinham de estar na mesa”. Esses “atores críticos” eram justamente as grandes economias de países em desenvolvimento excluídas do formato G7/G8. Ao designarem o G20 como “principal fórum para nossa cooperação econômica internacional”, os líderes indicavam que o novo formato, mais que o do grupo restrito de países ricos, refletia mais adequadamente a realidade do século XXI.

Restava, obviamente, o desafio de traduzir essas intenções em ações práticas. Ademais das medidas de emergência para lidar com a crise econômica, foram dados passos iniciais para a reformulação da arquitetura financeira global. Um deles foi a criação do Comitê de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB), com presença das maiores economias emergentes do planeta. O FSB passou a ter a atribuição de coordenar e monitorar os esforços para regulação e supervisão de políticas do setor financeiro em nível internacional. O novo

mecanismo substituiu o Fórum de Estabilidade Financeira (Financial Stability Forum – FSF), concebido ainda sob os auspícios do G7 na esteira da crise asiática dos anos 1990, e que não contava com a presença de economias em desenvolvimento. Naquele momento o Brasil, por exemplo, avaliava que “a representação do FSF é seletiva e excludente” e defendia “sua ampliação para que a representação dos países emergentes seja consideravelmente reforçada”<sup>14</sup>. O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, que tem papel central na supervisão do sistema financeiro, também passou por expansão semelhante<sup>15</sup>.

Além disso, a declaração de Pittsburgh de 2009 previa o compromisso de mudança nas quotas do Fundo Monetário Internacional para responder à crescente importância dos países emergentes, repassando a esse grupo 5% das quotas de países “sobrerrepresentados”. Por fim, previa-se aumento de pelo menos 3% no poder de voto dos países em desenvolvimento no Banco Mundial<sup>16</sup>. Ambas as mudanças eram modestas, mas na direção correta.

Um último tema discutido na Cúpula de Pittsburgh que merece realce foi a adoção de iniciativa para promover harmonização de políticas macroeconômicas entre os membros: o Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth (Acordo-Quadro para Promoção do Crescimento Forte,

---

14 Governança Financeira Global – Proposta brasileira. Novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008proposals-br.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

15 GALVÃO, *op. cit.*, p. 19.

16 Declaração de Líderes de Pittsburgh (2009). Disponível em: <[https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty\\_new/about\\_g20/previous-summit-documents/2009-us/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf](https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/about_g20/previous-summit-documents/2009-us/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2023.

Sustentável, Equilibrado e Inclusivo). Esse acordo tinha como pano de fundo a preocupação com os desequilíbrios globais decorrentes, por exemplo, da chamada “guerra cambial”, por meio da qual países mantinham suas taxas de câmbio artificialmente desvalorizadas, de forma a estimular exportações.

Embora seja difícil mensurar em que medida os membros do G20 de fato implementaram os compromissos assumidos no foro, ficou claro que, naquele contexto específico, houve menor uso de medidas de natureza protecionista do que no passado. Além disso, seus membros buscaram o fortalecimento da governança econômica global por meio do apoio às instituições multilaterais já existentes, como o Fundo Monetário Internacional. Os países do G20 contribuíram com US\$ 500 bilhões em recursos adicionais para que o FMI oferecesse linhas de crédito em reação à crise.

Por essa razão, pode-se sustentar que o G20 teve êxito em três frentes distintas na gestão da crise de 2008: adoção de programas de estímulo fiscal por seus membros; esforço de manter os mercados abertos, evitando-se ações protecionistas que teriam impacto negativo no comércio global; e fortalecimento das instituições de governança econômica internacional, como o FMI. Apesar disso, o grupo não foi completamente bem-sucedido em adotar compromissos de natureza vinculante, em âmbito global, com relação à regulação dos mercados financeiros, embora isso tenha ocorrido em nível nacional nos países que estavam na origem e no centro da crise (como os Estados Unidos e os membros da União

Europeia)<sup>17</sup>. Da mesma forma, os esforços de coordenação macroeconômica mais amplos também deixaram a desejar. Embora o Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth parecesse apontar para uma era mais auspiciosa para a cooperação monetária entre os países do G20, seus resultados acabaram sendo insuficientes, já que as políticas econômicas das principais economias do planeta (como os Estados Unidos e a China) continuaram a ser moldadas estritamente com base em interesses nacionais<sup>18</sup>.

Ainda assim e de forma geral, a partir de 2008, o G20 aumentou seu perfil e se tornou de fato o foro por excelência em que as principais economias do planeta discutem desequilíbrios na economia internacional. Representou, além disso, uma atualização necessária dos espaços de governança, já que, vale repetir, o G7 já não refletia a realidade geopolítica e geoeconômica do planeta. A exemplo do que já foi feito na seção anterior (tabela 1), aqui é importante mencionar novamente alguns números que põem em relevo as mudanças estruturais por que passou a ordem internacional nas três últimas décadas e que, em última instância, tornaram incontornável a criação do G20.

---

17 SCHIRM, Stefan A. Efficiency and Legitimacy of the G20. In: *The G20, Emerging Powers and Transatlantic Relations*. German Marshall Fund of the United States, 2011, p. 3.

18 SCANDIUCCI FILHO, José Gilberto. O debate sobre a “guerra cambial” (2010-2011): um ponto de inflexão na relação do Brasil com o G20. *Cadernos de Política Exterior*, ano II, n. 4, 2016, p. 108-109.

Tabela 2 – Participação do G7, G20 e BRICS  
no PIB mundial (PPP) (1990-2021)

Grupo\ Ano	1990	1995	2000	2008	2021
G7	44,20%	43,17%	43,79%	36,36%	30,51%
G20	70,45%	71,07%	72,65%	71,60%	72,72%
BRICS	15,68%	16,47%	18,01%	24,56%	31,76%

Fonte: Banco Mundial (2023).

Em 1990, os países do G7 respondiam por 44% do PIB mundial, cifra que caiu para 30% em 2021. No ano em que o G20 foi elevado a nível de líderes, 2008, por exemplo, a China já era a segunda economia do planeta (após os Estados Unidos, se tomarmos como critério o PIB ajustado pela paridade do poder de compra); a Índia, a terceira; a Rússia, a sexta; e o Brasil, a sétima.

Já em 2023, e segundo dados do FMI que também tomam em conta o PIB ajustado pela paridade do poder de compra, a China tornou-se a maior economia do planeta, com a Índia em terceiro, a Rússia em sexto, Indonésia em sétimo e Brasil em oitavo. Ou seja, das oito maiores economias do mundo, cinco são de países ditos “emergentes”. O G7, por conseguinte, não poderia mais ser considerado o espaço que reúne as “maiores economias” do planeta, tratando-se antes – como seguiremos discutindo ao longo deste trabalho – um foro de países desenvolvidos (ricos) com visões semelhantes de mundo, mas sem a mesma capacidade de outrora de moldar, por si só, os rumos do sistema internacional.

Ainda segundo as projeções do FMI, as sete maiores economias em desenvolvimento (Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Rússia e Turquia) terão em 2028 cerca de 40% do PIB global (novamente pelo critério da paridade do poder de compra), em comparação com 27% dos países do G7<sup>19</sup>. Se nos concentrarmos apenas nos países do BRICS em sua composição vigente até meados de 2023 (África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia), há dados que indicam que seu PIB conjunto já havia ultrapassado, em 2023, aquele do G7 (31,5% do PIB global PPP *versus* por 30,7% do G7)<sup>20</sup>.

Tratamos ao longo desta seção da criação do G20, de sua consolidação como espaço de concertação entre Chefes de Estado e de Governo e de seus êxitos no enfrentamento da crise de 2008. Nessa fase inicial, o G20 foi concebido como um mecanismo de resposta rápida e coordenada para o gerenciamento de crises econômicas<sup>21</sup>, mas passou em seguida a adotar gradualmente uma agenda mais ampla e relacionada com os diversos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Seu caráter relativamente inclusivo e mais transparente parecia augurar uma nova era de entendimentos e de reforma e revitalização das instituições de governança global.

A criação do G20 teve um efeito transformador por tratar-se de um foro de maior horizontalidade, de composição variada

---

19 G7's RELEVANCE cemented by G20's dysfunction. *Financial Times*, 18/05/2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/347ab709-1a68-44a5-aba3-048293e3d1ed>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

20 THE HEAT: BRICS bigger than G7. *CGTN America*, 13/04/2023. Disponível em: <<https://america.cgtn.com/2023/04/13/the-heat-brics-bigger-than-g7#:~:text=ln%20a%20sign%20of%20a,compiled%20by%20Acorn%20Macro%20Consulting->>>. Acesso em: 18 maio 2023.

21 NARLIKAR, Amrita. Can the G20 Save Globalisation? *GIGA Focus – Global*, n. 1, March 2017, p. 2.

(com países de diferentes estágios de desenvolvimento) e de dimensão nem tão reduzida como o G7, nem tão ampla como a ONU, o que permitiu contato mais próximo entre líderes e autoridades governamentais de diversos níveis.

No entanto, como veremos, o grupo passou a enfrentar crescentes desafios à sua eficácia e legitimidade, como decorrência natural do fato de que o próprio cenário internacional mudou significativamente na última década. Desde então, algumas instituições multilaterais que catalisavam esforços de governança global, como a Organização Mundial de Comércio, o Conselho de Segurança da ONU e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima, debilitaram-se em razão de impasses entre os membros e padeceram com o aprofundamento de sua crise de legitimidade. O processo de reforma estrutural da arquitetura de governança global tampouco avançou de maneira satisfatória. Ao mesmo tempo, agravou-se a rivalidade entre as principais potências econômicas do mundo – China e Estados Unidos –, resultando em medidas de coerção comercial e ressurgimento de ações protecionistas. Por fim, a pandemia de Covid-19 e o conflito entre Rússia e Ucrânia impuseram novos desafios à cooperação internacional.

É contra esse pano de fundo complexo que o G20 tem operado nos últimos anos. Antes de retomarmos a análise de sua trajetória, porém, é importante apresentarmos seu modo de funcionamento e a maneira como está estruturado, chamando a atenção para sua flexibilidade organizacional e procedimental a para a diversidade de temas que têm sido tratados em suas diversas instâncias.



# III

## ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO G20

---

O G20 é uma organização informal, com estrutura flexível. Como assinalado anteriormente, as próprias origens do grupo explicam essa característica: o G20 foi concebido como um mecanismo de resposta ágil e, não raro, com capacidade de improvisação. Seu mandato é fluido, não havendo nenhum documento formal – como um tratado fundador – que estipule os limites de suas competências e defina suas atribuições específicas. Por essas razões, o G20 não pode ser equiparado a instituições internacionais criadas por meio de um instrumento jurídico acordado entre os seus membros, com competências e regras de funcionamento rígidas.

Ainda à época do G20 financeiro, estabeleceu-se o mecanismo de presidência rotativa, que merece aqui uma breve explicação. Após o estabelecimento do grupo em 1999, os países integrantes decidiram designar o ministro das Finanças do Canadá, Paul Martin, como seu presidente por um período de dois anos. Em 2001, Martin salientou não ser conveniente que seu mandato fosse prorrogado. Essa decisão motivou o início de debate sobre a eventual adoção de presidência em caráter rotativo, com revezamento entre os países-membros. Foram então realizadas consultas entre integrantes do G20,

que indicaram preferência pela alternância entre regiões – uma vez mais, a ideia de “equilíbrio geográfico” como parâmetro na conformação do G20. Em 2002, acordou-se então que a presidência seria alternada entre grupos de países e exercida por um país (e não por um indivíduo, como ocorrera com Martin). Foram estabelecidos cinco grupos, e a presidência rotativa seria atribuída, a cada ano, a um representante de um grupo diferente<sup>22</sup>.

Esse modelo instituído pelo G20 financeiro acabou sendo estendido ao G20 em nível de líderes. Como visto anteriormente, o G20 é integrado por 19 países, pela União Europeia e pela União Africana. A distribuição dos países em grupos rotativos adotada em 2002 persiste ainda hoje e é a seguinte:

Tabela 3 – Grupos de países do G20

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Arábia Saudita	África do Sul	Argentina	Alemanha	China
Austrália	Índia	Brasil	França	Coreia do Sul
Canadá	Rússia	México	Itália	Indonésia
Estados Unidos	Turquia		Reino Unido	Japão

Fonte: [www.g20.org](http://www.g20.org) (2023).

Como se pode notar na tabela acima, apenas os grupos 1 e 2 não observam um critério estritamente geográfico. A cada ano

22 G20. *Group of 20: a History*, p. 23. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

a presidência do G20 se inicia em 1º de dezembro, com duração de um ano, e é exercida alternadamente pelo representante de um dos grupos. A exceção é a União Europeia, que embora seja o “vigésimo membro” não exerce a presidência rotativa do agrupamento. Critério semelhante deverá ser adotado ao caso da União Africana, que se incorporou ao grupo em 2023.

Outra prática implementada à época do G20 financeiro, também em 2002, foi o estabelecimento da chamada “troika”, que inclui o país da presidência de turno, o país da presidência anterior e o país que exercerá a presidência no ano seguinte. Por sua natureza informal, o G20 não conta com um secretariado permanente ou com um corpo burocrático de funcionários. Havia inicialmente a preocupação de que isso levasse à falta de continuidade dos debates. O objetivo da “troika” é justamente assegurar maior fluidez dos trabalhos, bem como permitir o compartilhamento de experiências. Em termos práticos, isso significa que o país que exerce a presidência rotativa tem, em conjunto com os demais integrantes da “troika”, um considerável grau de discricionariedade na definição da agenda prioritária de trabalho<sup>23</sup>.

