



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

WORKING PAPER 46

A CRISE FINANCEIRA E O NOVO G-20*

Carlos Gaspar,
IPRI-UNL

* Primeira versão apresentada na Conferência «A Evolução da Crise Económica e Perspectiva Futuras», Museu do Oriente, 27 de Maio de 2010

Junho 2010

As principais instituições regionais e internacionais, que moldam o ordenamento internacional, foram criadas em contextos de crise. A institucionalização das Nações Unidas completou-se em Abril de 1945, antes da II Guerra Mundial terminar e depois da Conferência de Bretton Woods, em Julho de 1944, ter decidido criar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). A Guerra Fria tornou necessária a fundação da Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE), em 1948, Aliança Atlântica, em 1949, e da Comunidade Europeia do Carvão e da Aço (CECA), em 1950. O G-7, e o *Library Group*, que o antecedeu, surgiram como parte da resposta das democracias industriais à crise económica provocada pela subida exponencial dos preços da energia, na sequência da Guerra do Yom Kippur, em Outubro de 1973.

A crise financeira de Setembro de 2008 esteve na origem da transformação do G-20, que deixou de ser uma instituição subsidiária do G-7/G-8 e passou a ser reconhecida como uma instituição central alternativa ao seu criador, embora sem o substituir formalmente.

O G-7 e o G-20 têm uma origem semelhante e são instituições semelhantes – são ambas tentativas para institucionalizar um quadro de concertação entre grandes potências relevantes, ao mais alto nível, num quadro informal, à margem das grandes instituições multilaterais pesadas, burocráticas e politicamente gastas, como as Nações Unidas, o FMI, o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), criadas durante a II Guerra Mundial ou no princípio da Guerra Fria. O G-7/G-8 e o G-20 não têm, nem nunca procuraram ter, uma personalidade jurídica, nem um programa, nem uma estrutura fixa permanente – o secretariado é assegurado pelo país que detém a presidência rotativa - e procuram, sobretudo, o quadro mais restrito possível para tratar dos problemas revelados por uma grande crise com um impacto decisivo sobre todos os seus membros.

O *Library Group* foi criado depois da crise petrolífera de Outubro de 1973, por iniciativa do Secretário do Comércio norte-americano, George Schultz, que se passou a reunir informalmente com os ministros das finanças da Grã-Bretanha, da França, da Alemanha e do Japão, as cinco maiores democracias industriais. Pouco depois, um dos membros do grupo, entretanto eleito Presidente da República francesa, propôs ao Presidente dos Estados Unidos, Gerald Ford, uma cimeira muito restrita de Chefes de Estado e de Governo¹. A primeira reunião, presidida por Valéry Giscard d'Estaing, teve lugar entre 15 e 17 de Novembro de 1975, em Rambouillet. O G-7 institucionalizou-se como uma cimeira anual ao mais alto nível dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Unidos, da França, da Alemanha, da Grã-Bretanha, do Japão, da Itália e do Canadá, acompanhados só pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, para tornar possível uma certa intimidade entre os principais responsáveis². Na primeira cimeira não estavam mais do que vinte pessoas, mas, segundo Helmut Schmidt, eram as “pessoas que realmente contam” na política internacional³. Em Rambouillet foi aprovada uma Declaração, que serviu como o manifesto, ou a carta do G-7: “We came together because of shared beliefs and shared responsibilities. We are each responsible for the government of an open, democratic society, dedicated to individual liberty and social advancement. Our success will strengthen, indeed is essential to democratic societies everywhere. We are each responsible for assuring the prosperity of a major industrial economy. The growth and stability of our economies will help the entire industrial world and developing countries to prosper.” A confiança expressa na Declaração escondia mal o pessimismo profundo dos participantes na reunião inicial, que se uniram para responder a uma crise económica profunda, a qual, na sua opinião, poderia pôr em causa a própria sobrevivência das democracias liberais.

¹ Henry Kissinger (1982). *Years of Upheaval*. Nova York: Little, Brown&Co.

² Estiveram presentes em Rambouillet o Presidente Valéry Giscard d'Estaing, o Presidente dos Estados Unidos, Gerald Ford, o Primeiro-ministro Japonês, Takeo Miki, o Primeiro-ministro britânico, Harold Wilson, o Chanceler alemão, Helmut Schmidt, e o Presidente do Conselho italiano, Aldo Moro. O Primeiro-ministro da Canadá integrou-se no G-7 na cimeira seguinte, realizada, em 1976, nos Estados Unidos. Helmut Schmidt, antigo ministro das finanças, também era um dos membros iniciais do *Library Group*.

