Pontes Dezembro 2008 Vol.4 No.6

# A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional

Bretton Woods, 1944. São Francisco, 1945. Havana, 1947. Os marcos fundadores da governança internacional têm raízes no final da II Guerra Mundial, época em que se firmava a incontestável hegemonia estadunidense no hemisfério ocidental. As instituições econômicas internacionais hoje existentes nasceram naquele contexto e consolidaram em seus atos institutivos a posição dominante dos Estados Unidos da América (EUA), bem como as prerrogativas dos aliados europeus. Ainda que novas instituições – globais e regionais – tenham sido criadas desde o pós-guerra, o Século XX assistiu a poucas mudanças na estrutura básica dos principais organismos internacionais existentes. Será que essa tendência passa a estar em xeque hoje?

As interdependências cresceram exponencialmente neste último século e levam os Estados a aprofundar entre si os laços de cooperação. O surgimento de riscos globais, como as crises financeiras, o terrorismo internacional e o aquecimento global, apenas aceleraram este processo de cooperação. Ademais, os tempos atuais aparentam delinear a formação de um novo equilíbrio internacional de forças, com uma alteração profunda da tônica das relações Norte-Sul. Sugere-se que, dentro de alguns anos, os chamados países em desenvolvimento (PEDs) representarão a absoluta maioria da população e da atividade econômica mundial[1], diminuindo a importância relativa dos países desenvolvidos (PDs) e impondo uma nova ordem global multipolar.

> … os tempos atuais aparentam delinear a formação de um novo equilíbrio internacional de forças, com uma alteração profunda da tônica das relações Norte-Sul.

Neste contexto, a revisão da governança econômica global impõe-se como uma necessidade premente. Vicissitudes do sistema, como sua fragmentação, seu déficit de legitimidade e sua relativa ineficácia, levam ao enfraquecimento de seus comandos. Por não se sentirem representados, os destinatários das normas questionam sua legitimidade, demonstrando que os problemas hoje enfrentados perpassam os domínios de competência das instituições internacionais existentes, de modo que sua resolução exige mais do que a simples fragmentação do trabalho entre cada uma das entidades existentes. Não há melhor exemplo para tal constatação do que a presente crise financeira global, cuja solução exigirá soluções coordenadas entre as mais diversas instâncias.

Não é difícil verificar que falta direcionamento e coordenação às instituições centrais, que não funcionam bem individualmente, nem em conjunto. Discussões sobre a reforma das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) arrastam-se há anos, sem que os atuais Membros comprometam-se a alterações sensíveis (ver *Pontes Quinzenal*, v. 3, n. 7), dada a grande resistência de alguns Estados em ceder parcelas de seu poder decisório.

Neste contexto, são diversos os motivos que levaram especialistas[2] a acreditar que a reforma do G8 deve ser considerada uma prioridade de ação dentro do processo de reforma da governança econômica internacional. Afirma-se que a obtenção de um comprometimento político nessa instância será menos trabalhosa, por não exigir a revisão de tratados ou atos constitutivos. Soma-se a isso o fato de que um G8 ampliado poderia constituir o fórum ideal para obter avanços no controverso processo de reforma das instituições internacionais. Por fim, constata-se que reuniões de cúpula – envolvendo Chefes de Estado e de Governo – têm-se mostrado particularmente eficientes para tratar de temas macro-políticos que escapam à competência de organismos internacionais e fóruns setoriais.

## Possibilidades de reforma para o G8

Quando originalmente criado, em 1978, pela iniciativa do Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing e pelo Chanceler alemão Helmut Schmidt, o G7 não passava de um fórum de discussão sobre os desequilíbrios econômicos entre as principais potencias ocidentais. As nações envolvidas à época eram Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Japão e EUA. Com o tempo, tais reuniões de cúpula passaram a ocupar-se menos de assuntos de coordenação interna e mais de temas de significado político e econômico de alcance global, o que acabou por transformar o G7 em uma espécie de "comitê diretor do mundo", cujas decisões faziam-se sentir em toda parte.

A expansão do grupo teve início nos anos 90, imediatamente após o fim da Guerra Fria, quando a Rússia foi convidada a participar das reuniões de cúpula. A partir de então, mantiveram-se em paralelo duas estruturas distintas: as reuniões anuais de cúpula de Chefes de Estado e de Governo do grupo, que passou a ser chamada de G8; e as reuniões dos sete ministros de finanças e dos líderes de bancos centrais, o G7 financeiro, que mantinha a Rússia de fora. Eventualmente, com o advento da crise asiática do final da década de 1990, decidiu-se pela criação de um novo fórum de discussão e cooperação entre autoridades financeiras, desta vez incluindo líderes das principais economias emergentes. Assim foi criado em 1999 o G20 financeiro, compreendendo, além dos sete Estados originais e da Rússia, também Argentina, Brasil, México, China, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Arábia Saudita, Turquia e África do Sul.