Em 2023, por exemplo, a “troika” era exercida por três países em desenvolvimento: Indonésia, Índia e Brasil, aos quais competiu e competiria exercer as presidências de turno em 2022, 2023 e 2024, respectivamente. Além disso, a África do Sul já havia sido escolhida para ocupar a presidência rotativa em 2025, o que significa que, em 2024, a “troika” será exercida pelos países do chamado IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Trata-se de uma feliz coincidência, já que

---

23 NARLIKAR, *op. cit.*, p. 4.

os membros da “troika” são necessariamente oriundos de grupos diferentes. Em termos práticos, a sucessão entre países com maior afinidade implica a possibilidade de melhor coordenação da agenda de temas, o que no caso dos países em desenvolvimento permite dar maior visibilidade a prioridades como o combate à pobreza, a reestruturação da dívida de países pobres, segurança alimentar e transição energética.

Não há uma regra formal que estabelece o processo de seleção do país que exercerá a presidência anos depois: a prática adotada desde 2010 (quando a Coreia do Sul exerceu a presidência) é a de que o país interessado manifeste inicialmente essa disposição aos demais integrantes do grupo a que pertence, após o que são realizadas consultas mais amplas com o restante dos membros do G20, em busca do consenso.

Em síntese, o G20 é um mecanismo multilateral sem tratado constitutivo, de alcance global e integrado apenas pelos países com maior peso na economia mundial. Não se trata, portanto, de um foro de participação universal ou aberto à adesão de quaisquer país interessado, como é o caso da ONU. Aqui reside uma ambiguidade: embora ainda se trate de um grupo restrito, representou também um avanço em termos de representatividade com relação ao G7. A despeito disso, há críticas à sua composição, em especial por contar com apenas um país do continente africano (a África do Sul). Voltaremos a essa questão posteriormente, mas cabe deixar claro que, já em sua gênese como G20 financeiro, o grupo teve o objetivo de evitar um número excessivo de integrantes, o

que poderia, em algum momento, prejudicar sua capacidade de lograr consensos e agilizar a tomada de decisões.

A composição do G20 foi orientada, ademais, pela necessidade de assegurar certo equilíbrio geográfico e de níveis de desenvolvimento entre os países, de modo a se evitar – como ocorrera nas instituições de Bretton Woods – que se tornasse excessivamente “eurocêntrico”. Dependendo do ano em questão, Países Baixos e Suíça, por exemplo, tinham ou têm uma das vinte maiores economias do planeta em termos nominais, mas não se decidiu por seu ingresso no G20 justamente para se evitar um desequilíbrio geográfico ainda maior em favor do continente europeu, já representado por cinco países e a União Europeia<sup>24</sup>. A Espanha, embora tenha estado sempre, nas últimas décadas, entre as 20 maiores economias do planeta, tampouco é membro pleno, ainda que tenha sido convidada, até o momento, a participar das atividades do G20 em todas as presidências rotativas desde 2008. Nenhum desses três países europeus integrava ou integra o G7, o que explica em parte a seleção que Estados Unidos e Canadá fizeram na origem do G20, inclinados a convidar países de origem geográfica e nível de desenvolvimento diversos e representativos do mundo como um todo. A própria diferença de ritmo de crescimento econômico entre as economias tradicionais e as economias emergentes (mais dinâmicas) parecia recomendar uma composição diversa já na origem

---

24 G20 – WHAT'S in it for Switzerland? *Swissinfo.ch*, 10/07/2017. Disponível em: <[https://www.swissinfo.ch/eng/group-communic%C3%A9\\_g20-what-s-in-it-for-switzerland/43322532](https://www.swissinfo.ch/eng/group-communic%C3%A9_g20-what-s-in-it-for-switzerland/43322532)>. Acesso em: 22 maio 2023.

do G20, para evitar que o grupo logo sofresse da mesma obsolescência de representatividade que acometeu o G7.

Em sua fase inicial de funcionamento, em 2009-2010, foram realizadas duas reuniões de cúpula do G20 por ano, dada a premência de que fossem adotadas medidas de combate à crise financeira iniciada em 2008. Foi a partir de 2011 que a Cúpula passou a ocorrer anualmente (a relação de cúpulas realizadas pelo G20 figura no anexo II). Com o tempo, a agenda do G20 tornou-se cada vez mais ampla e diversificada, incluindo debates sobre temas tão diferentes como agricultura, energia, desenvolvimento sustentável, combate à corrupção e comércio internacional. A estrutura flexível do grupo permite que se combine diplomacia do mais alto nível – isto é, contatos diretos e periódicos entre chefes de Estado e de Governo – e discussões de nível mais técnico entre ministros de diferentes áreas, aos quais compete a implementação das diretrizes estabelecidas pelos líderes.

Justamente por não ser uma instituição formalmente estabelecida e dotada de personalidade jurídica internacional, as deliberações do G20 não têm natureza vinculante. Seu papel é o de influenciar ou mesmo moldar a governança global em diversos temas a partir da construção de consensos e do empenho de cada um de seus membros em traduzir os compromissos assumidos em ações práticas. O G20 opera, dessa forma, *por meio* dos governos nacionais, não se situando *sobre* eles. Quanto mais legítimas forem suas deliberações (no sentido de serem consideradas representativas dos valores dos

países-membros), maior a possibilidade de que influenciem a formulação e execução de políticas em nível nacional<sup>25</sup>.

Após sua elevação ao nível de líderes, o G20 passou a contar com dois trilhos distintos: o de finanças (que estava na raiz da própria criação do agrupamento) e o de sherpas. O primeiro trilho é liderado pelos ministros de Finanças (no caso do Brasil, pelo ministro da Fazenda) e presidentes de Bancos Centrais. Já os sherpas do G20 são considerados emissários dos Chefes de Estado e de Governo dos países-membros. Eles coordenam discussões substantivas e preparam as reuniões de Cúpula. Há, portanto, uma diferença clara entre o que seria o “trilho de líderes” e o “trilho de finanças”: o primeiro é caracterizado por uma agenda estratégica mais ampla e com contornos políticos, embora trate também de temas econômicos, como comércio e investimento, agricultura, desenvolvimento, emprego, economia digital; o segundo remete ao G20 financeiro criado em 1999, servindo de espaço para a discussão do estado da economia global e de iniciativas para regulação do mercado financeiro. Ou, como definido por um estudioso da matéria: os líderes têm como foco o estabelecimento de processos e a obtenção de resultados; já o trilho de finanças tem como foco o estabelecimento de normas e regulação do mercado financeiro<sup>26</sup>.

Em cada um desses trilhos, ocorrem reuniões de grupos de trabalho dedicados a temas específicos. A indicação dos

---

25 SLAUGHTER, Steven. *The Power of the G20 – The politics of legitimacy in global governance*. Londres/ Nova York: Routledge, 2020, p. 4.

26 HAJNAL, *op. cit.*, p. 16.

grupos hoje existentes ocorrerá na próxima seção e dará, por si só, uma ideia da amplitude da agenda do G20.

Como o G20 não conta com um secretariado próprio, ou funcionários que prestem, de maneira permanente, apoio às suas atividades, cada país que exerce a presidência rotativa precisa estabelecer um secretariado temporário para realizar as tarefas de organização e prestação de apoio às reuniões previstas. Além disso, a presidência tem o apoio de seus parceiros da “troika”.

De forma a acomodar a variedade de interesses dos membros, também é comum que cada presidência de turno convide outros países para participarem de suas atividades, o que permitirá sua presença em reuniões técnicas, ministeriais e/ou na própria Cúpula. Em geral o país que está à frente do G20 convida alguns países do entorno regional, sempre com o risco de ferir suscetibilidades entre vizinhos, ou outros com os quais mantém relações especialmente fortes.

Também participam das atividades do G20 uma série de organizações internacionais com interesse direto nas discussões realizadas no grupo, como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial da Saúde. O convite a essas organizações deve ser apresentado pela presidência de turno do grupo, assim como a importantes organizações regionais.

Por fim, é interessante lembrar que se consolidou a prática de que cada presidência de turno do G20 escolha um conjunto de temas e um lema específico capaz de refletir suas prioridades para aquele ano. Para citar os exemplos

mais recentes, a Itália (2021) intitulou sua presidência como “Pessoas, Planeta e Prosperidade”; a Indonésia (2022) como “Recuperar Juntos, Recuperar Mais Fortes”; e a Índia (2023) como “Uma Terra, Uma Família, Um Futuro”. Para a presidência de 2024, o Brasil definiu o lema “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”, que reúne as três prioridades brasileiras: a redução da desigualdade, da fome e da pobreza (“mundo justo”), o desenvolvimento com transições energéticas e combate à mudança do clima (“planeta sustentável”) e a reforma da governança global (a ideia de “construção” da justiça e da sustentabilidade).

Essa escolha é parte do processo de divulgação pública do exercício da presidência, que envolve também a definição de uma identidade visual (*logo*) que faça parte da estratégia de comunicação do país anfitrião. Dado o grande volume de atividades que são realizadas durante cada ano (mais de cem reuniões, várias delas em nível ministerial), a estratégia de divulgação é parte intrínseca da presidência, tanto para o público interno quanto para as delegações estrangeiras.



# IV

## A AGENDA DO G20 E SEUS GRUPOS DE TRABALHO

---

Já assinalamos que, no intervalo de uma década, de 1999 a 2008, o G20 evoluiu de um espaço de diálogo entre ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais para um foro de líderes que promove reflexão e coordenação de posições sobre um amplo e variado leque de temas da agenda internacional. O objetivo desta seção é oferecer uma visão panorâmica dos diferentes temas tratados no âmbito do G20. Para isso, é importante termos em conta os grupos de trabalho criados para se debruçar sobre temas específicos, e cujos resultados acabam refletidos nas declarações ou iniciativas adotadas pelos líderes.

Tanto o trilho de finanças quanto o de “sherpas” contam com grupos de trabalho específicos e trataremos a seguir, separadamente, das atividades realizadas no âmbito de cada uma dessas vertentes.

### 4.1 A TRILHA DE SHERPAS

A trilha de “sherpas” contava, em 2023, com 13 grupos de trabalho voltados a dossiês específicos. São os seguintes os temas a que se dedicam e o ano em que iniciaram suas

atividades: anticorrupção (2010); desenvolvimento (2010); agricultura (2011); emprego (2011); comércio e investimento (2016); saúde (2017); educação (2018); meio ambiente e sustentabilidade climática (2018); transição energética (2018); cultura (2020); turismo (2020); economia digital (2021); e redução de riscos de desastres (2022).

Na Cúpula de Nova Delhi, em setembro de 2023, os países decidiram criar o grupo de trabalho sobre “empoderamento de mulheres”, que passou se reunir pela primeira vez durante a presidência brasileira, em 2024. Também durante sua presidência, o Brasil transformou o diálogo sobre pesquisa e inovação em um efetivo grupo de trabalho, elevando assim a quinze o número de grupos de trabalho da trilha de sherpas.

Como tudo no G20, a regra para a criação de novos grupos é, de maneira geral, o consenso. A presidência de turno tem influência significativa na proposição de novas vertentes temáticas, mas não pode fazê-lo de maneira discricionária, sem consultas aos demais membros do agrupamento e entendimentos com a “troika”. É possível (e provável), por isso, que o número de foros que operam na trilha de sherpas aumente ao longo dos próximos anos, conforme se identifiquem tópicos que requeiram a atenção do G20. Ao mesmo tempo, é importante que o grupo evite um número excessivo de novas instâncias, o que poderá acarretar dispersão ou duplicação de esforço em certas frentes. Por essa razão, é importante que se leve a cabo reflexão sobre métodos de trabalho mais eficazes, que permitam concentração de esforços em prioridades bem definidas e na obtenção de resultados concretos que fortaleçam a legitimidade e a visibilidade da atuação do G20.

Vale sublinhar que, ademais do trabalho propriamente técnico, é praxe também que os grupos de trabalho realizem reuniões em nível ministerial, de forma a preparar as deliberações que serão submetidas à aprovação dos líderes.

Um caso particular é o da reunião de ministros das Relações Exteriores do G20. Iniciado em 2012, durante a presidência do México, o encontro ocorre uma vez ao ano no país anfitrião (as exceções foram 2014 e 2016), mas não é precedido de reuniões técnicas de um grupo de trabalho. Durante a presidência brasileira, dada a prioridade atribuída à reforma da governança global, introduziu-se a ideia de realização de uma segunda reunião de Relações Exteriores, às margens da abertura da Assembleia Geral da ONU, em Nova York.

Embora contribua para fortalecer o papel do G20 e garantir sua atenção à multiplicidade de desafios que exigem cooperação internacional, a proliferação de eixos temáticos traz consigo o risco de duplicação de atividades com outros organismos preexistentes (no âmbito das Nações Unidas, por exemplo) e a possível perda de foco (pois o G20 foi concebido primordialmente para ter visão estratégica dos desafios globais). Apesar disso, ao ser elevado à categoria de líderes tornou-se quase inevitável que o G20 passasse a seguir esse itinerário, pois as cúpulas anuais são ditadas em grande medida pelos eventos e crises do momento e se espera que os líderes se pronunciem sobre os diferentes desafios da agenda internacional. Cada presidência de turno almeja, ademais, imprimir sua marca específica, não raro incluindo novos temas na agenda.