³ Robert Putnam, Nicholas Bayne (1987). *Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven Power Summits*: 29. Londres: Sage.

Trinta e três anos depois, uma nova crise económica motivou uma nova iniciativa do Presidente da República francesa. Com efeito, em 19 de Outubro de 2008, Nicolas Sarkozy, na altura também Presidente do Conselho Europeu, acompanhado pelo Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, foi a Camp David propor ao Presidente dos Estados Unidos a convocação urgente de uma cimeira do G-7/G-8, em Nova York, para definir um Plano Comum de resposta à crise revelada pela queda do Lehman Brothers. Essa cimeira seria uma oportunidade única para demonstrar, a autoridade internacional do Presidente George W. Bush⁴. Porém, o Presidente norte-americano preferiu seguir o conselho do Primeiro Ministro britânico, Gordon Brown, que lhe tinha sugerido, no dia 7 de Outubro, a convocação do G-20 pela primeira vez ao nível de Chefes de Estado e de Governo⁵. A única questão era deixar passar a data da próxima eleição do novo Presidente dos Estados Unidos, no dia 4 de Novembro, para, no primeiro momento possível, reunir a primeira cimeira do G-20 ao mais alto nível. Essa cimeira realizou-se em Washington (não obstante a presidência rotativa pertencer ao Brasil) entre 14 e 15 de Novembro – na mesma data da cimeira fundadora do G-76.

A decisão do Presidente dos Estados Unidos confirmou, desde logo, a crise de legitimidade do G-7/G-8. Ironicamente, a integração da Rússia, depois do fim da Guerra Fria, pusera em causa a natureza específica do G-7 como um quadro privilegiado de concertação entre as potências democráticas, no momento da sua vitória. Por outro lado, o próprio G-7/G-8 reconheceu os seus limites quando, a partir de 2005, por iniciativa do Primeiro-ministro

⁴ Hank Paulson (2010). *On the Brink*: 374-375. Londres: Headline-Business Plus.

⁵ Hank Paulson (2010): 335-336. Gordon Brown, como Ministro das Finanças, tinha participado em numerosas reuniões do G-20, que se reuniu, desde 1999, ao nível dos ministros das Finanças e dos Governadores dos bancos centrais.

⁶ As delegações dos 19 Estados e da União Europeia incluíam, além do Presidente George W. Bush, o Presidente Kgalema Motlanthe (África do Sul), a Chanceler Angela Merkel (Alemanha), o Rei Abdullah bin-Abdullaziz (Arábia Saudita), a Presidente Cristina Kirchner (Argentina), o Primeiro-ministro Kevin Rudd (Austrália), o Primeiro-ministro Stephen Harper (Canadá), o Presidente Hu Jintao (China), o Presidente Lee Myung-bak (Coreia do Sul), o Primeiro-ministro José Luis Zapatero (Espanha), o Presidente Nicolas Sarkozy (França), o Presidente Manmohan Singh (Índia), o Presidente Susilo Bambang Yudhoyono (Indonésia), o Primeiro-ministro Taro Aso (Japão), o Presidente Felipe Calderon (México), o Primeiro-ministro Balkenende (Países Baixos), o Primeiro-ministro Gordon Brown (Reino Unido), o Presidente Dmitry Medvedev (Rússia), o Primeiro-ministro Recep Erdogan (Turquia) e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso. Estavam igualmente presentes o Presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, o Director do Fundo Monetário Internacional, Dominique Strauss-Kahn, e o Presidente do Fórum de Estabilidade Financeira, Mario Draghi. Os Primeiros-ministros da Espanha e dos Países Baixos, cujos Estados não são membros do G-20, faziam parte da delegação da União Europeia.

britânico, Tony Blair, foram convidados os Chefes de Estado e de Governo da China, da Índia, do Brasil, do México e da África do Sul – os *Outreach Five* – para se reunirem à margem das cimeiras anuais num quadro dito G-8+O5⁷. Por último, o impacto da crise forçava o reconhecimento da nova distribuição do poder internacional.

A posição francesa, tomada em nome da União Europeia, nesse sentido, foi uma derradeira tentativa para adiar a inevitável deslocação do centro de gravidade estratégica da política internacional, resumida pela imagem que marcou a cimeira de Washington, com o Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, sentado à direita do Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush. A decisão de substituir o G-7/G-8 pelo G-20 confirmou que a Ásia tinha, finalmente, tomado o lugar da Europa na hierarquia das prioridades da política externa dos Estados Unidos.

