

ORDEM GLOBAL E REGIONAL

# A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA DO G20

Credibilidade em favor da governança global para  
um futuro mais justo, próspero e sustentável

**Antonio Jorge Ramalho**  
Novembro de 2023



O G20 oferece aos governantes oportunidades de construir consensos sobre as medidas necessárias para mitigar riscos e reduzir vulnerabilidades globais. Mesmo sendo um fórum informal, os países que integram o G20 respondem por 84% do PIB e 65% da população global, concentrando aproximadamente 79% tanto do comércio internacional quanto das emissões de carbono em âmbito global (WEF, 2022).



A presidência brasileira dar-se-á entre 01/12/2023 e 30/11/2024, inspirada por um lema que sintetiza esse propósito: 'Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável'. No caso de Lula, longe de retóricas, sobressai a sinceridade do compromisso e a coerência com sua trajetória pessoal e política.



Ao assumir a presidência do G20, o Governo brasileiro criará condições para realizar os principais objetivos de sua política externa. Trata-se de oportunidade para apresentar-se como país capaz de prestar serviços à comunidade internacional, fortalecendo a governabilidade global.



Ao receber simbolicamente a presidência do G20, por ocasião da 18ª Cúpula de Chefes de Governo e Estado do Grupo, em Nova Deli, em 10 de setembro de 2023, o presidente Lula reafirmou os valores que o projetaram como líder global: o compromisso de agir politicamente para combater a fome e a desigualdade. A presidência brasileira dar-se-á entre 01/12/2023 e 30/11/2024, inspirada por um lema que sintetiza esse propósito: *'Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável'*.

À primeira vista, considerando-se a hipocrisia que em geral informa reuniões de cúpula de chefes de Estado, o chamamento pode parecer mais um discurso correto e vazio, contra o qual ninguém se insurgirá. No caso de Lula, contudo, sobressai a sinceridade do compromisso e a coerência com sua trajetória pessoal e política. Mais ainda, o lema vem no gerúndio, frisando a natureza processual e coletiva dessa construção. No atual contexto global, isso faz muita diferença. Vejamos por que, leitor.

No futuro, os historiadores que examinarem os dois primeiros governos de Lula realçarão dois conjuntos de compromissos que marcaram a ação do governo federal na primeira década deste século: (1) a redução da pobreza, o combate à fome e à desigualdade; e (2) o compromisso com a democracia e com a gestão participativa no Brasil e no mundo. Na época, pareceu apenas um avanço relativo, já que os governos de Lula continuaram ações iniciadas por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que também se empenharam em consolidar a democracia e combater a pobreza e a desigualdade via controle da inflação e mudanças institucionais.

Mas observe, leitor, que nos governos Cardoso se presumiu que o controle da inflação e a melhor gestão econômica, temperados por políticas sociais em áreas pontuais, resolveriam o problema social. Criaram-se programas como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Vale Gás, que depois foram consolidados no Bolsa Família. Não obstante os ataques retóricos de parte a parte e o emprego de rótulos distintos para políticas assemelhadas, os governos Cardoso e Lula implementaram políticas sociais e econômicas semelhantes. Houve também continuidade na política externa.

De fato, talvez por influência do Consenso de Washington, até 2002 prevaleceu no Brasil a percepção de que as desigualdades eram fatos da vida, cabendo mitigar seus efeitos com políticas redistributivas. Lula, em contraste, colocou o combate à fome e à pobreza no centro do palco: políticas econômicas responsáveis e políticas sociais mais amplas e efetivas conferiram credibilidade à sua liderança, fixando diretrizes que nem mesmo Bolsonaro foi capaz de mudar, face ao ônus político implicado em descontinuar políticas sociais em um país tão injusto e desigual.

A bem da verdade, os governos Lula tiveram mais êxito na redução da pobreza do que da desigualdade. Por exemplo, leitor, em 1995, cerca de 21,1 milhões de brasileiros, aproximadamente 16% da população, viviam abaixo da linha da

pobreza<sup>1</sup>. Em 2002, esse número caiu a 18,5 milhões (14%) e em 2011 a 9,3 milhões (6% da população). Medida pelo índice de Gini, a desigualdade caiu de 59,57 em 1995 para 58,11 em 2002 e 52,95 em 2011 (Banco Mundial, 2023).