É fundamental, de toda forma, que o G20 busque um equilíbrio mínimo entre essas duas dimensões – a perspectiva estratégica e as demandas conjunturais –, evitando ao máximo que suas declarações se restrinjam a um enumerado de compromissos genéricos nas diversas áreas, com mínima delimitação de prioridades.

Ao já mencionado leque de grupos de trabalho acrescentam-se, ainda, os chamados “grupos de engajamento” (*engagement groups*), que reúnem representantes dos mais variados segmentos da sociedade civil. O papel desses grupos é o de aproximar o G20 da sociedade e enriquecer o debate de ideias que influenciam a tomada de decisões pelos governos. Trata-se, por isso mesmo, de importante respaldo para a legitimação do grupo. Em 2023, havia grupos dedicados a reunir representantes da sociedade civil (“Civil 20”), empresários (“Business 20”), jovens (“Youth 20”), sindicatos (“Labour 20”), parlamentos (“Parliament 20”), mulheres (“Women 20”), cientistas (“Science 20”), organismos de auditoria (“Supreme Audit Institutions 20”), empresas emergentes (“Startup 20”), *think tanks* (“Think 20”) e cidades (“Urban 20”). Durante a presidência brasileira, criou-se o “Justice 20”, reunindo as cortes supremas dos países do G20.

A exemplo do que ocorreu com os grupos de trabalho, os grupos de engajamento foram surgindo paulatinamente, em compasso com o crescente interesse despertado pelas atividades do G20 entre os mais diversos setores da sociedade. Por exemplo, os grupos dedicados a reunir empresários (B20), sociedade civil (C20) e parlamentares (P20) iniciaram suas atividades já em 2010, momento em que o G20 ainda estava

consolidando seu papel como mecanismo de governança global para além da esfera econômica e financeira.

Como se depreende dessa gradual criação de novos espaços de discussão, o G20 tem expandido cada vez mais seu escopo de atuação. Esse fenômeno se consubstancia no número de decisões tomadas: em seus primórdios, em 2008, a cúpula do G20 realizada em Washington adotou 95 decisões, com foco em questões de natureza macroeconômica. Em 2021, em Roma, esse número saltou para 225<sup>27</sup>, perpassando os mais diversos temas, de meio ambiente a questões de saúde.

Usamos aqui o termo “decisões” para designar os compromissos de natureza política assumidos nos textos das declarações adotadas pelos líderes nas cúpulas ou pelos ministros em reuniões de seus grupos de trabalho. Além dessas declarações, o G20 produz documentos de diversos tipos, tais como planos de ação, recomendações, “mapas do caminho” (*roadmaps*) e relatórios. Esses documentos não constituem “normas” no sentido formal, estando despidos do caráter vinculante de resoluções (ou suas variações terminológicas, como decisões ou diretrizes) adotadas no âmbito de outras organizações internacionais. Não são, tampouco, “acordos” internacionais que geram obrigações formais. Caso as recomendações deixem de ser implementadas por um país que integra o G20, não há a previsão de que sofra represália direta por conta disso, mas são consideráveis o constrangimento e o custo político do descumprimento, e o risco de que o país

---

27 KIRTON, John. The G20's Promising Past, Present and Potential. *G20 Information Centre*, 26/01/2023. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/230126-kirton-senior-college.html>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

venha a enfrentar pressões internacionais e reprimendas de caráter informal ou unilateral ao esquivar-se das decisões acordadas.

Haja vista a necessidade de que se logre consenso, as declarações adotadas nos foros do G20 são objeto de uma costura complexa para conciliar posições muitas vezes díspares entre os membros do agrupamento – inclusive, por exemplo, aquelas que envolvem países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não surpreende, por isso, que muitas vezes a linguagem das declarações seja genérica.

Para diferenciar o que engendra um “compromisso” e o que tem natureza meramente declaratória é necessário analisar caso a caso a linguagem usada nos comunicados do G20. Nota-se, já à primeira vista, grande variação terminológica nos textos. As declarações são negociadas e adotadas na língua inglesa, de forma que vamos utilizar aqui tradução livre das declarações emanadas das cúpulas. Tomemos como exemplo a Declaração de Bali, de 2022. Os líderes lançaram mão de termos como “nos comprometemos” (*we are committed to*); “apoiamos” (*we support*); “endossamos” (*we endorse*); “aumentaremos nossos esforços” (*we will step up efforts*); “é essencial que” (*it is essential to*); e “encorajamos” (*we encourage*), para citar apenas alguns exemplos.

Ainda que esse emaranhado de foros e documentos possa assemelhar o G20 a organizações internacionais tradicionais, cumpre reiterar que os países do grupo são unidos não por um quadro jurídico previamente estabelecido, mas sim pela busca de entendimentos e de consensos por meio de um processo informal e flexível. Esses consensos poderão,

eventualmente, influenciar ou mesmo orientar discussões na ONU, nas organizações de Bretton Woods ou em qualquer outro foro já estabelecido, quando então poderão ser convertidos em normas com maior peso vinculante. Dificilmente uma decisão tomada no âmbito do G20, com forte engajamento de seus países membros, deixará de se ver refletida em outros foros de composição mais ampla. Mais provável é que uma decisão do G20 deixe de ser implementada, ou seja implementada de forma parcial, por força da resistência ulterior de países do próprio grupo, como foi o caso da decisão anunciada na Cúpula do G20 em Londres, em 2009, de promover-se uma reforma da arquitetura financeira internacional, com aumento de capital e revisão das quotas do FMI e do Banco Mundial, algo que se materializou de maneira muito limitada, bem aquém das aspirações dos países em desenvolvimento.

Outro dado interessante diz respeito aos temas objeto de compromissos assumidos pelos líderes do G20. Levantamento de centro de informações sobre o grupo vinculado à Universidade de Toronto, no Canadá, indica que na Declaração de Bali, em 2022, o maior número de compromissos versava sobre os seguintes temas: meio ambiente (11%), desenvolvimento (9%), alimentação e agricultura (9%), questões macroeconômicas (8%), mudança do clima (8%) e saúde (8%)<sup>28</sup>.

A fim de facilitar a compreensão do amplo escopo de atuação do G20, indicamos, a seguir, uma lista de temas que se fizeram presentes nas declarações do grupo adotadas em

---

28 WARREN, Brittaney. The 2022 G20 Bali Summit Commitments. *G20 Information Centre*, 13/12/2022. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/commitments-22-bali.html>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

2022 e 2023. Esses temas dizem respeito tanto à trilha de sherpas quanto à trilha financeira. Foram utilizadas, para elaboração do sumário de temas a seguir, a declaração de líderes adotada em Bali em novembro de 2022 e aquela resultante da reunião de chanceleres realizada em Nova Delhi em março de 2023. Trata-se de relação não exaustiva, mas que serve ao propósito de ilustrar a variedade de temas de que se ocupam as diferentes instâncias do G20:

- Desafios da economia global
- Saúde global
- Segurança alimentar
- Segurança energética
- Mudança do clima e biodiversidade
- Cooperação e financiamento para o desenvolvimento
- Tecnologias novas e emergentes
- Inclusão digital
- Inclusão financeira
- Contraterrorismo
- Cooperação tributária
- Assistência humanitária e redução de riscos de desastres
- Igualdade de gênero

Convém mencionar também dois temas que passaram a ocupar a atenção da trilha de sherpas, embora tenham também repercussões nos trabalhos da trilha financeira e nas demais atividades do agrupamento. O primeiro deles foi a pandemia de Covid-19, a principal crise global após

aquela que deu origem ao G20 em 2008. Trata-se de exemplo expressivo porque, embora a competência primária coubesse a um órgão da ONU – a Organização Mundial da Saúde (OMS) –, o G20 não poderia deixar de desempenhar o seu papel de espaço de concertação entre as lideranças globais. Ocorre que muitos países do grupo voltaram as atenções para seus próprios desafios internos e deixaram em segundo plano os esforços para uma resposta coordenada, essencial no combate a uma pandemia, que, por definição, transcende fronteiras. Os Estados Unidos, por exemplo, deram início à sua retirada formal da OMS justamente no auge da pandemia, em 2020, acusando a China de ter influência indevida nos trabalhos desse foro<sup>29</sup>. Os limites da cooperação nessa matéria foram explicitados, ademais, pelo significativo número de medidas adotadas em âmbito nacional para proibir ou limitar exportações de bens relacionados ao setor de saúde, tais como máscaras, seringas, respiradores e luvas.

Ainda que os membros do G20 tenham falhado em articular uma resposta efetiva à crise sanitária em seus primeiros meses, o grupo passou a assumir certo protagonismo na discussão sobre os meios para enfrentar a crise econômica que se seguiu. A declaração adotada pelos líderes durante a Cúpula de Roma, em outubro de 2021, deu grande destaque ao tema, registrando compromissos para universalizar o acesso a vacinas, fortalecer os sistemas públicos de saúde e trabalhar para garantir o crescimento da economia global. Em seguida, em 2022, os países do G20 decidiram criar um

---

29 A decisão foi revertida já no início do governo de Joe Biden, em 2023.

fundo contra a pandemia, com doações que naquele momento alcançavam US\$ 1,4 bilhão.

Enquanto os efeitos da pandemia ainda eram sentidos, o G20 teve de lidar com a eclosão, no início de 2022, do conflito entre Rússia e Ucrânia. Ademais de seu impacto humanitário, a guerra passou a ter repercussões muito negativas para a economia global. Como a Rússia integra o G20, logo surgiu a discussão sobre se o agrupamento seria ou não o espaço para discussões sobre o tema. Na declaração adotada em Bali, Indonésia, em 2022, os líderes do G20 assinalaram que o grupo “não é o foro” para resolver problemas de segurança. Ao mesmo tempo, frisaram que temas securitários podem ter “consequências significativas para a economia global”<sup>30</sup>. A ambiguidade dessa formulação advém do fato de que questões de segurança que tenham impacto global podem ser discutidas no âmbito do G20, mas a responsabilidade primária para tratar de questões de paz e segurança cabe ao Conselho de Segurança da ONU.

A linguagem sobre a guerra na Ucrânia adotada no ano seguinte, 2023, na declaração de Nova Delhi, reforçou a ideia de que a ONU e seus princípios devem estar no centro da prevenção e da solução de conflitos geopolíticos. Constituiu, na verdade, pela primeira vez em declarações do G20, um chamado a que todos os países respeitem os propósitos e princípios da Carta da ONU, salvaguardem a soberania, a integridade territorial e a independência política dos Estados,

---

30 “Recognizing that the G20 is not the forum to resolve security issues, we acknowledge that security issues can have significant consequences for the global economy”. Parágrafo 3 da Declaração de Bali, 15-16/11/2022.

abstenham-se do uso ou da ameaça do uso de armas nucleares (linguagem que já havia sido adotada em Bali), busquem a solução pacífica dos conflitos e acolham todas as iniciativas relevantes e construtivas com vistas a “uma paz abrangente, justa e durável na Ucrânia”, baseada nos princípios da Carta da ONU<sup>31</sup>.

A eventual ênfase em temas de segurança nas declarações do G20 embute o risco da seletividade: que conflitos poderiam ser mencionados nas declarações do grupo e com base em que justificativa? Levantamento realizado pelo International Institute for Strategic Studies indicou que, mesmo antes do conflito em Gaza, o ano de 2023 já registrava 183 guerras correntes no mundo, um recorde em mais de três décadas<sup>32</sup>. É razão suprema para que os países do G20 trabalhassem em favor da redução das conflagrações e revalorizassem a ONU como foro primordial para prevenir guerras e promover a paz. Foi justamente a incapacidade de uma ONU não reformada, desatualizada, de conter a avalanche de conflitos interestatais e intraestatais (estimulados ou apoiados quase sempre por potências globais ou regionais com assento no G20) que trouxe para o centro da agenda do G20 as discussões geopolíticas. O grupo não tem, no entanto, competência, representatividade universal nem estrutura institucional para prevenir e solucionar conflitos, o que torna a reforma das Nações Unidas um imperativo que o próprio G20 deveria defender, como prega o Brasil.

---

31 Parágrafos 8 a 14 da Declaração de Líderes de Nova Delhi (2023).

32 The unwelcome resurgence of war. *Financial Times*, 27/12/2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/b3a9aaf2-f45d-4775-940d-9d70bc2f59a1>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

O fato é que o conflito russo-ucraniano contribuiu para acentuar as clivagens entre membros do G20. O auge da crise deu-se durante a presidência indonésia, em 2022, quando a cúpula de líderes correu o risco de não acontecer pela ameaça de boicote de países do G7 à participação da Rússia. Ao fim e ao cabo, em novembro daquele ano, o chanceler Sergei Lavrov representou a Rússia em lugar do presidente Vladimir Putin, e a reunião foi realizada. Durante a presidência indiana, em 2023, já não havia o risco de suspensão das reuniões do grupo, mas o antagonismo em torno da questão da Ucrânia persistiu. China e Rússia, por exemplo, recusaram-se a voltar a assinar declarações com linguagem condenando o governo russo (como ocorrera em Bali), apesar das pressões nesse sentido de países aliados da Ucrânia em reuniões das mais diversas áreas de atuação do G20. Integrantes do G7 negavam-se a subscrever declarações conjuntas que não condenassem a invasão russa<sup>33</sup>.