O G-20, na sua fórmula inicial, resultou de uma iniciativa do G-7/G-8 na procura de uma resposta institucional à crise financeira asiática de 1997-1998. Nesse contexto, em Outubro de 1998, os Estados Unidos reuniram, em Washington, um Grupo dos 22 (o Willard Group) – o G-7, em conjunto com a Austrália e catorze economias emergentes⁸. Paralelamente, o G-7 empenhou-se na criação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF), onde os seus representantes se reuniam com os representantes das principais instituições de regulação financeira multilateral e do qual também faziam parte a Austrália, a Holanda, Singapura e Hong Kong⁹. Em Junho de 1999, na reunião de Colónia, os ministros das Finanças do G-7 aprovaram uma directiva sobre o Fortalecimento da Arquitectura Financeira Internacional que previa a criação de um novo grupo – um “GX” - incluindo as economias emergentes, cujo mandato era facilitar o “diálogo entre países sistemicamente

⁷ Esse quadro foi institucionalizado pela presidência alemã na cimeira de Heilingdamm e antecipava uma estratégia de alargamento do G-7/G-8. Andrew Cooper, Kelly Jackson (2007). “Regaining Legitimacy. The G-8 and the ‘Heilingdamm Process’”. *International Insights*. Canadian Institute of International Affairs.

⁸ O G-22 incluía o G-7 e quinze membros adicionais - a África do Sul, a Argentina, a Austrália, o Brasil, a China, a Coreia do Sul, Hong Kong, a Índia, a Indonésia, a Malásia, o México, a Polónia, a Rússia, Singapura e a Tailândia.

⁹ No início de 1999, os Estados Unidos ensaiaram ainda a criação de um G-33 – o G-22 mais a Arábia Saudita, Bélgica, o Chile, a Costa do Marfim, o Egipto, a Espanha, o Marrocos, os Países Baixos, a Suécia, a Suíça e a Turquia.

importantes no quadro do sistema institucional de Bretton Woods”¹⁰. Finalmente, em Setembro, os ministros das Finanças e os Governadores dos bancos centrais do G-7 alargaram o mandato do grupo, que devia promover a “cooperação para garantir o crescimento económico sustentável mundial para todos” e, em Dezembro, teve lugar a primeira reunião oficial do novo Grupo dos 20 (G-20).

O G-20 incluía, além do G-7/G-8 e da União Europeia, as instituições de Bretton Woods – o Presidente do Banco Mundial e o Director do Fundo Monetário Internacional – e os ministros das Finanças e os Governadores dos bancos centrais da África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, México, Rússia e Turquia – aos quais se somou a Indonésia, depois de ter sido resolvida satisfatoriamente a crise em Timor-Leste, na sequência da votação do *referendum* de autodeterminação organizado pelas Nações Unidas e da retirada dos militares indonésios. (A Malásia, que participara nas reuniões preparatórias, foi excluída na sequência da prisão do seu ministro das Finanças). O critério essencial de escolha dos membros do G-20 era a sua “importância sistémica” - uma crise financeira em qualquer desses Estados podia perturbar seriamente a estabilidade financeira internacional. Mas estava igualmente implícita na composição uma vontade de assegurar a participação de todas, ou quase todas, as potências relevantes, bem como a necessidade de garantir os equilíbrios regionais e a presença das principais economias desenvolvidas e das grandes economias emergentes, tudo sem exceder um número limitado de vinte membros – dezanove Estados, mais a União Europeia. Enfim, os membros representavam não só a maior parte da economia internacional, mas também a maioria da população mundial. Nesse contexto, procurando não perder a sua qualidade essencial como um quadro restrito, o G-20 tentava obter um máximo de representatividade com um mínimo de países.

O G-20 representou uma extensão importante da intervenção do G-7, e passou a reunir-se regularmente, seguindo o modelo das presidências

¹⁰ G-20 (2007). *The Group of Twenty. A History*: 18.

rotativas¹¹. Mas, num prazo relativamente curto, trocaram as suas posições respectivas: em 2008, o G-20 substituiu o G-7/G-8 como a instituição central na resposta à crise financeira internacional¹².

O regresso do G-7/G-8 ao seu antigo lugar parece estar fora de causa¹³. No entanto, a posição do G-20 ainda não está consolidada e tem de se confrontar, por um lado, com a avaliação da sua *performance* na resposta à crise e, por outro lado, com a emergência de fórmulas alternativas que possam pôr em causa a sua legitimidade política.