Desde então, pobreza e desigualdade voltaram a aumentar, por razões que não cabe examinar neste texto. Por ora, registre-se o compromisso dos governos Lula em ampliar e aperfeiçoar políticas públicas participativas (construídas a partir de propostas oriundas de conferências temáticas nacionais) que reduzissem pobreza e desigualdade no país, algo que foi reconhecido internacionalmente e lhe granjeou respeito como liderança global nesse campo. Não por acaso, o "Fome Zero" passou a integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e a experiência brasileira serviu de exemplo para vários países com menor nível de desenvolvimento socioeconômico.

Semelhante compromisso o presidente demonstrou possuir em relação à democracia. Os que acompanharam aquele período se lembrarão das tentativas de emendar a Constituição visando dar a Lula a oportunidade de concorrer a um terceiro mandato, na ausência de correligionários percebidos como populares o suficiente para dar continuidade às políticas que vinham sendo implementadas. O próprio presidente incumbiu seus aliados de "liquidar" as propostas de emenda constitucional apresentadas com esse fim, argumentando que seria "mudar as regras do jogo" com ele em andamento. Ao Parlamento caberia eventualmente fazê-lo para viger em eleições futuras (Agência Câmara, 2007; Valor online, 2009).

Esse fenômeno não se restringiu ao Brasil. Na mesma época, Álvaro Uribe tentou mudar a constituição colombiana visando perpetuar-se no poder, mas foi impedido pela Suprema Corte do país. Hugo Chávez mudou a constituição venezuelana, produzindo fragilidades institucionais cujas implicações o leitor saberá avaliar por conta própria. Michelle Bachelet, tão popular em seu país quanto Lula era no Brasil (ambos deixaram os governos com cerca de 80% de aprovação nas pesquisas de opinião pública), resistiu a pressões de aliados para mudar a constituição chilena a fim de viabilizar sua candidatura. Na ausência de um candidato competitivo, Piñera elegeu-se.

No caso do presidente brasileiro, as ações acompanharam as palavras, dando-lhe credibilidade suficiente para voltar ao poder na conturbada eleição de 2022, período em que a radicalização política e os ataques às instituições democráticas se tornaram muito mais intensos mundo afora. Em alguma medida, isso explica a positiva receptividade de Lula na esteira de "O Brasil voltou", em meio à carência de lideranças genuínas comprometidas com o desenvolvimento sustentável e com o respeito às regras democráticas no atual contexto internacional.

É com essa bagagem, e diante de enorme expectativa com relação ao que poderá realizar no ambiente internacional nos

<sup>1</sup> US\$ 1,90 por dia, segundo o Banco Mundial.

próximos anos, que o Brasil de Lula assume pela primeira vez a presidência do G20. Desde sua criação, o Grupo consolidou-se como instância de criação de consensos sobre temas relevantes no ambiente internacional. A informalidade típica de um foro aberto deu lugar a práticas decisórias estáveis, que facilitam harmonizar agendas ano após ano. O G20 também ampliou o escopo de seus debates, somando questões ambientais, geopolíticas e humanitárias às socioeconômicas.

Entre as práticas adotadas para articular as agendas discutidas em anos sucessivos, destaca-se a estreita cooperação em tríade, reunindo as presidências que se sucederão a cada três anos, de modo a institucionalizar iniciativas resultantes dos debates realizados. A África do Sul sucederá ao Brasil na presidência do G20, aproximando as agendas do G20 e do BRICS<sup>2</sup> e ampliando sua efetividade. A mudança é positiva pela continuidade que imprime aos esforços de concertação, mas, em princípio, restringe-os a iniciativas do próprio G20.

Ao que tudo indica, o Brasil fará mais que isso. Limitações orçamentárias e a intenção de concertar posições com seus vizinhos motivaram o Brasil a envolver os sócios do Mercosul nos trabalhos de sua presidência no G20, ampliando sua legitimidade para propor ações que respondam aos principais temas de debate no atual cenário internacional. Nesse sentido, a chamada “presidência Mercosul” propôs criar duas forças-tarefa: a “Aliança Global contra a Fome e a Pobreza” e a “Mobilização Global contra a Mudança do Clima” (Brasil, 2023).