Se o leitor buscar as fotos oficiais reunindo os líderes nas cúpulas anuais do G20 desde sua origem, em 2008, encontrará registro de todas elas, com a exceção das reuniões realizadas durante as presidências indonésia e indiana, em 2022 e 2023, pela recusa de alguns líderes de serem fotografados oficialmente ao lado de representante da Rússia<sup>34</sup>. Isso demonstra o constante risco de que divergências de

---

33 G20 MEETING ends in discord as Russia and China refuse to condemn Ukraine war. *Financial Times*, 25/02/2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/d4993f7a-0a14-4c9a-9e98-044a769e1230>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

34 Durante a presidência saudita, em 2020, a fotografia oficial da cúpula foi atípica (foto-montagem de imagens dos líderes perfilados contra um fundo virtual), já que a reunião em si foi realizada por meio de videoconferência, no contexto da pandemia de Covid-19.

natureza geopolítica possam bloquear, no G20, as praxes mais protocolares ou mesmo os trabalhos de instâncias que tratam de temas delimitados, alheios a discussões geopolíticas.

Apesar da natureza contenciosa do tema, as linguagens adotadas nas cúpulas de Bali e de Nova Delhi resultaram de uma hábil costura diplomática que permitiu refletir as diferentes posições dos membros do agrupamento e reforçar o papel do G20 como foro que permite o diálogo e a concertação mesmo em momentos de agudo antagonismo entre as potências. Ao longo de 2022 e 2023, o G20 foi, na prática, o principal, senão o único, foro internacional em que todas as potências direta ou indiretamente envolvidas na guerra na Ucrânia se dispuseram a sentar-se à mesa para negociar, de comum acordo, e com êxito, uma linguagem sobre a questão. Em diplomacia, ocasiões raras como essas são requisito indispensável, embora nem sempre suficiente, para a redução de tensões, a desescalada de operações militares e a resolução de conflitos.

O amplo leque de assuntos sob a alçada da trilha de sherpas e o exemplo de duas crises com repercussões sistêmicas – a pandemia e o conflito russo-ucraniano – demonstram que o G20 contribui, apesar das críticas, para que sejam articuladas respostas à crescente necessidade de cooperação internacional nas mais diversas áreas. Dada sua composição restrita, é visto como um espaço propício para debates mais informais entre atores com peso geopolítico. Um termo que sintetiza de maneira adequada o modo de funcionamento do G20 é “interpolaridade”, definida como uma simbiose entre a crescente multipolaridade e a interdependência entre

os países do globo. Segundo essa ideia, diversas crises no campo econômico, ambiental ou energético só poderão ser devidamente enfrentadas por meio de ação internacional coordenada. Dessa forma, a cooperação é indispensável, mesmo entre potências rivais num contexto multipolar. E para que esse diálogo ocorra, é importante que existam espaços que propiciem interação regular entre os líderes, em especial nos momentos de crise e conflagração. É esse o papel do G20: contribuir para uma governança global mais estruturada, ainda que imperfeita.

O termo “interpolaridade” põe ênfase justamente na noção de interdependência, de cooperação incontornável entre os principais atores da cena internacional. O G20 pode ser considerado um exemplo significativo desse processo “interpolar”, pois um desafio transnacional – a crise econômico-financeira de 2008 – gerou um processo cooperativo entre as maiores economias do planeta, que passaram desde então a buscar convergências para enfrentar problemas nas mais diversas esferas<sup>35</sup>.

Resta claro, porém, que a simples existência de interdependência não se traduzirá necessariamente em cooperação. É por isso que destacamos a “imperfeição” que caracteriza os processos de governança global. Qualquer ação coordenada depende fundamentalmente de um mínimo de convergência de interesses entre os atores envolvidos e da renúncia de atos que afetem grave e diretamente os demais atores, o que nem sempre se fará presente. O que

---

35 JOKELA, Juha. The G20: a pathway to effective multilateralism? *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), 2011, p. 55.

foros como o G20 oferecem, até mais que as organizações internacionais estabelecidas, é a base para um diálogo mais fluido, ágil e direto entre potências globais ou regionais sobre temas candentes da agenda mundial, ou seja, uma moldura para que se sentem à mesa e negociem, sem prejudicar os resultados a serem obtidos.

#### 4.2 A TRILHA DE FINANÇAS

Se a trilha de sherpas é caracterizada pela amplitude temática, os trabalhos na trilha de finanças do G20 têm foco mais delimitado. Entre seus principais objetivos, destacam-se a mitigação de riscos na esfera econômico-financeira (tarefa que ganhou preeminência no pós-crise de 2008); garantir níveis adequados de crescimento das economias dos países-membros; manter a integridade e resiliência dos sistemas financeiros; e reduzir desequilíbrios globais, evitando-se, dessa forma, o desencadeamento de crises sistêmicas.

O desenvolvimento de uma nova abordagem dos temas econômico-financeiros é uma das mais importantes e tangíveis contribuições do G20. A atuação coordenada de seus integrantes possibilitou, como principal conquista, que a crise de 2008 não assumisse proporções de uma segunda “Grande Depressão”, nos moldes da que ocorrera durante a década de 1930<sup>36</sup>. Embora possa haver divergências se a atuação do G20 poderia ter sido mais eficaz, não se pode negar que a adoção de políticas fiscais de estímulo ao crescimento e o compromisso coletivo de não criar barreiras ao comércio

---

36 BERY, Suman. The G20 turns ten: what's past is prologue. *Policy Contribution*, n. 20, November 2018, p. 9.

foram, naquele momento, decisivos para evitar uma crise econômica ainda mais profunda.

A avaliação do momento atual pode ser, porém, mais matizada. O período recente tem sido caracterizado, como temos visto ao longo deste trabalho, por uma série de retrocessos na coordenação econômica entre os países. Destacam-se, entre eles, a retomada de políticas protecionistas, a imposição de sanções de caráter econômico e, na esteira da pandemia de Covid-19, a ruptura de cadeias de valor. Os países ditos “avançados” passaram a estimular, de forma mais explícita e abrangente, o desenvolvimento de indústrias estratégicas ou nem tão estratégicas em seus próprios territórios, adotando políticas industriais agressivas em franco contraste com o discurso que repetiram ao longo de décadas no sentido da diminuição do papel do Estado na economia e a manutenção de mercados abertos. Nesse sentido, o G20 não foi eficaz em promover cooperação macroeconômica mais consistente entre seus membros, de forma a reduzir as causas mais profundas dos desequilíbrios globais.

Antes, porém, dessa avaliação substantiva, e de modo a ilustrar as diferentes vertentes da atuação da trilha de finanças, cabe salientar que ela contava, em 2023, com oito foros específicos, sendo quatro deles no formato de grupos de trabalho. Indicamos, a seguir, os temas sob a alçada de cada uma dessas instâncias. Diferentemente da trilha de sherpas, em que os grupos de trabalho são liderados pela presidência de turno, na trilha de finanças os grupos temáticos contam com diferentes coordenadores:

- Grupo de Trabalho Quadro (Framework Working Group): trata de questões macroeconômicas mais amplas, dedicando-se a mitigar riscos e a fomentar o crescimento global de maneira equilibrada. Nesse grupo, é realizada uma avaliação geral das perspectivas para a economia global e dos eventuais obstáculos para se lograr um crescimento sustentável. É coordenado por Índia e Reino Unido.

- Grupo de Trabalho sobre a Arquitetura Financeira Internacional (International Financial Architecture): busca melhorar a governança e o entendimento sobre as matérias do sistema monetário internacional, além de tratar de questões afetas ao financiamento para o desenvolvimento, gerenciamento da dívida e fluxos de capitais. Tem realizado também debates sobre o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento. É coordenado por Coreia do Sul e França.

- Grupo de Trabalho de Infraestrutura (Infrastructure Working Group): tem como foco promover o investimento em infraestrutura, dada a importância desse setor para a promoção do crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. É coordenado por Austrália e Brasil.

- Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis (Sustainable Finance Working Group): foi criado em 2021, durante a presidência italiana do G20. Tem como tarefa central desenvolver uma agenda de finanças sustentáveis, de forma a estimular a “transição verde” das economias e facilitar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É coordenado por Estados Unidos e China.

- Parceria Global para a Inclusão Financeira (Global Partnership for Financial Inclusion): visa a promover a inclusão

financeira em escala global, por meio de estímulo a tecnologias emergentes; facilitação do fluxo de remessas e redução dos seus custos; proteção do consumidor e redução do fosso digital, entre outros temas. É coordenado por Itália e Rússia.

– Agenda de Tributação Internacional (International Taxation Agenda): não há, neste caso, um grupo de trabalho específico, pois os debates sobre questões tributárias têm lugar no âmbito do chamado “Quadro Inclusivo” da OCDE, em que países de diferentes níveis de desenvolvimento discutem meios para reduzir a erosão de sua base fiscal e lidar com a existência dos chamados “paraísos fiscais”. Essas discussões realizadas no âmbito da OCDE podem ser refletidas nos comunicados e declarações adotadas pelas instâncias do G20.

– Assuntos do Setor Financeiro (Financial Sector Issues): tampouco há, neste caso, um grupo de trabalho específico. Questões atinentes ao setor financeiro são discutidas no nível de vice-ministros de Finanças e vice-presidentes de Bancos Centrais (*deputies*, na linguagem corrente do G20). Em geral o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês) trata da matéria e fornece os documentos de discussão para os *deputies*. Entre as matérias discutidas incluem-se, a título ilustrativo, o fortalecimento da resiliência do sistema financeiro global, os riscos da proliferação de criptoativos e mecanismos para robustecer a supervisão dos sistemas financeiros.

– Força-Tarefa sobre Finanças e Saúde (Joint Finance and Health Task Force): também criada durante a Cúpula de Líderes do G20 em Roma, 2021, na esteira da pandemia de Covid-19. Visa a reforçar o diálogo e a cooperação global sobre questões relacionadas com a prevenção, preparação

e resposta a pandemias; promover a troca de experiências entre ministérios das Finanças e da Saúde; e impulsionar a coordenação entre os países-membros para lidarem com emergências de saúde de alcance mais amplo.

A iniciativa do G20 para a África (G20 Compact With Africa) também está situada na trilha de finanças. Lançada em 2017, seu objetivo é estimular investimentos privados no continente africano, especialmente em infraestrutura sustentável.

Para além da agenda temática da trilha de Finanças, que tem a virtude de promover diálogo constante entre as autoridades econômicas dos membros (não é incomum haver quatro ou cinco encontros em nível ministerial por ano), é importante chamar a atenção para um tema que esteve subjacente à própria criação do G20: a reforma da arquitetura financeira internacional. À época em que o G20 foi estabelecido, esperava-se que as instituições de Bretton Woods passassem por reforma ampla, de forma a que os países emergentes tivessem mais voz (e voto) em seu processo decisório. No período 2008-2010, no auge da crise econômica, houve decisão de duplicar as quotas do FMI (que passaram de cerca de US\$ 329 bilhões para cerca de US\$ 659 bilhões), com a transferência de quotas para economias de mercados emergentes e países em desenvolvimento. Como resultado, Brasil, Rússia, Índia e China passaram a figurar entre os 10 maiores quotistas do FMI<sup>37</sup>.

Essa reforma negociada em 2010 permitiu que os países emergentes e em desenvolvimento respondessem por 42,3%

---

37 PRESS Release: Historic Quota and Governance Reforms Become Effective. *FMI*, 27/01/2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a>>. Acesso: em: 1º ago. 2023.

das quotas do FMI (o equivalente a 44,7% dos votos) – ao passo que os países desenvolvidos passaram a deter 57,6% das quotas. Tratou-se, no entanto, de reforma de caráter parcial, pois foi mantida a sobrerrepresentação dos países desenvolvidos, em especial a dos europeus. Esses mesmos países dominam os cargos diretivos do FMI e têm maior peso no seu secretariado, o que lhes dá poder adicional nos trabalhos do organismo<sup>38</sup>. Paradoxalmente, embora sigam com poder de voto minoritário no FMI, os países em desenvolvimento respondem atualmente por cerca de 58% do PIB mundial, segundo dados do próprio Fundo. Mesmo a reforma parcial custou a materializar-se, entrando em vigor apenas em 2016, já que o processo de ratificação da redistribuição de quotas pelos membros levou muitos anos para concluir-se.

Esses ajustes na governança do FMI realizados entre 2008 e 2010 foram insuficientes do ponto de vista dos países emergentes, mas pareciam augurar um processo de reforma mais amplo. Não por acaso, diferentes declarações do G20 consignavam que as negociações em torno de novas revisões prosseguiriam. Infelizmente, não voltaram a acontecer, e o tema foi perdendo fôlego. Como resultado, a reforma da arquitetura financeira internacional deixou de ter o devido destaque também nos debates do G20 – podemos até mesmo dizer que passou a ser tratada de maneira burocrática. Em 2022, na declaração de Bali, houve apenas referência genérica à necessidade de readequação das quotas no FMI, consoante tratativas que seguiam em curso na 1ª rodada de revisão

---

38 COZENDEY, Carlos Márcio B. *Instituições de Bretton Woods*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 134-135. Para os cargos diretivos e composição do secretariado, cf. p. 53-54 dessa obra.

geral das quotas (cabendo salientar que a rodada anterior foi concluída sem resultados)<sup>39</sup>. Linguagem similar foi adotada na Cúpula de Nova Delhi, em 2023<sup>40</sup>. Isso contrasta, por exemplo, com a linguagem adotada na Declaração de Pittsburgh de 2009, em que foram dedicados quatro parágrafos ao tema, a começar pela menção à importância de “reformular a arquitetura global para atender aos desafios do século XXI”, de modo a que “atores críticos” possam se sentar à mesa. Firmou-se, ademais, o compromisso de atualizar a distribuição de quotas no FMI e os direitos de voto no Banco Mundial, em benefício de países em desenvolvimento<sup>41</sup>.