A *performance* do G-20 pode ser avaliada segundo diferentes modelos, como os que têm sido igualmente usados para avaliar o G-7/G-8¹⁴. Esses modelos incluem critérios como o esclarecimento mútuo, ou esforço mútuo, as concessões e os ajustamentos recíprocos; a capacidade de comando, a eficácia, a durabilidade, a solidariedade, a aceitabilidade e a consistência; ou a estabilidade política interna, a capacidade de comando por consenso, o respeito pelas decisões comuns e o desenvolvimento da “governança global”.

Os raros exercícios públicos de avaliação comparativa dos trinta e cinco anos do G-8 e dos primeiros três anos do G-20 como uma instituição central tendem a valorizar a intensidade e a relevância da acção do novo grupo, que não só terá tido um impacto efectivo na articulação de uma resposta coordenada à crise económica internacional, na defesa da

¹¹ O Canadá foi escolhido pelo G-7 para exercer a presidência do G-20 durante o primeiro mandato, até finais de 2001. Entretanto, os membros decidiram assegurar uma rotação da presidência que garantisse a equidade entre as regiões internacionais e entre os países com diferentes níveis de desenvolvimento. Para esse efeito, foram constituídos cinco grupos e a presidência passou a ser escolhida sucessivamente entre os membros de cada um dos grupos. Em 2001, o Canadá (Grupo 1) transmitiu a presidência à Índia (Grupo 2), que a passou ao México (Grupo 3), ao qual sucederam, primeiro, a Alemanha (Grupo 4) e depois a China (Grupo 5) que a entregou à Austrália (Grupo 1). G-20 (2007). *The Group of Twenty. A History*: 22, Annex E.

¹² Nos termos da Declaração de Washington: “We, the Leaders of the Group of Twenty, held an initial meeting in Washington on November 15, 2008, amid serious challenges to the world economy and financial markets. We are determined to enhance our cooperation and work together to restore global growth and achieve needed reforms in the world’s financial systems.”

¹³ Em Junho de 2010, o G-8 e o G-20 reuniram-se sucessivamente em Toronto. A carta de 16 de Junho do Presidente Barack Obama aos seus colegas do G-20 sublinhava que era esse o quadro essencial para a cooperação económica internacional: “Together, we designated the G-20 as the premier forum for international economic cooperation”.

¹⁴ Entre outros, os modelos desenvolvidos por Robert Putnam, Nicholas Bayne (1987). Nicholas Bayne (2000). *Hanging in There. The G-7 and G-8 Summit in Maturity and Renewal*. Aldershot: Ashgate. Nicholas Bayne (2005). *Staying Together. The G-8 Summit Confronts the Twenty-First Century*. Aldershot: Ashgate. John Kirton (1989). *Contemporary Concert Diplomacy. The Seven Power Summit and the Management of International Order*. Ms., International Studies Association.

estabilidade do sistema financeiro internacional e na reforma das instituições financeiras internacionais, como conseguiu alargar a sua agenda para intervir também na luta contra o terrorismo internacional ou na questão das mudanças climáticas¹⁵, na esteira, de resto, da tradição do G-7/G-8, cuja intervenção nunca se limitou à economia internacional¹⁶.

Em todo o caso, o período de avaliação do G-20 é ainda demasiado curto e os termos de referência para a análise comparativa não são estáveis nem consensuais entre os analistas. Mesmo que o G-20 tenha uma intervenção notável na resposta à presente crise económica e financeira, pode esgotar-se nesse processo e perder o seu dinamismo, tal como aconteceu com o G-7 no fim das crises de 1973 e 1979. As duas instituições são, por definição, muito vulneráveis às mudanças políticas internas e, de certa maneira, parecem ficar reféns do impulso dos fundadores: Margaret Thatcher e Ronald Reagan não deram ao G-7 a importância que lhe atribuíam Valéry Giscard d'Estaing ou Jimmy Carter e os sucessores de Barack Obama e Hu Jintao podem repetir o mesmo caminho. A virtude principal do G-7 e do G-20 – cimeiras informais ao mais alto nível – é o seu principal defeito quando se procuram definir os critérios de uma institucionalização duradoura.