Por fim, tratando-se de uma agenda global, a postura que essa presidência tenta imprimir à dinâmica do G20 envolve maior participação dos que estão à margem do processo de globalização (tanto indivíduos e grupos minoritários quanto Estados menos desenvolvidos), o que implica reformar os arranjos de governança global, em especial o sistema de Bretton Woods e da Organização das Nações Unidas.

Na ausência dessas reformas, os interesses do “Sul Global”, expressos, por exemplo, nos 17 ODS, tendem a ser desconsiderados frente às dinâmicas geopolíticas prioritariamente consideradas pelos países “do Norte”. Observe, leitor, que não se trata de confrontar países avançados, mas de evitar divisões no seio do G20, colocando-o a serviço de ações que se desdobrem nas organizações internacionais, como uma espécie de catalisador dos avanços necessários a enfrentar os desafios que colocam em risco a vida no planeta Terra.

Isso é possível devido à importância do grupo. O G20 oferece aos governantes oportunidades de construir consensos sobre as medidas necessárias para mitigar riscos e reduzir vulnerabilidades globais. Por não ser uma organização internacional, não se espera dele ações pragmáticas, mas subsídios a serem levados aos arranjos de governança global, inclusive para orientar a reforma destes. Sua informalidade não lhe diminui

a capacidade de influenciar a agenda global, contudo: os países que integram o G20<sup>3</sup> respondem por 84% do Produto Interno Bruto (PIB) e 65% da população global, concentrando aproximadamente 79% tanto do comércio internacional quanto das emissões de carbono em âmbito global (WEF, 2022).

De fato, ao ampliarem o diálogo sobre ações voltadas para enfrentar problemas que colocam em risco a humanidade, foros como o G20 e o BRICS ganham relevância global, face à inoperância do sistema multilateral nos últimos anos. Embora distintas e insuficientemente articuladas, as agendas substantivas tratadas nesses foros são convergentes. Mesmo a repetição de debates pode ser positiva, dada a complexidade dos temas em discussão.

A possibilidade de harmonizar agendas, contudo, não produz automaticamente esse resultado. Faz falta liderança capaz de articular essas agendas com credibilidade suficiente para fazê-las avançar, o que demanda tanto uma tradição de respeito e promoção do multilateralismo quanto habilidade diplomática para concertar posições em um ambiente internacional conflagrado. Por sua tradição diplomática e seu relativo distanciamento em relação aos principais focos de tensão internacional, o Brasil está singularmente qualificado para cumprir essa tarefa.

É, pois, no fomento à complementaridade dos esforços empreendidos nesses vários âmbitos que o Brasil deverá trabalhar, nos próximos anos, aproveitando o fato de ocupar posições de destaque em vários deles. Não se trata, portanto, de usar esses espaços como vitrines, mas de aproveitar a oportunidade para fortalecer a governança global participativa em prol da concretização dos objetivos acima relacionados.

A realização sucessiva de reuniões de cúpula e o envolvimento de outros países na própria administração desses processos facilitará a construção de consensos e soluções mais efetivas, de vez que será possível aprofundar os debates e orientar os passos seguintes, indo além das “fotos de família” e declarações politicamente corretas.

Nesse contexto, ao assumir a presidência do G20, o Governo brasileiro criará condições para realizar os principais objetivos de sua política externa. Trata-se de oportunidade para apresentar-se como país capaz de prestar serviços à comunidade internacional, fortalecendo a governabilidade global. Ao valorizar a agenda social e humanitária, sem descuidar do desenvolvimento sustentável, o Brasil mais facilmente recuperará parte de sua tradicional boa reputação internacional, dilapidada de forma irresponsável durante o Governo Bolsonaro.

A ideia é criar sinergias entre ações dispersas em vários arranjos de governança global, a partir do diagnóstico de que vivemos em um mundo multipolar sem multilateralismo. De

<sup>2</sup> Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>3</sup> Na verdade, são 19, além da União Europeia e, a partir deste ano, da União Africana: 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.

fato, é óbvia a ineficácia do arcabouço multilateral existente para enfrentar desafios tão diversos quanto mudanças climáticas, pandemias e prevenção de conflitos armados entre grandes potências. À perpetuação de conflitos na Síria, no Iêmen e na Ucrânia somam-se guerras na África e no Oriente Médio, depois das crises financeiras e sanitárias que desorganizaram as estruturas de produção e consumo global, engendrando instabilidades que facilmente podem levar a novos conflitos.