A inércia na reforma da arquitetura financeira global embute o risco de que as instituições existentes percam, paulatinamente, espaço para arranjos alternativos. A crescente demanda de países em desenvolvimento por financiamento adequado e por medidas de apoio que reflitam suas reais necessidades tem esbarrado não apenas na inadequação de recursos das instituições de Bretton Woods, mas na ideia de que seu papel seria o de ditar regras, políticas e condições de apoio aos tomadores de empréstimos. Essa perspectiva assimétrica, por meio da qual países “avançados” controlam as instituições financeiras e impõem condicionalidades aos demais, não faz sentido num cenário em que o mundo em desenvolvimento tem cada vez maior peso na economia global e é chamado a cooperar com aumento da demanda e manutenção de mercados abertos em momentos de crises

---

39 Cf. parágrafo 32 da Declaração de Líderes de Bali (2022).

40 Cf. parágrafo 53 da Declaração de Líderes de Nova Delhi (2023).

41 Cf. parágrafos 18 a 21 da Declaração de Líderes de Pittsburgh (2009).

financeiras geradas no centro da economia mundial, como ocorreu em 2008. O pleito pela reforma da arquitetura financeira internacional visa justamente a permitir a criação de instituições genuinamente globais, que sejam capazes de tratar de problemas igualmente globais<sup>42</sup>.

A falta de resultados tangíveis sobre o tema no G20 acabou por encorajar os países insatisfeitos com o estado da arquitetura financeira global a passarem do discurso à ação. Na reunião de cúpula do BRICS em Fortaleza, no Brasil, em 2014, os então membros do grupo (África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia) decidiram criar o Novo Banco de Desenvolvimento (conhecido como “Banco do BRICS”) e o Arranjo Contingente de Reservas (mecanismo de proteção financeira no montante de US\$ 100 bilhões que apoia os países do grupo em caso de crises em seu balanço de pagamentos). A criação do NBD demonstrou a centralidade do papel desempenhado por bancos de desenvolvimento multilaterais na economia global. Outro exemplo disso é o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), também criado em 2015 e do qual o Brasil é membro fundador.

Ao mesmo tempo, ampliou-se o peso da China como credor bilateral. Desde 2017, o país é o maior credor do planeta, superando o FMI, Banco Mundial e o Clube de Paris em conjunto<sup>43</sup>. Esse fenômeno deixa evidente, por si só, o

---

42 CHHIBER, Ajay. *Modernizing the Bretton Woods Institutions for the Twenty-First Century*. Atlantic Council, 2022, p. 5.

43 THE ‘rift is there’: China vs. the world on global debt. *Politico*, 11/04/2023. Disponível em: <<https://www.politico.com/news/2023/04/11/china-lending-imf-world-bank-00090588>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

desalinhamento das instituições de Bretton Woods com a atual realidade da economia mundial.

A pandemia de 2020 agravou os prognósticos mais pessimistas com relação à capacidade das instituições tradicionais de lidar com desafios de maior magnitude. Naquele ano, por exemplo, o FMI contava com recursos da ordem de US\$ 1 trilhão, valor insuficiente para o enfrentamento de crises em escala global<sup>44</sup>.

A reforma da arquitetura financeira passa também por mudanças no Banco Mundial. Esse tema tem ganhado maior impulso nos últimos anos, haja vista a crescente carência de recursos em países de menor desenvolvimento relativo (que acabam recorrendo, por isso, a credores bilaterais ou a bancos regionais de desenvolvimento) e, sobretudo, em virtude do papel que o Banco Mundial poderia ter no financiamento de projetos de mitigação e adaptação à mudança climática. Os avanços nessa agenda tampouco têm sido considerados satisfatórios. Assim como ocorre no FMI, a maior parte dos votos no Banco Mundial está nas mãos de países desenvolvidos – dos cinco maiores acionistas, quatro são de países do “Norte Global”: Estados Unidos (15,7%); Japão (7,1%), Alemanha (4,2%) e Reino Unido (3,9%). A exceção, ainda que modesta em sua escala, é a China, hoje o terceiro acionista, com 5,5% dos votos.

No âmbito do G20, a reforma do Banco Mundial – e, mais amplamente, dos bancos multilaterais de desenvolvimento – adquiriu proeminência em 2023, durante a presidência

---

44 CHHIBER, *op. cit.*, p. 6.

indiana, que decidiu encomendar estudo sobre o tema a um painel independente de peritos (liderado por Lawrence Summers, ex-secretário do Tesouro dos Estados Unidos). O documento produzido chamou a atenção para a necessidade de incremento dos meios de financiamento, de forma a ajudar, entre outros, na superação de desafios como a redução da pobreza; o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; a crise decorrente da mudança do clima; e a redução dos níveis da dívida soberana de países de menor desenvolvimento. Essa continuará sendo uma agenda cara aos países em desenvolvimento no âmbito do G20 e exemplo disso é a prioridade concedida a esses temas pela presidência brasileira em 2023-2024.

Em síntese, segundo o mencionado painel de especialistas, seria fundamental que essas instituições se mostrassem sensíveis à necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico, deixando de se ater apenas, como no passado, à imposição de reformas ou ao estabelecimento de condicionalidades para o desembolso de recursos. Os especialistas também propuseram que a implementação das propostas relativas ao aumento dos recursos e à mudança de enfoque no trabalho dos bancos multilaterais de desenvolvimento seja acompanhada de perto pelo G20<sup>45</sup>. As conclusões desse painel de especialistas reforçam, na verdade, ideias já resultantes de outro painel do G20 dedicado à “adequação de capital” dos bancos multilaterais de

---

45 O relatório do painel independente apresentado em 2023, intitulado *Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda*, está disponível no endereço eletrônico: <[https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty\\_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda\\_G20-IEG-Report-Volume.pdf](https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda_G20-IEG-Report-Volume.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2024.

desenvolvimento (Independent Panel for Review of Multilateral Development Banks Capital Adequacy Framework – CAF). Esse painel, cujo relatório foi divulgado em 2022, também propôs que os bancos multilaterais passassem a assumir maiores riscos na concessão de empréstimos a países em desenvolvimento.

Também se iniciaram na trilha financeira do G20, já no período pós-pandemia, debates sobre meios para mitigar os efeitos do endividamento de países de menor desenvolvimento relativo. A desaceleração econômica global resultante da crise sanitária, casada à posterior elevação das taxas dos juros nas economias centrais num quadro de inflação crescente, tornou cada vez mais difícil que aqueles países pudessem fazer face a seus compromissos financeiros. Por essa razão, o G20 lançou, em maio de 2020, a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (Debt Service Suspension Initiative – DSSI), que permitia a suspensão temporária do pagamento da dívida de países de menor renda, ajudando-os a concentrar recursos no combate à pandemia de Covid-19. O mecanismo beneficiou 48 países, com suspensão do serviço da dívida num montante estimado em US\$ 12,9 bilhões<sup>46</sup>.

Após a expiração dessa iniciativa, ao final de 2021, o G20 deu seguimento ao tema por meio do Quadro Comum para o Tratamento da Dívida (Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI – CFDT), cujo foco é a efetiva reestruturação das dívidas, permitindo que os países afetados lidem de maneira mais sustentável com seus crônicos problemas de

---

46 Banco Mundial. Brief – Debt Service Suspension Initiative. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

liquidez. Participam do Quadro Comum não apenas os credores “tradicionais” que integram o Clube de Paris, mas também países como a China e a Índia, que têm cada vez maior peso na concessão de empréstimos.

Embora a iniciativa de suspensão da dívida não tenha oferecido solução consistente ao problema de liquidez dos países de menor renda – cumpre lembrar que o serviço de dívida não só voltou a ser pago, como foi restaurado em contexto de taxas de juros ainda mais altas –, o mecanismo é um exemplo interessante das transformações desencadeadas pela conformação do G20. Foi a primeira vez em que os membros do Clube de Paris (criado em 1956) tiveram de se sentar à mesa com países não membros, tais como a China, dada a sua já mencionada condição de maior credor do planeta: a China era, em 2019, credora de 63% da dívida dos países elegíveis para o DSSI<sup>47</sup>. Tratou-se também da primeira vez em que um mecanismo de reestruturação da dívida foi concebido por um organismo mais amplo do que o G7<sup>48</sup>.

Os exemplos mencionados dão uma ideia da latitude da ação do G20 no campo financeiro, bem como demonstram a capacidade de inovação do grupo em diversos temas, da reformulação das políticas vigentes nos bancos multilaterais ao tratamento da dívida de países de menor renda. Especial ênfase deve ser dada ao fato de que a presença de países em desenvolvimento permite ao G20 ter perspectiva mais

---

47 BERENSMANN, K.; ORDU, A.; SENBET, L. W. *Covid-19 Crisis: G20 and Debt Sustainability in Sub-Saharan Africa*. Disponível em: <<https://www.ispionline.it/en/publication/covid-19-crisis-g20-and-debt-sustainability-sub-saharan-africa-29953>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

48 SOUZA FILHO, Osvaldo Quirino de. Diplomacy, debt and change: the International Debt Architecture after the Covid-19 pandemic. *Revista Tempo do Mundo*, n. 28, abril de 2022, p. 153-154.

ampla dos desafios da economia global, em contraste com a limitação de foco característica do G7 e das instituições de Bretton Woods. Trata-se de mais uma demonstração de que o G20, além de representar em si mesmo uma transformação das formas de diálogo internacional, pode ser um instrumento valioso para a “promoção e multiplicação de reformas em outras frentes, mecanismos e instituições internacionais”<sup>49</sup>.

---

49 GALVÃO, *op. cit.*, p. 22.



# V

## O G20 E SEU PAPEL NA GOVERNANÇA GLOBAL NUM CENÁRIO DE CRISE

---

Uma vez apresentada a evolução histórica do G20 e sua estrutura, é tempo de tratar de questão mais ampla: que papel esse agrupamento efetivamente desempenha na governança global?

Alguns elementos para uma possível resposta já foram esboçados nas seções anteriores, sobretudo o de que o G20 deixou de ser apenas um espaço de coordenação econômica, passando a estimular a adoção de compromissos em múltiplas frentes. Tendo isso em vista, é possível argumentar que o G20 tem desempenhado no período recente dois papéis distintos e complementares: trata-se tanto de um “comitê gestor de crises” como de um foro com capacidade de direcionamento de políticas nacionais<sup>50</sup>. No primeiro caso, dedica-se a buscar respostas rápidas e convergentes a fenômenos como a crise financeira de 2008 ou a pandemia de Covid-19. No segundo, pode influenciar a adoção de políticas nacionais em diversos setores, ainda que suas deliberações careçam de força vinculante.

---

50 HAJNAL, *op. cit.*, p. 5.

Por sua natureza informal e flexível, é natural que haja debates e controvérsias sobre o efetivo papel do G20 como fator de atualização da governança global. Nem todos os analistas considerarão que o G20 tem sido exitoso no cumprimento de sua vocação original, por não ter sido capaz de dar alento a uma reforma efetiva das instituições financeiras multilaterais. Dessa perspectiva mais crítica, o grupo teria se convertido em mais uma plataforma para declarações grandiloquentes, com pouco impacto na transformação da realidade.

Essa análise desconsidera, todavia, o fato de que o G20 só pode ir até onde o consenso entre seus membros permite, embora seja, ao mesmo tempo, um espaço privilegiado de diálogo que permite justamente a ampliação das áreas e do alcance de tal consenso. Dada as naturais discrepâncias de pontos de vista que a pluralidade de sua composição engendra, nem sempre acordos serão facilmente atingidos. Mais do que na substância ou nos resultados, a principal virtude do G20 reside justamente no fato de se tratou de um passo adiante na atualização dos foros internacionais. Foi em seu âmbito que se abriu espaço para a presença de países em desenvolvimento outrora alijados de deliberações sobre temas relevantes da agenda global. O G20 representa, dessa forma, ao menos uma “resposta” para as conhecidas deficiências de representatividade de organizações internacionais. Além disso, como já sublinhamos ao longo deste trabalho, tem o potencial de tornar-se um instrumento por meio do qual as reformas dessas organizações poderão ser impulsionadas.

Qualquer avaliação do desempenho do G20 deve considerar, portanto, essa ambiguidade: a de seu papel potencial e a de

seus resultados efetivos. Potencialmente, o G20 pode se tornar agente transformador, que mitiga tendências “oligárquicas” da ordem internacional. Por exemplo: ao contrário de organizações estabelecidas no imediato pós-Segunda Guerra que consagraram a ideia de “governança por poucos”, o G20 tem maior horizontalidade e não há diferenciação formal entre seus membros. Em outras palavras, houve pela primeira vez um rompimento da prática estabelecida de governança por um número pequeno de países, com preponderância de países desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, o G20 reproduz práticas já estabelecidas anteriormente, pois não é possível fazer tábula rasa dos interesses de algumas das principais potências do planeta em preservar o *statu quo* que lhes favorece<sup>51</sup>. Assim, ainda que a presença de grandes países em desenvolvimento contribua para ampliar o debate sobre as necessárias transformações da ordem internacional, o entrelaçamento de visões de mundo que já se fazia presente em outros foros ocorre também no seio do G20.