No mesmo sentido, existem, desde já, sinais de contestação da legitimidade do G-20 como uma instituição central. Nicolas Sarkozy defendeu, no ano passado, a transformação do G-7/G-8 para criar um G-14 – o G-8, os parceiros do *Outreach Five* e o Egipto, que foi convidado para participar na cimeira de l'Aquila¹⁷. A pressão regional e sub-regional manifestou-se quer no

¹⁵ John Kirton (2010). *Assessing G-8 and G-20 Performance (1975-2009)*. Ms., Universidade de Toronto. Ver também as avaliações positivas de Eric Helleiner (2010). "A Bretton Woods Moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance". *International Affairs* 86 (3): 619-636. Eswar Prasad. *The G-20 and the World Economy: Sink or Swim*. Washington: Brookings Institution. Colin Bradford, Johannes Lim (2010). *Welcome to the Era of G-20 Global Leadership*. Washington: Brookings Institution.

¹⁶ Hugh Dobson (2007). *The Group of 7/8*. Londres: Routledge. John Kirton (2005). *From Collective Security to Concert. The UN, the G-8 and Global Security*. Montréal : Centre Etudes Internationales et Mondialisation. Ver também Anthony Payne (2008). "The G-8 in a changing global economic order". *International Affairs* 84 (3): 510-533. Ver ainda Alison Bailin (2005). *From Traditional to Group Hegemony. The G-7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. Aldershot: Ashgate.

¹⁷ No seu discurso na Conferência dos Embaixadores, em Agosto de 2009, o Presidente Nicolas Sarkozy defendeu a transformação do G-8 em G14, que estaria completa na Presidência francesa em 2011. O fim do G-8 não significa o fim do G-20, mas pode ser interpretada como uma tentativa de inverter a tendência de substituição do G-8 pelo G-20. Ver Colin Bradford, Johannes Lim (2010). *Welcome to the Era of G-20 Global Leadership*. Washington: Brookings Institution.

caso das Caraíbas, com a candidatura da Jamaica, o maior país do CARICOM, quer no caso do Conselho Nórdico, que se propõe obter uma representação rotativa, quer no caso da África, onde a Nigéria ficou de fora e a África do Sul continua a ser o único país representado. Paralelamente, a ASEAN quer tirar partido do precedente que significa a presença da União Europeia para ter um lugar próprio no G-20, tal como a União Africana, enquanto a Espanha e a Polónia não desistem de encontrar uma forma de estar permanentemente representadas, ao lado dos quatro membros europeus do G-7¹⁸. Mas o alargamento do G-20, já demasiado grande, seria a melhor forma de o neutralizar.

A performance do G-20 na resposta à crise e na articulação das posições entre as principais potências internacionais tem de ficar à espera de inventários futuros. Sem mais, vale a pena sublinhar três características que contrastam o G-20 com o G-7, para tentar definir o seu lugar no sistema internacional. Em primeiro lugar, o G-7 era uma instituição política, estratégica e culturalmente homogénea, por oposição ao G-20, onde não existem valores comuns e onde a heterogeneidade política e cultural é a regra, num quadro de divergências estratégicas profundas. Em segundo lugar, por oposição ao G-7/G-8, que se limitou à comunidade transatlântica ou ao espaço “euro-atlântico”, o G-20 define uma hierarquia regional tentativa, mas com credibilidade estratégica, excepto no caso impossível do Médio Oriente. Em terceiro lugar, o G-20 aproxima-se de uma fórmula de concerto entre as potências ao mesmo tempo que neutraliza essa possibilidade: sete ou oito membros seria o número máximo para tornar possível um concerto entre as grandes potências, mas o sucessor do G-7/G-8 só podia adicionar novos membros e nunca diminuir o seu número, por força da inércia institucional. Ao procurar incluir todas, ou quase todas, as potências relevantes de todas, ou quase todas as regiões principais do sistema internacional, o novo grupo excede, largamente, os limites impostos pelas exigências mínimas da intimidade estratégica entre os principais dirigentes internacionais. Nesse sentido, o G-20 confirma o padrão da estratégia norte-americana do pós-Guerra Fria onde o concerto entre as grandes potências é mais uma aparência

¹⁸ Andrew Cooper (2010). *G-20 and Regional Dynamics*. Ms, Center for International Governance and Innovation.

do que uma realidade, e surge como uma tradução possível da “unipolaridade multi-regional” mais do que de uma futura multipolaridade, entretanto anunciada pela doutrina estratégica oficial do novo Presidente dos Estados Unidos. Nesses vários sentidos é, ao mesmo tempo, mais e menos do que o G-7, e o seu destino vai marcar o sentido da evolução da ordem internacional.