Afinal, a interdependência entre economias e sociedades, embora reduzida, subsiste como marca das relações internacionais contemporâneas. Deixadas a si mesmas, em um ambiente marcado por inovações tecnológicas disruptivas que redistribuem recursos de poder entre os atores internacionais, essas dinâmicas tenderão a ampliar o risco de regionalização, levando, eventualmente, à universalização dos conflitos.

Avulta, nesse contexto, a demanda por arranjos de governança global capazes de coordenar as dinâmicas de um ambiente complexo, instável e cada vez mais perigoso. Para levar a efeito semelhante esforço, é preciso mais do que competência política e experiência diplomática; é preciso discernimento e credibilidade para apontar caminhos aceitáveis pelas principais lideranças globais.

Tudo isso seria insuficiente, não fosse a circunstância de o Brasil participar simultaneamente desses processos em posições influentes, o que é apenas em parte fruto do acaso. O país assume a presidência do G20 estando à frente do Mercosul e, por um mês, do Conselho de Segurança da ONU. Ato contínuo, presidirá o BRICS, seguindo-se a organização da 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-30). Algumas dessas oportunidades coincidentemente surgiram nesse período, mas também é fato que a participação nesses foros resulta da histórica contribuição do Brasil à governança global e de decisões conjunturais, como a de se propor a sediar a COP-30.

Dito isso, é óbvio que o protagonismo nos vários foros auxiliará a avançar as agendas propostas pelo atual Governo, particularmente a redução das desigualdades entre países e no interior das sociedades, o combate à fome, a redução da pobreza e a transição energética verde como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e de criação de oportunidades para todos.

O foco deverá recair sobretudo na ampliação das sinergias entre as agendas levadas a efeito nos diferentes arranjos de diálogo e governança global, tendo como parâmetro os ODS e a necessária reforma do sistema multilateral, tornando-o mais representativo. É provável que se busque também criar sinergia com a agenda ESG, de modo a facilitar financiamentos pelo setor privado.

Em síntese, os objetivos da atual política externa brasileira harmonizam-se com a agenda global de desenvolvimento socioeconômico sustentável e fortalecimento do multilateralismo. As disputas geopolíticas em curso; a necessidade de reduzir a pobreza e a desigualdade em todas as partes do

mundo; a urgência de concertar ações para enfrentar as crises climática, sanitária e financeira no âmbito global; as disruptões resultantes de inovações tecnológicas e de sucessivas reestruturações das cadeias globais de valor; a fragilidade das instituições democráticas... Tudo aponta para a necessidade de fortalecer os mecanismos de governança global.

Somente assim será possível orientar os fluxos de informação, comércio e riquezas, bem como as energias dos atores relevantes no cenário internacional, para construir um futuro mais estável, próspero e sustentável para o conjunto da humanidade. São objetivos ambiciosos, decerto, e muitos dirão que o esforço não passa de exercício retórico. O «fim da fome» e o desenvolvimento sustentável, por exemplo, são utopias que definem um horizonte para o qual queremos caminhar, que nos dão um sentido de direção e orientam ações coletivas. Ao cabo, são processos; nunca estarão concluídos.

Progressivamente, contudo, é possível reduzir a fome e as desigualdades, bem como ampliar a proteção ambiental. E é isso o que importa. Esse processo avançará na medida em que sua condução se faça com credibilidade. Eis o que se pode esperar da presidência brasileira no G20, leitor: credibilidade política decorrente da coerência empregada no enfrentamento do problema da fome e da desigualdade, na defesa das instituições democráticas. No atual contexto internacional, esse ativo é precioso.

A credibilidade do Brasil para construir sinergias entre as agendas globais visando realizar objetivos tão ambiciosos ao fortalecer a governança global participativa constitui, a um tempo, oportunidade para recuperar seu prestígio internacional e instrumento de construção de um ambiente internacional mais justo e estável, mais próspero e sustentável.

Afinal, já dizia o poeta Mario Quintana acerca das utopias: “Se as coisas são inatingíveis... ora! Não é motivo para não querê-las... Que triste seriam os caminhos não fora A mágica presença das estrelas...”