Ao falarmos do papel do G20 na governança global, não podemos deixar de refletir sobre sua representatividade. É óbvio que esse agrupamento é mais representativo e plural do que o G7. Ao mesmo tempo, não deixa de ser também um grupo “exclusivo”. Ele não surgiu para substituir as instituições multilaterais mais tradicionais e mais “inclusivas”, como as Nações Unidas. Seu papel é outro: promover a concertação de alto nível sobre temas estratégicos e influenciar, no que

---

51 COOPER, Andrew F.; POULIOT, Vincent. How much is global governance changing? The G20 as international practice. *Cooperation and Conflict*, v. 50, n. 3, 2015, p. 335.

for possível, o trabalho dessas organizações. Além disso, é possível que a agenda do G20 catalise a transformação dessas organizações, contribuindo para fortalecer um multilateralismo mais inclusivo.

A própria emergência do G20 é reflexo da crise do multilateralismo em seu formato tradicional. Se as instituições existentes não se adaptarem, há o risco de que foros alternativos – a começar pelo próprio G20 – ocupem espaços e esvaziem as instâncias multilaterais de natureza mais formal. Já demos exemplos de arranjos alternativos na área financeira que surgiram para preencher lacunas deixadas pelas instituições de Bretton Woods. Há também defensores de que o G20 passe a impulsionar a reforma do Conselho de Segurança da ONU, ou de que venha ele mesmo a tratar de temas de paz e segurança<sup>52</sup>. Não se pode descartar, da mesma forma, que problemas não solucionados pelos mecanismos tradicionais acabem encontrando alguma forma de encaminhamento, ainda que provisório, no G20. Ou seja, existe uma tendência clara de que o cenário internacional seja cada vez mais caracterizado pela coexistência de um sistema dual, com foros multilaterais mais formais (ONU, OMC, FMI, etc.) e foros mais informais, como aqueles em formato “G”, tais como o próprio G20<sup>53</sup>.

A despeito disso, alguns ajustes na composição do G20 poderão reforçar ainda mais sua legitimidade e capacidade de articulação. É o caso, por exemplo, da ampliação da representatividade do continente africano, que contava com

---

52 QUARTERMAN, Mark. Security Council Reform and the G20. *CSIS*, 09/11/2010. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/security-council-reform-and-g-20>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

53 JOKELA, *op. cit.*, p. 57.

apenas um membro (a África do Sul), a despeito da crescente importância econômica dessa região e do papel que pode vir a desempenhar no plano global. Vale ressaltar que os 55 países africanos contam com um PIB conjunto de US\$ 3,1 trilhões, o que faz do continente a quinta maior economia do planeta, se tomada em conjunto.

Não foi coincidência, por isso, a crescente defesa de que a União Africana (UA), convidada ocasional das cúpulas do G20, passasse a ser admitida como membro pleno do grupo, a exemplo do que ocorre, desde a origem do G20, com a União Europeia<sup>54</sup>. A UA apresentou formalmente seu pedido de ingresso no G20 em 2022. Dado o caráter informal e flexível da tomada de decisões no G20, o agrupamento não conta com regras específicas para admissão de novos membros. Na prática, a presidência de turno pode suscitar o tema e realizar consultas a respeito. Foi o que a Índia fez em 2023: ao cabo de um processo de consultas entre os membros, e com forte apoio do Brasil, a presidência indiana anunciou, na Cúpula de Nova Delhi, em setembro, a admissão da União Africana como membro pleno do G20, decisão consignada na declaração dos líderes<sup>55</sup>. Não será surpresa a consolidação dessa tendência de que o G20 interaja cada vez mais com organizações regionais.

Esses ajustes tendem a fortalecer o G20, sem desvirtuar seu objetivo de servir de espaço para a concertação de

---

54 SIGNÉ, Landry; COULIBALY, Brahim S. Africa's Seat at the Table: Why the G-20 Needs the African Union. *Foreign Affairs*, 26 April 2023. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/africa/african-seat-table>>. Acesso em: 19 maio 2023.

55 Parágrafo 76 da Declaração de Líderes de Nova Delhi (2023).

posições de atores de peso na ordem internacional. É dessa forma que o grupo poderá reforçar seu papel na governança global e servir de catalisador para a reforma das instituições multilaterais criadas no imediato pós-Segunda Guerra.

A pandemia de Covid-19, em 2020, e o conflito russo-ucraniano, em 2022, são exemplos de que o G20 será constantemente submetido a pressões e deverá superar obstáculos consideráveis para manter sua eficácia e relevância. Os dois eventos colocaram em xeque o predomínio da vertente cooperativa subjacente à própria criação do grupo. No campo econômico, a pandemia ocasionou a disrupção das cadeias de valor global e levou muitos países a atribuírem prioridade à “resiliência” em face de choques externos (com a consequente adoção de políticas de contornos mais autárquicos).

Uma das consequências desse novo cenário é o que alguns especialistas denominam, em inglês, de *decoupling*, ou “dissociação”, termo que designa, neste caso específico, o esforço para reduzir a dependência de fornecedores externos. No atual contexto, isso significa, principalmente, ações dos Estados Unidos e de países europeus para mitigar sua dependência de bens fornecidos pela China. Ou, ao revés, a tentativa de países como a Rússia de contornar sanções econômicas por meio do incremento de suas relações com a China ou outros países que se recusam a adotar medidas que não contem com o respaldo das Nações Unidas, como as sanções unilaterais.

Há também o risco de que se disseminem, entre os membros do G20, práticas de coerção ou intimidação econômica, por meio das quais um país impõe barreiras

às exportações de parceiros que não apoiem suas políticas. A ampliação do uso desses instrumentos tem gerado, em alguns casos, uma espécie de guerra econômica, silenciosa ou não, que também põe em xeque a cooperação econômica internacional.

Esse gradual esgarçamento da cooperação internacional exigirá atenção redobrada dos países do G20, tanto como forma de manter viável sua capacidade de forjar consensos quanto de exercer de fato uma espécie de “governança global”. A despeito desse quadro internacional conturbado, o grupo tem demonstrado capacidade de adaptação. Por exemplo: foi na Cúpula de Bali, em novembro de 2022, que os presidentes dos Estados Unidos e China mantiveram encontro em meio a tensões sobre o conflito na Ucrânia e a situação em Taiwan. Essa conversa propiciou a retomada de conversações bilaterais sobre uma série de temas, inclusive mudança do clima. Da mesma forma, é no âmbito do G20 que os países têm se debruçado sobre ações para evitar a escalada de medidas protecionistas ou de ações de “guerra econômica”.

Dessa forma, quaisquer que sejam as críticas ao G20, deve-se reconhecer que se trata de um foro essencial para estimular o diálogo e a cooperação num contexto em que predomina o apetite pela confrontação e a rivalidade geopolítica entre alguns de seus membros. O G20 é um canal diplomático que, ao ser mantido aberto, garante a interação entre atores díspares ou mesmo francamente antagonistas, ainda que em condições adversas.



# VI

## O BRASIL E O G20

---

Em sintonia com seu tradicional discurso em prol da reforma da arquitetura de governança internacional, o Brasil apoiou, desde o início, a conformação do G20 como instância de coordenação para discutir temas de interesse global. Em 2008, em São Paulo, o então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva esteve presente àquela que seria a última reunião do G20 Financeiro, ainda em formato apenas ministerial, e afirmou em seu discurso:

É amplamente reconhecido que o G7 sozinho não tem mais condições de conduzir os assuntos econômicos do mundo. A contribuição dos países emergentes é também essencial. Precisamos de uma nova governança, mais aberta e participativa. O Brasil está pronto a assumir sua responsabilidade. Esta não é a hora de nacionalismos estreitos, de soluções individuais. É hora de um pacto entre governos para a criação de uma nova arquitetura financeira mundial, capaz de promover segurança e desenvolvimento em bases equitativas para todos.<sup>56</sup>

---

56 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio da Silva, durante reunião plenária do G20 Financeiro. São Paulo, 08/11/2008. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008lula1108-br.html>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

Nesse discurso já figuravam três ideias-força que alicerçariam a posição brasileira sobre o G20 nos anos seguintes: a) a reforma para a modernização/atualização das instituições internacionais criadas no pós-Segunda Guerra; b) a ampliação da participação dos países “emergentes” e em desenvolvimento nas instâncias decisórias globais; e c) a maior coordenação no tratamento de crises internacionais. Para o Brasil, não havia como negar que a crise econômica de 2008 resultava da falta de regulação dos mercados financeiros incentivada pelos países que detinham o controle dos processos de decisão das instituições de Bretton Woods. Nas palavras do mandatário brasileiro, a crise “nasceu nos países centrais”<sup>57</sup>.

Uma semana após esse discurso, foi realizada, em Washington, a Cúpula sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial, onde pela primeira vez se reuniram os líderes dos países do G20, novo formato que viria a se consolidar como permanente nos anos seguintes. O presidente brasileiro reiterou sua visão de que “os organismos multilaterais existentes e as regras internacionais vigentes foram reprovados pela história” e preconizou que “tanto o FMI como o Banco Mundial devem se abrir para uma maior participação das economias em desenvolvimento”, de modo a que os países do chamado “Sul Global” possam ter “mais voz, representação e voto”. Em seguida, advogou que o G20, que havia operado até então em nível ministerial, fosse alçado “à condição de um foro permanente de chefes de Estado e de Governo para

---

57 *Ibidem*.

produzir propostas que ajudem a debelar a crise e a construir uma nova arquitetura financeira global”<sup>58</sup>.

Nesse momento inicial, como já visto, o G20 se debruçava principalmente sobre questões de natureza econômica. Nos anos posteriores à elevação do G20 à condição de foro de líderes, o Brasil centrou seu discurso na necessidade de que se assegurassem condições para o crescimento econômico global e a redução das distorções no comércio internacional, em especial aquelas que prejudicavam os países em desenvolvimento (tais como, por exemplo, barreiras ao comércio de produtos agrícolas). O Brasil e demais países em desenvolvimento membros do G20 utilizaram o grupo, ademais, como plataforma para defender a revisão da distribuição de quotas no FMI, processo que avançou de maneira modesta nos anos subsequentes, sem alterar, na prática, o franco predomínio de voto dos Estados Unidos e de países europeus nessa organização.

O Brasil buscou valer-se do G20, por conseguinte, para intensificar seu discurso em favor de mudanças na arquitetura institucional responsável pela governança global. Tal discurso não denotava um interesse em acirrar a confrontação entre o “Norte” e o “Sul” globais; a posição do Brasil no G20 tem sido marcadamente pragmática, pelo fato de que o país se encontra em posição confortável para sentar-se à mesa tanto com países desenvolvidos quanto com países em desenvolvimento. A

---

58 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio da Silva, na Cúpula sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial. Washington, 15/11/2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2008/15-11-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cupula-sobre-mercados-financeiros-e-economia-mundial/view>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

defesa de transformações no quadro normativo e institucional da ordem internacional decorre da alta prioridade que o Brasil atribui ao fortalecimento do multilateralismo, ao respeito ao direito internacional, à promoção do desenvolvimento socioeconômico e à busca de soluções consensuais para os problemas que afligem a comunidade internacional. Um sistema multilateral desatualizado e ineficaz tanto na área política como na comercial e financeira dificulta a adoção de ações coordenadas entre os países para enfrentar os desafios globais, reduz os incentivos para a manutenção da paz e abre caminho para a proliferação de decisões e medidas unilaterais (principalmente de potências mundiais ou regionais) que atentam contra os interesses dos demais países.

Cabe aqui também uma reflexão mais específica acerca das interrelações entre o G20 e outro agrupamento de que o Brasil é parte, o BRICS – foro que era integrado, até 2023, também por África do Sul, China, Índia e Rússia, todos eles membros do G20. O BRICS surgiu no mesmo contexto que o G20: embora a primeira reunião de chanceleres remonte a 2006, os encontros foram elevados ao nível de chefes de Estado e de Governo em junho de 2009, em Ecaterimburgo, na Rússia, meses depois da primeira reunião de cúpula do G20. Seus integrantes naquele então – todos eles países de grandes dimensões e vistos como atores emergentes na economia global (a África do Sul só viria a juntar-se aos quatro membros originais dos BRICS no ano seguinte, em 2010) – comungavam do objetivo de moldar uma ordem internacional mais sintonizada com os interesses dos países em desenvolvimento. De maneira resumida, ambicionavam

deixar de ser destinatários passivos de normas (*rule takers*) para assumir um papel ativo em sua elaboração (*rule makers*).

Isso não significa que os países do BRICS tenham posições sempre convergentes no G20. Embora comunguem, com matizes distintos, de uma visão reformista das instituições internacionais, há temas em que suas posições divergem. Por exemplo: Brasil e África do Sul são mais vocais a respeito da necessidade de liberalização do comércio agrícola internacional, posição que não é compartilhada pela Índia. Ao mesmo tempo, China e Rússia, embora afirmem ser favoráveis à reforma do Conselho de Segurança, não atribuem ao assunto a mesma prioridade que África do Sul, Brasil e Índia lhe conferem. Naturais variações de interesses políticos e econômicos tornam menos automática a cooperação em algumas matérias, mas o sentido geral da participação dos cinco países é coincidente na busca da ampliação do papel dos países em desenvolvimento na tomada de decisões internacionais e da adequação da governança global à realidade de hoje, inteiramente distinta da que prevalecia há oitenta anos.