As propostas de reforma discutidas na atualidade têm por foco a aproximação dos emergentes à reunião de cúpula do grupo. A primeira de tais propostas diz respeito à inclusão no G8 de cinco das principais economias emergentes: China, Índia, Brasil, México e África do Sul. Trata-se do G8+5, B(R)ICSAM, ou *Outreach 5* – este último termo alcunhado em 2005 durante a 31ª Cúpula do G8 na Escócia. A iniciativa *Outreach 5* foi posteriormente complementada pelo "Processo de Heiligendamm", lançado quando da 33ª Cúpula do G8 na Alemanha, em 2007. Deve-se notar que ambas iniciativas, apesar de buscarem institucionalizar um diálogo de alto nível entre o G8 e as potências emergentes, não prevêem a inclusão dos 5 "novatos" como membros plenos do grupo. Tal limitação enfrenta oposição veemente de diversos líderes mundiais, tanto do Sul quanto do Norte, a exemplo dos Presidentes Lula (Brasil) e Nicolas Sarkozy (França).

Uma segunda proposta, mais ambiciosa, parece ter reverberado mais fortemente em função da atual crise econômica global. Trata-se de estender o formato G20 também às reuniões de cúpula

do G8, nos moldes da reunião realizada em Washington em 14 e 15 de novembro deste ano. Seus defensores afirmam que seria este o único meio de resolver definitivamente o problema da sub-representação, que vem minando a legitimidade das decisões tomadas pelo grupo. Seus detratores, a seu turno, apontam no caráter restrito e homogêneo do G8 suas principais qualidades, alegando que uma extensão excessiva do número de membros poderia levar o grupo a uma paralisação decisória. Há grande probabilidade de que as duas posições estejam corretas. Se, por um lado, o excesso de membros reduz a capacidade decisória do grupo; por outro, a sub-representação leva à completa deslegitimação das decisões tomadas.

Deste modo, a escolha de quais países participariam de uma possível expansão do G8 parece ter caráter central nas discussões. Afirma-se a existência de um consenso formado em torno da inclusão de China, Índia e Brasil. A África do Sul teria sua posição fortalecida por sua vigorosa atuação política na reforma da governança global, ainda que existam fortes resistências no continente africano contra sua nomeação (Nigéria e Egito, por exemplo). A viabilidade da inclusão do México, por sua vez, seria menos óbvia, pesando a favor o apoio dos EUA e sua condição de membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA). Por estes motivos, afirma-se que o México poderia representar um elo de ligação entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento[3].

Mais difícil parece ser a tarefa de incluir todos os membros do G20 em uma possível expansão, vez que o grupo comportaria países com *status* diplomáticos muito distintos. Afirma-se, por exemplo, que a verdadeira justificativa pela inclusão de Argentina e Turquia residiria em sua freqüente qualificação como "casos problema" (menção feita aos riscos de inadimplência destes países, dentre outros fatores), não em sua capacidade de solucionar problemas[4]. A Arábia Saudita e a Coréia do Sul, apesar do vigoroso desempenho econômico, não contariam com as mesmas credenciais diplomáticas que os países do *Outreach 5*. Seria menos provável que os países industrializados aceitassem depender da vontade de tais países para obter soluções consensuais.

Em conclusão, verifica-se que o atual momento político favorece uma revitalização do pleito dos países emergentes por sua inclusão nos processos decisórios globais. O atual cenário tem favorecido a consolidação da opinião de que as atuais instituições estão estruturadas de forma inadequada e, com isso, podem comprometer a credibilidade do sistema internacional como um todo. Superar esta fragmentação e recuperar legitimidade e eficácia parecem ser tarefas impossíveis caso os países emergentes permaneçam alijados do processo decisório. A reforma do G8 é essencial para tal inclusão, e pode ser o pontapé necessário ao processo de revisão de instituições como a ONU, o FMI e o Banco Mundial. Seja sob a forma do *Outreach 5* ou do G20, mas, se ocorrer, o importante é que a inclusão dos emergentes seja efetiva.

[1] Wilson, D e Purushothaman, "Dreaming With BRICs: The Path to 2050", Global Economics Paper, Goldman Sachs, no. 99 (Out. 2003). Disponível online em <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-dream.html>, acesso em 04 dez. 08.

[2] Bradford, C, Johannes, F. "Reform of Global Governance: Priorities for Action". The Brookings Institution, Policy Brief no. 163 (out. 07). Disponível online em <http://www.brookings.edu/papers/2007/10globalgovernance.aspx>, acesso em 04 dez. 08.

[3] Cooper, A. "The logic of the B(R)ICSAM Model for G8 Reform". The Brookings Institution, Policy Brief in International Governance no. 1 (mai. 07). Disponível online em <http://www.cigionline.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=/%7B7caf3d23-023d-494b-865b-84d143de9968%7D/Publications/policybr/thelogic&r0_output=xml>, acesso em 04 dez. 08.

[4] Cooper, A. "The logic of the B(R)ICSAM Model for G8 Reform". The Brookings Institution, Policy Brief in International Governance no. 1 (mai. 07). Disponível online em <http://www.cigionline.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=/%7B7caf3d23-023d-494b-865b-84d143de9968%7D/Publications/policybr/thelogic&r0_output=xml>, acesso em 04 dez. 08.