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. Poverty and Inequality Platform. Country Profile. Disponível em: <https://pip.worldbank.org/country-profiles/BRA> .Acesso em: 08/10/2023.

Câmara dos Deputados. Lula se reúne com Chinaglia e descarta 3º mandato. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/109288-lula-se-reune-com-chinaglia-e-descarta-3o-mandato/>

Valor online. Proposta de terceiro mandato para Lula é sepultada na Câmara, 08/07/2009. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/proposta-de-terceiro-mandato-para-lula-sepultada-na-camara-3207389>

WEF (World Economic Forum). What is G20. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2022/11/g20-summit-what-you-need-to-know/> .Acesso em:02/10/2023.

## FICHA TÉCNICA

## AUTOR

**Antonio Jorge Ramalho** é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB) (1989), mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes (IUPERJ/UCAM) (1992) e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs - Syracuse University (1999) e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2002). É professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993, onde exerce o cargo de Diretor. Dirigiu o Departamento de Cooperação do Ministério da Defesa e foi responsável pelo desenho e implementação do Programa Pró-Defesa. Implantou o Centro de Estudos Brasileiros em Porto Príncipe, Haiti, do qual foi o primeiro diretor. Integrou a Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, onde desenvolveu o programa Pró-Estratégia e colaborou com a implementação da Estratégia Nacional de Defesa. Representou a área de Relações Internacionais no Comitê de Área da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Chefiou o Gabinete da Presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Assessorou o ministro da Defesa na implantação do Instituto Pandiá Calógeras, do qual foi o primeiro diretor. Eleito por dois mandatos consecutivos de dois anos, implantou e dirigiu a Escola de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), baseada em Quito. Atualmente, integra o Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (GEPsi/IREL-UnB) e é colaborador eventual do Mestrado em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra do Brasil (ESG). Sua pesquisa e produção científica concentram-se nas áreas de Teoria das Relações Internacionais, Segurança Internacional e Defesa Nacional.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:  
Christoph Heuser, representante da FES no Brasil  
Gonzalo Berrón, diretor de programas

<https://brasil.fes.de>

Contato:  
[fesbrasil@fes.org.br](mailto:fesbrasil@fes.org.br)

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

## A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA DO G20

Credibilidade em favor da governança global para um futuro mais justo,  
próspero e sustentável



Os objetivos da atual política externa brasileira harmonizam-se com a agenda global de desenvolvimento socioeconômico sustentável e fortalecimento do multilateralismo. As disputas geopolíticas em curso, a necessidade de reduzir a pobreza e a desigualdade em todas as partes do mundo, a urgência de concertar ações para enfrentar as crises climática, sanitária e financeira no âmbito global, as disrupções resultantes de inovações tecnológicas e de sucessivas reestruturações das cadeias globais de valor, a fragilidade das instituições democráticas... Tudo aponta para a necessidade de fortalecer os mecanismos de governança global.



Progressivamente, é possível reduzir a fome e as desigualdades, bem como ampliar a proteção ambiental. E é isso o que importa. Esse processo avançará na medida em que sua condução se faça com credibilidade. Eis o que se pode esperar da presidência brasileira no G20, leitor: credibilidade política decorrente da coerência empregada no enfrentamento do problema da fome e da desigualdade, na defesa das instituições democráticas. No atual contexto internacional, esse ativo é precioso.



A possibilidade de harmonizar agendas, contudo, não produz automaticamente esse resultado. Faz falta, contudo, de liderança capaz de articular essas agendas com credibilidade suficiente para fazê-las avançar, o que demanda tanto uma tradição de respeito e promoção do multilateralismo quanto habilidade diplomática para concertar posições em um ambiente internacional conflituoso. Por sua tradição diplomática e seu relativo distanciamento em relação aos principais focos de tensão internacional, o Brasil está singularmente qualificado para cumprir essa tarefa. Ao valorizar a agenda social e humanitária, sem descuidar do desenvolvimento sustentável, o Brasil mais facilmente recuperará parte de sua tradicional boa reputação internacional, dilapidada de forma irresponsável durante o Governo Bolsonaro.

Para mais informações sobre o tema, acesse:  
<https://brasil.fes.de>