A constituição do G20 foi fortemente apoiada pelo BRICS, pois se reconhecia a importância de se reforçar a cooperação internacional para superar a crise econômica global<sup>59</sup>. O BRICS coincidiu, ademais, na visão de que o G7/G8 já estava superado (embora a Rússia, como já assinalado anteriormente, tivesse passado a fazer parte desse foro em seu formato de G8, o que perdurou até 2014). Em comunicado adotado em 2010, por exemplo, os países do BRICS assinalaram que, em

---

59 DUGGAN, Niall; AZALIA, Juan Carlos Ladine. From Yekaterinburg do Brasília: BRICS and the G20, road to nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, e009, 2020, p. 4.

comparação com outros arranjos, o G20 é mais inclusivo, representativo, diverso e efetivo<sup>60</sup>.

Apesar da forte defesa do G20 como foro central de concertação internacional, os países do BRICS mantêm visão crítica dos resultados logrados, muito aquém das expectativas originais dos países emergentes. Destacam-se a continuada resistência de países desenvolvidos em disponibilizar recursos para o desenvolvimento e em aceitar reformas mais amplas nas instituições de Bretton Woods. Essa diferença de prioridades entre países desenvolvidos e o BRICS ficou ainda mais evidente nos últimos dez anos. Como vimos, em 2013, o BRICS criou dois mecanismos próprios, à margem do G20: o Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento. Em ambos os casos, tratava-se de buscar alternativas que ampliassem o acesso a recursos para o desenvolvimento e realçassem a urgência da reforma das instituições de Bretton Woods<sup>61</sup>. Não logrando uma reforma “por dentro”, o BRICS buscou e continua a buscar reformas “por fora” das instituições tradicionais.

O corrente período 2023-2025 oferece oportunidade valiosa para que esses países procurem adequar o G20 às suas visões e demandas, pois Índia (2023), Brasil (2024) e África do Sul (2025) – grandes países em desenvolvimento que pertencem tanto ao BRICS como ao próprio IBAS, formado justamente pelos três – sucedem-se na presidência rotativa do G20. Na cúpula do BRICS realizada na África do Sul em agosto de 2023, os membros do grupo assinalaram sua disposição de valer-se

---

60 *Ibidem*, p. 6.

61 *Ibidem*.

desse triênio para “integrar a voz do Sul Global ao G20”<sup>62</sup> e ampliaram o BRICS justamente em direção ao “Sul Global”, com a incorporação de dois novos países africanos (Egito e Etiópia) e de três países importantes do Oriente Médio (Arábia Saudita, membro do G20, Emirados Árabes Unidos e Irã)<sup>63</sup>.

Não que o atual contexto internacional facilite a busca do objetivo de colocar o tema do desenvolvimento como prioridade mais alta do G20. As tensões geopolíticas mundiais que ressurgiram com maior força em meados da década passada tornaram mais árduo o trabalho diplomático necessário para conciliar divergências dentro do grupo e para promover uma efetiva reforma das instituições globais. Durante as presidências da Indonésia (2022) e da Índia (2023), preponderou, no G20, o antagonismo entre, de um lado, os seis países do grupo que pertencem à OTAN (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido) e, de outro, Rússia e China, com o recrudescimento de rivalidades no campo militar e comercial. Quase todas as discussões ocorridas durante as duas presidências foram marcadas por essa polarização decorrente do início do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022.

Um dos objetivos centrais do Brasil no G20 é trazer os temas do desenvolvimento sustentável nas suas três vertentes (econômica, social, ambiental) para o centro da agenda. A transformação do grupo em palco de rivalidades

---

62 Parágrafo 30 da declaração adotada na XV Cúpula do BRICS, na África do Sul, em 23/08/2023.

63 A Argentina também foi convidada a tornar-se membro do BRICS, em atendimento a solicitação do então presidente argentino, Alberto Fernández. Por meio de carta de dezembro de 2023, o governo do então recém-eleito sucessor, presidente Javier Milei, declinou o convite feito ao país.

geopolíticas captura atenção, esforços e recursos que deveriam ser direcionados à coordenação e à cooperação política e econômica entre os países para enfrentar os maiores desafios globais, como a pobreza, a fome, a mudança do clima e as desigualdades dos mais diversos tipos: de classe, de gênero, de raça, e entre as nações.

Para o Brasil, o desafio é valer-se do G20 como plataforma para apresentar sua visão dos principais temas da agenda global, com foco na superação dos entraves ao desenvolvimento (acesso a financiamento, geração de empregos de qualidade, avanços em saúde e educação, acesso a tecnologias, entre outros) e na redução das tensões geopolíticas para a preservação da paz, pois sem a paz (para além de todas as consequências devastadoras de cada conflito do ponto de vista humanitário), não há como centrar o foco nos dilemas econômicos, sociais e ambientais que o mundo enfrenta, tanto os tradicionais (promover o crescimento econômico com inclusão e justiça social), como os contemporâneos (combater a mudança do clima, regular a esfera digital e a inteligência artificial). Nesse sentido, o G20 é fator importante para aumentar o peso e a voz dos países em desenvolvimento, a fim de que as soluções e normas para enfrentar os velhos e novos desafios globais sejam definidas por todos, e não apenas por um pequeno número de países que têm o interesse natural em preservar um *status quo* que lhes é favorável.

A presidência brasileira do G20, que se iniciou em 1º de dezembro de 2023, permite ao país concentrar os trabalhos do grupo em temas mais alinhados com as prioridades da política externa brasileira. Entre os tópicos apresentados pelo

Brasil para a agenda de trabalho do grupo destacam-se o combate à fome e à pobreza; o acesso ampliado a recursos financeiros para combater a mudança do clima e realizar as transições energéticas necessárias; e passos concretos para a reforma das instituições de governança internacional, para que sejam mais eficazes na garantia da paz e na promoção do desenvolvimento sustentável.

A atribuição de importância a questões relativas ao desenvolvimento é interesse estratégico do Brasil e, portanto, elemento central da política externa brasileira. Com a crescente relevância da temática do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento deve ser considerada de maneira integral, sem perder de vista que a ênfase ao combate à mudança do clima precisa ser casada, e não antagônica, à superação dos obstáculos ao progresso social e econômico. Em outras palavras, o financiamento ao combate à mudança do clima e o estabelecimento de regras para melhor enfrentá-lo devem ser convergentes com a necessidade de reduzir a fome, a pobreza e a desigualdade e de gerar empregos qualificados. É fundamental, dessa forma, que o G20 dê sua contribuição para um tratamento equilibrado da matéria, com vistas a que os diferentes pilares do desenvolvimento sustentável – ambiental, social e econômico – sejam igualmente considerados.

Daí a especial ênfase que o Brasil atribui ao lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito do G20, com a possibilidade de adesão de todos os países da comunidade internacional, membros ou não do grupo. O imperativo de dar acesso a alimentos para os cerca de 750 milhões de indivíduos que ainda sofrem de fome regularmente

no mundo (entre os quais o alarmante número de 150 milhões de crianças com até cinco anos de idade) é tão mais ou mais urgente que qualquer outro. Um em cada dez habitantes do planeta enfrenta o flagelo da fome, e, para cada um deles, a garantia de sobrevivência e de acesso a condições mínimas de bem-estar deve ser associada, e não subordinada, a outros objetivos da agenda internacional.

A fim de reforçar as três prioridades que estabeleceu para o G20 (pobreza, clima, governança), o Brasil também definiu dois objetivos institucionais para sua presidência do grupo: a maior articulação entre as trilhas de sherpas e de finanças e o fortalecimento da participação da sociedade civil nos debates do grupo.

No caso da articulação das duas trilhas do G20, o propósito é integrar fins e meios, não só porque os temas macroeconômicos e financeiros têm incidência direta nos debates em curso sobre meio ambiente, segurança alimentar e energética, para citar apenas alguns exemplos, mas também porque as ambições de avanços em políticas públicas nas mais diversas áreas cobertas pelo G20 (de educação a saúde, de inovação a emprego) devem ser acompanhadas de sabedoria e empenho coletivo no estímulo ao crescimento econômico e na obtenção de recursos financeiros para viabilizar medidas de inclusão e justiça social. Com esse propósito em mente, o Brasil inovou no G20 ao realizar uma reunião casada das trilhas de sherpas e finanças já nos primeiros dias de sua presidência, em 13 de dezembro de 2023. Na visão brasileira, as duas trilhas devem trabalhar em conjunto e convergir no objetivo de proporcionar aos líderes dos países do G20

as condições para a adoção de medidas para enfrentar os maiores desafios globais. Somente ao casar metas e meios, o G20 poderá ser efetivo.

Também o fortalecimento da participação da sociedade civil torna o G20 mais legítimo e eficaz. Por isso, o Brasil busca reforçar o papel de todos os grupos de engajamento do G20, conforme mencionados na seção 4.1. Além de oferecer condições para que seus debates sejam livres e produtivos, conduzidos pela própria sociedade, a presidência brasileira do G20 inova, tanto ao estabelecer um canal de diálogo direto com autoridades de governo, por meio da apresentação de propostas dos grupos de engajamento em reunião dos sherpas e na cúpula dos líderes, como ao criar um espaço inédito de interação de todos os grupos de engajamento às vésperas da cúpula de líderes, o chamado “G20 Social”.



# VII

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: RESULTADOS DO G20 E DESAFIOS FUTUROS

---

Mais de quinze anos após a elevação do G20 ao nível de chefes de Estado e de Governo, é possível realizar uma avaliação geral dos resultados logrados e dos objetivos ainda não alcançados. Não se trata, obviamente, de tarefa simples, dada a amplitude dos temas de alcance global hoje tratados no grupo.

Deve-se ter presente, em qualquer exercício dessa natureza, que o G20 é antes de tudo um espaço de concertação de alto nível, a partir do qual os líderes das principais economias do planeta podem direcionar as discussões para questões emergenciais ou de mais longo prazo e estabelecer prioridades, sem substituir os foros previamente estabelecidos. Ele representa uma plataforma ajustável, informal de concertação de países, com dois pilares: o contato direto entre líderes e a criação de uma teia de interações entre funcionários governamentais (na trilha de sherpas e de finanças), com participação também de organizações internacionais. O G20 não pode, por essa razão, ser interpretado apenas como uma sucessão de reuniões de cúpula. Ele está assentado em redes de formuladores de políticas que buscam influenciar

decisões tomadas tanto em nível nacional por cada país membro como nas instituições internacionais que abrigam processos e negociações de caráter mais formal sobre os diversos temas da agenda global, do Banco Mundial ao FMI, da OMC à OMS, da ONU às Conferências das Partes (COP) de mudança do clima e biodiversidade<sup>64</sup>.

Para facilitar a avaliação do desempenho do G20, e com fins meramente didáticos, podemos desdobrar sua atuação em diferentes etapas históricas. Na fase inicial do grupo, entre 2008 e 2012, o foco foi a resolução da crise de 2008, com fortalecimento da coordenação dos países e adoção de medidas de regulação financeira. Essas ações contribuíram para a recuperação da economia global e ajudaram, por exemplo, a evitar que a crise europeia de 2012, com origem na Grécia, “contaminasse” outros países. Outro resultado importante foi a inclusão de países emergentes nos espaços que tratam da regulação financeira (os já mencionados Comitê de Estabilidade Financeira e o Comitê de Basileia). Ressaltamos também que, entre 2008 e 2010, houve avanços, ainda que insuficientes, na reforma das instituições de Bretton Woods, notadamente o acordo para mudanças na distribuição de quotas no FMI, em benefício de países emergentes. Como resultado, a China se tornou o terceiro maior acionista da instituição, e Brasil e Índia ingressaram na lista dos dez maiores acionistas.

Numa segunda etapa, que iria de 2012 a 2020, o G20 ampliou gradativamente o seu escopo de atuação. Isso foi decorrência natural da superação da crise financeira internacional e da relativa ineficácia de organizações

---

64 SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 3.

internacionais tradicionais<sup>65</sup>, o que forçou o agrupamento a buscar um *locus* próprio de atuação na governança global. Nesse momento ocorreu a criação de diversos grupos de trabalho e o crescente protagonismo do G20 em debates sobre temas como meio ambiente, desenvolvimento, segurança energética, infraestrutura e corrupção, para citar alguns exemplos. É nessa fase que surgiram também críticas à sua atuação, seja pela falta de foco, seja pela incapacidade de gestar uma reforma mais ampla das instituições de governança internacional.

Nessa etapa ocorreu, ainda, o ressurgimento de rivalidades geopolíticas entre alguns dos protagonistas do G20, com velhas e novas modalidades de “guerra econômica”: “guerra cambial”, ameaça de uso e uso de tarifas e barreiras de importação como elemento de coerção (*weaponized trade*), imposição de diversos tipos de sanções econômicas e financeiras unilaterais. O descontentamento de muitos com os resultados do aprofundamento da globalização, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, reforçou discursos de reação à cooperação internacional e de crítica aos alegados benefícios da integração econômica (o resultado do *referendum* sobre o BREXIT e a eleição de Donald Trump, ambos em 2016, são exemplos desse fenômeno).

A terceira etapa, mais recente, foi caracterizada pela emergência de crises que desafiaram a capacidade de resposta do G20. Entre 2020 e 2023, o grupo debateu-se com a busca de

---

65 A relativa inoperância do Conselho de Segurança da ONU desde a decisão (de natureza e efeitos controversos) sobre o caso da Líbia, em 2011, é exemplo de impasse no plano político que se soma à lenta capacidade de reforma e modernização das instituições no plano econômico-financeiro, como o FMI e o Banco Mundial.

soluções para a crise sanitária desencadeada pela pandemia de Covid-19 e pelo conflito russo-ucraniano, cujas repercussões extrapolaram o terreno bélico e se fizeram sentir no campo da segurança energética e alimentar. Podemos incluir nesse leque uma terceira crise, de mais longa gestação e de efeitos mais amplos: a mudança do clima, que também fomenta divisões entre os membros, inclusive entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse cenário, as divisões intra-G20 se agravaram e a polarização entre países e blocos de países passou a se reproduzir também nos trabalhos do grupo.

Assim como surgiu em meio a uma grave crise, é nesse contexto de múltiplas crises que o G20 deve provar sua capacidade de ação. E o grupo tem logrado, até o momento, manter sua relevância como espaço de concertação política de alto nível. Como vimos, nas cúpulas de Bali (2022) e de Nova Delhi (2023), logrou-se consenso até mesmo sobre os parágrafos das declarações de líderes relativos ao conflito russo-ucraniano. As duas declarações continham, respectivamente, um total de 223 e de 244 compromissos, em mais de vinte temas diferentes, de mudança do clima a contraterrorismo<sup>66</sup>. Não há, portanto, problemas evidentes na assunção de compromissos. O desafio reside na efetiva implementação das medidas prioritárias identificadas pelos países do grupo.

Diferentes estudos acadêmicos já se dedicaram a analisar o nível de execução dos compromissos adotados nas declarações

---

66 KIRTON, John. The G20's Promising Past, Present and Potential. *G20 Information Centre*, 26/01/2023. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/230126-kirton-senior-college.html>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

do G20. Em análise da declaração de Roma de 2021, por exemplo, grupo de estudiosos do tema identificou, com relação a 21 compromissos considerados estratégicos, uma taxa média de implementação (*compliance*) de 73%<sup>67</sup>, o que indica uma relativa capacidade do grupo de fazer valer suas decisões.

Mirando agora o futuro, e já a título de conclusão, podemos destacar três desafios centrais para o G20. O primeiro deles diz respeito à sua própria preservação como espaço de diálogo. Será fundamental fortalecer a capacidade do grupo de forjar consensos, evitando que o chamado “retorno da geopolítica” bloqueie seus trabalhos. Ao seguir enfatizando o valor da cooperação, o G20 poderá ajudar a mitigar ou reverter a perigosa tendência de fragmentação da ordem internacional, centrada em discursos nacionalistas, no protecionismo, na guerra econômica e no alarmante crescimento dos conflitos armados, como mencionado no capítulo IV.

Um segundo desafio é o de trazer para o centro dos debates do G20 os grandes desafios do desenvolvimento, que constituem uma espécie de agenda frustrada da comunidade internacional nas últimas décadas. Os desníveis de renda entre países são, vale ressaltar, uma das principais causas de muitos dos problemas globais, da degradação do meio ambiente a ondas migratórias. A despeito disso, a redução da pobreza e das desigualdades e o combate à fome nunca estiveram no topo da agenda dos foros de cooperação internacional. Sem enfrentar suas causas mais profundas, dificilmente a comunidade internacional será bem-sucedida em superar

---

67 2021 G20 Rome Summit Final Compliance Report, p. 10-11. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2021rome-final/2021-g20-compliance-final.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2023.

flagelos que persistem há décadas e tendem a se agravar no futuro próximo.

O fato de que quatro países em desenvolvimento – Indonésia, Índia, Brasil e África do Sul – sucedem-se na presidência de turno do G20 entre 2022 e 2025 pode contribuir para que o G20 se dedique a uma agenda mais afinada com os interesses dos países emergentes. O argumento de que muitos dos impasses no âmbito do G20 são gerados pela pluralidade de sua composição pode na verdade ser invertido: a principal virtude do grupo é justamente a de reconhecer o papel irreversível que o mundo em desenvolvimento passou a ter na resolução de problemas globais. A alegada “revitalização” do G7 em detrimento do G20, como consequência de sua constituição mais homogênea<sup>68</sup>, revelou-se uma interpretação equivocada da realidade, como demonstrado na cúpula do G20 em Nova Delhi, em setembro de 2023, momento em que os países do G7 se empenharam muito para manter a unidade do G20, com o temor de que seu enfraquecimento levasse a uma crescente polarização do debate internacional entre o G7, com um percentual cada vez menor do produto econômico e da população mundial, e um BRICS cada vez mais robusto, em poder econômico e número de integrantes, dado o número significativo de candidaturas de adesão por países em desenvolvimento. Ainda que o G20 venha a ser prejudicado por impasses, não há uma opção alternativa de concertação internacional ágil e flexível entre os países de maior peso econômico e político no mundo. E não

---

68 G7's relevance cemented by G20's dysfunction. *Financial Times*, 18/05/2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/347ab709-1a68-44a5-aba3-048293e3d1ed>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

será representativa nem eficaz, na ordem internacional contemporânea, qualquer decisão sobre tema relevante que possa simplesmente dispensar a participação das grandes economias em desenvolvimento.

O terceiro desafio é fazer com que o G20 constitua, de fato, um foro capaz de promover reformas nas instituições de governança global. Seu próprio surgimento decorreu da constatação de que as instâncias concebidas logo após a Segunda Guerra não tinham mais representatividade e capacidade para tratar da crise econômica global. Quinze anos depois, essa constatação segue válida: apesar dos ajustes pontuais promovidos no período 2008-2010, o G20 não logrou dar alento a uma reforma mais ampla dos processos de governança, acentuando o risco de que arranjos parciais e restritos (leia-se: outros grupos paralelos de formato exclusivo) acabem assumindo papéis que deveriam ser exercidos pelas instituições multilaterais (e, portanto, globais) hoje existentes.

Por fim, é fundamental que o G20 seja preservado como um espaço de articulação informal, cujas “decisões” indicam prioridades e caminhos a serem seguidos pelas principais economias do mundo. O grupo pode continuar servindo de valiosa plataforma para o desenvolvimento de uma visão estratégica sobre o futuro da ordem internacional, mas para isso deve continuar mostrando-se capaz de estabelecer prioridades, dar continuidade aos temas em debate e manter-se relevante no processo de reforma da arquitetura internacional. Ou seja, além de criar um discurso sobre como deve ser a ordem mundial, ele deve também ser capaz de gerar resultados tangíveis, seja por sua atuação direta, seja pela influência

em outros processos decisórios. Em última instância, serão esses os elementos que contribuirão para sua preservação como um fórum indispensável da governança global.

## REFERÊNCIAS

---

BERY, Suman. The G20 turns ten: what's past is prologue. *Policy Contribution*, n. 20, November 2018.

CHHIBER, Ajay. *Modernizing the Bretton Woods Institutions for the Twenty-First Century*. Atlantic Council, 2022.

COOPER, Andrew F.; POULIOT, Vincent. How much is global governance changing? The G20 as international practice. *Cooperation and Conflict*, v. 50, n. 3, 2015.

COZENDEY, Carlos Márcio B. *Instituições de Bretton Woods*. Brasília: FUNAG, 2013.

\_\_\_\_\_. O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas. *Boletim de Economia e Política Internacional* – IPEA, n. 8, out./dez. 2011.

DELONG, J. Bradford. Financial Crises in the 1890s and the 1990s: Must History Repeat?. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 2, 1999.

DUGGAN, Niall; AZALIA, Juan Carlos Ladine. From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, road to nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, e009, 2020.

GALVÃO, Marcos. O G20 e a transformação da governança internacional. *Política Externa*, v. 20, n. 3, dez./fev. 2011-2012.

HAJNAL, Peter I. *The G20: evolution, interrelationships, documentation*. 2a. ed. Nova York: Routledge, 2019.

JOKELA, Juha. *The G20: a pathway to effective multilateralism?* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2011.

KIRTON, John. *The G20's Promising Past, Present and Potential*. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/230126-kirtton-senior-college.html>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

NARLIKAR, Amrita. Can the G20 Save Globalization? *GIGA Focus – Global*, n. 1, March 2017.

OKONJO-IWEALE, Ngozi. Why the world still needs trade. *Foreign Affairs*, July/August 2023, v. 102, n. 4.

QUARTERMAN, Mark. Security Council Reform and the G20. *CSIS*, 9 November 2010. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/security-council-reform-and-g-20>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SCANDIUCCI FILHO, José Gilberto. O debate sobre a “guerra cambial” (2010-2011): um ponto de inflexão na relação do Brasil com o G20. *Cadernos de Política Exterior*, ano II, n. 4, 2016.

SCHIRM, Stefan A. Efficiency and Legitimacy of the G20. In: *The G20, Emerging Powers and Transatlantic Relations*. German Marshall Fund of the United States, 2011.

SIGNÉ, Landry; COULIBALY, Brahim S. Africa's Seat at the Table: Why the G20 Needs the African Union. *Foreign Affairs*, 26 April 2023. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/africa/africas-seat-table>>. Acesso em: 19 maio 2023.

SLAUGHTER, Steven. *The Power of the G20 – The politics of legitimacy in global governance*. Londres/Nova York: Routledge, 2020.

SOUZA FILHO, Osvaldo Quirino de. Diplomacy, debt and change: the International Debt Architecture after the Covid-19 pandemic. *Revista Tempo do Mundo*, n. 28, abril 2022.

WARREN, Brittaney. “The 2022 G20 Bali Summit Commitments”. Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/commitments-22-bali.html>. Acesso em 21/06/2023.

ZAYM, Gülen Derya. “Global Forums: are they must or waste for the global governance?”. In: *Global Political Trends Center*, Policy Brief n. 62, 2019.

#### PÁGINAS NA INTERNET

Página oficial do G20: <[www.g20.org](http://www.g20.org)>.

G20 Information Centre (University of Toronto): <<http://www.g20.utoronto.ca/>>.

## ANEXO I

## DADOS BÁSICOS DO G20

<b>Criação</b>	1999 (G20 Financeiro) 2008 (Elevação ao nível de líderes)
<b>Membros plenos</b>	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 União Europeia. <i>(O ingresso da União Africana como membro pleno foi aprovado em setembro de 2023)</i>
<b>PIB conjunto</b>	US\$ 107 trilhões (2021) (Fonte: Banco Mundial)
<b>População conjunta</b>	Aproximadamente 4,3 bilhões (cerca de 64% da população mundial) (Fonte: ONU)
<b>Participação no comércio mundial</b>	Aproximadamente 75% (Fonte: G20)
<b>Presidência rotativa</b>	Anual, com início em 1º de dezembro até 30 de novembro do ano seguinte.
<b>Grupos e linhas de trabalho</b>	15 (Trilha de sherpas) (2024) 8 (Trilha de finanças)
<b>Grupos de engajamento</b>	12 (2024)

## ANEXO II

---

### LISTA DE REUNIÕES DE CÚPULA DO G20

Local	Data
1) Washington, Estados Unidos	14-15 de novembro de 2008
2) Londres, Reino Unido	2 de abril de 2009
3) Pittsburgh, Estados Unidos	24-25 de setembro de 2009
4) Toronto, Canadá	26-27 de junho de 2009
5) Seul, Coreia do Sul	11-12 de novembro de 2010
6) Cannes, França	3-4 de novembro de 2011
7) Los Cabos, México	18-19 de junho de 2012
8) São Petersburgo, Rússia	5-6 de setembro de 2013
9) Brisbane, Austrália	15-16 de novembro de 2014
10) Serik, Antália, Turquia	15-16 de novembro de 2015
11) Hangzhou, China	4-5 de setembro de 2016
12) Hamburgo, Alemanha	7-8 de julho de 2017
13) Buenos Aires, Argentina	30 de novembro-1º de dezembro de 2018
14) Osaka, Japão	28-29 de junho de 2019
15) Riade, Arábia Saudita	21-22 de novembro de 2020
16) Roma, Itália	30-31 de outubro de 2021
17) Bali, Indonésia	15-16 de novembro de 2022
18) Nova Delhi, Índia	9-10 de setembro de 2023
19) Rio de Janeiro, Brasil	Prevista para 18-19 de novembro de 2024

*Copyright* © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



**E**ste trabalho pretende apresentar, de maneira introdutória e panorâmica, o papel do G20 na governança global, tratando, entre outros aspectos, do histórico do grupo, sua estrutura, modo de funcionamento e agenda de atividades. A história do G20 está associada a crises, tanto em sua origem em 1999, na esteira da crise financeira na Ásia, quanto em sua consolidação em 2008, como resposta à crise financeira nos Estados Unidos. Seu protagonismo hoje decorre dos questionamentos à efetividade de instituições mais tradicionais, como a ONU, a OMC, o FMI e o Banco Mundial, que, à espera de reformas que custam a se materializar, abrem espaço para formas alternativas de concertação internacional. O G20 faz parte desse longo esforço, por tentativa e erro, de fortalecimento dos mecanismos de governança global. Trata-se de agrupamento de natureza informal e flexível, composto pelas “vinte” maiores economias do mundo (na verdade, dezenove países mais a União Africana e a União Europeia), com diversidade tanto geográfica como econômico-social. Como o livro procura demonstrar, o G20 cumpre, no contexto atual de conflagrações, papel central no esforço de manter abertos os canais de diálogo entre os países e de permitir coordenação e avanços concretos que não têm sido possíveis em outros foros. Contribui, ademais, para a ampliação da participação dos maiores países em desenvolvimento em debates fundamentais para a comunidade internacional.

