

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAROLINE SCOTTI VILAIN

A CRISE FINANCEIRA DE 2008 E AS NOVAS INSTITUIÇÕES DOS
BRICS: A OBSOLESCÊNCIA DO FUNDO MONETÁRIO
INTERNACIONAL

Florianópolis, 2015

CAROLINE SCOTTI VILAIN

A CRISE FINANCEIRA DE 2008 E AS NOVAS INSTITUIÇÕES DOS
BRICS: A OBSOLESCÊNCIA DO FUNDO MONETÁRIO
INTERNACIONAL

Monografia submetida no semestre 2015.2 ao
Curso de Relações Internacionais, como
exigência obrigatória para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Jaime César Coelho

Florianópolis, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 à aluna Caroline Scotti Vilain na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho: A CRISE FINANCEIRA DE 2008 E AS NOVAS INSTITUIÇÕES DOS BRICS: A OBSOLESCÊNCIA DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jaime César Coelho

Marilia Romão Capinzaiki

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis, dezembro de 2015

Agradeço, primeiramente, ao meu professor e orientador Jaime, pelo despertar de meu interesse à Economia Política Internacional. Agradeço profundamente ao professor Daniel Castelan pela apresentação do tema da reforma das quotas do FMI e a ascensão dos BRICS, além de seus conselhos sobre uma futura carreira acadêmica.

Remercio imensamente o professor doutor Marcelo Arend, pela tutoria na publicação de meu primeiro artigo acadêmico, por partilhar seu conhecimento e nome para apresentação de meus primeiros trabalhos em congressos e, principalmente, por toda a atenção e dedicação comigo, permitindo desencadear muito do meu potencial.

Nesse mesmo sentido, agradeço os mestrandos Daniel Corrêa da Silva e Rodolfo Palazzo Dias, enquanto meus professores, por fomentarem minha curiosidade por temas essenciais à compreensão do nosso país, como também por aguçarem meu pensamento crítico através de muitos debates frutíferos.

Agradeço aos meus pais, Célia Regina e Cesar, por terem me guiado e auxiliado em tempos de dedicação integral aos estudos. O incentivo recebido foi fundamental para meu desempenho acadêmico e formação pessoal. Agradeço também ao meu padrasto, Werner, por sua preocupação com o meu amadurecimento e à minha madrasta, Maria Helena, pelo seu carinho.

Agradeço especialmente à minha segunda família, minhas amigas Bárbara Gonzatto, Geneviève Pressler, Larissa Tramarin e Isadora Canabarro, por terem entendido quando eu não pude dar a atenção que mereciam, por serem grandes exemplos de valores e princípios e também uma base essencial para eu chegasse onde estou.

Remercio minha madrinha, Áurea Oliveira, e meu melhor amigo, Bruno Muller, por sempre serem um porto seguro e demonstrarem coragem e determinação inspiradoras.

Agradeço à minha família – tios, tias, primos e primas, por terem sempre estado ao meu lado me apoiando e me dando o suporte necessário para seguir em frente. Meu carinho especial à família Scotti, um exemplo de união, amor e fé.

Agradeço aos professores Patrícia, Karine, Iara e Hoyêdo por serem parte crucial deste curso de Relações Internacionais da UFSC e por terem dado-me apoio fundamental em meus anos de graduação.

Remercio, ao fim, minha psicóloga Eliane Terezinha Indalencio. Seu trabalho neste ano comigo foi essencial. Admiro-la muito como profissional, extremamente preparada. Obrigada por organizar minha mente e torcer por meu sucesso.

“Todos estão loucos, neste mundo? Porque a cabeça da gente é uma só, e as coisas que há e que estão para haver são demais de muitas, muito maiores diferentes, e a gente tem de necessitar de aumentar a cabeça, para o total. Todos os sucedidos acontecendo, o sentir forte da gente — o que produz os ventos. Só se pode viver perto de outro, e conhecer outra pessoa, sem perigo de ódio, se a gente tem amor.”

— João Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

RESUMO

Entre 2008 e 2010, após a crise financeira internacional, os países emergentes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) pediram reformas significativas ao Fundo Monetário Internacional. Uma delas, aprovada em 2010, apesar de não alterar o status quo, melhorava a representação desses países na instituição. Porém, os Estados Unidos não ratificaram-na ainda. A insatisfação perante a demora em fazê-lo, aliada à injeção de quase 2 trilhões por parte dos BRICS no Fundo, levou-os a criar novas instituições semelhantes às do regime de Bretton Woods. Porém, apesar da semelhança, elas configuraram uma mudança de regime, visto que as normas e princípios, além dos interesses pessoais dos países, alteraram-se. Neste trabalho, analisa-se a ligação entre esses eventos e defende-se a ideia de criação de um novo regime, em detrimento de uma mudança somente no regime vigente.

Palavras-chave: regimes internacionais, regime de Bretton Woods, novas instituições financeiras, BRICS, balança de poder, países emergentes, Fundo Monetário Internacional.

ABSTRACT

Between 2008 and 2010, after the international financial crisis, the emerging economies of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) called for significant reforms to the International Monetary Fund. One of those reforms, approved in 2010, while not changing the status quo, improved for representation in the institution. But the United States has not ratified it yet. The dissatisfaction with the delay in doing so, combined with the injection of nearly 2 trillion by the BRICS in the Fund, led them to create new institutions similar to those of the Bretton Woods regime. However, despite the similarity, they configured a regime change, as the norms and principles, as well as personal interests of countries, have changed. In this paper, I analyse the link between these events and called for the idea of creating a new regime at the expense of a change only in the current regime.

Keywords: international regimes, the Bretton Woods system, new financial institutions, BRICS, balance of power, emerging countries, the International Monetary Fund.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I.....	11
1.INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO II.....	16
2.REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1.Teorias de Regimes	16
2.2.Regimes Monetários	26
2.2.1.Ascensão dos países emergentes	30
2.2.2.Mudança de Regime	34
CAPÍTULO III.....	38
3.O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: HISTÓRIA E GOVERNANÇA	38
3.1.História do Fundo Monetário Internacional	38
3.2.Governança do Fundo Monetário Internacional	41
CAPÍTULO IV.....	48
4.A GÊNESE E TRAJETÓRIA DO G-20 E BRICS	48
4.1.O G-20 e seus desdobramentos.....	48
4.1.1.A trajetória dos BRICS	55
CAPÍTULO V	60
5.A CRISE DE 2008, A REFORMA DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E A CRIAÇÃO DAS NOVAS INSTITUIÇÕES DOS BRICS	60
5.1.A Crise Financeira de 2008.....	60
5.2.A Reforma no Fundo Monetário Internacional.....	66
5.3.A Criação do Acordo Contingente de Reservas e do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS	74
CAPÍTULO VI.....	84
6.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
7.REFERÊNCIAS.....	86

CAPÍTULO I

1.INTRODUÇÃO

O sistema financeiro global tem passado por mudanças significativas desde 1980 com o fim do sistema de Bretton Woods. Até então, a filosofia dominante refletia a visão Keynesianista de que estabilidade na economia internacional passava por sólido apoio institucional e político. Com o início do sistema baseado no Consenso de Washington, esta visão muda. O regime pós-1980 definia-se pela teoria do mercado auto-regulado. (SKIDELSKY, 2010) Esta alteração é significativa e a análise de seus desdobramentos é fundamental para o campo das Relações Internacionais.

A criação de um mercado financeiro internacional, ou de um mercado transnacional, segundo Élie (2003), sanciona a criação de um sistema financeiro fora do controle das autoridades monetárias e contesta a responsabilidade exclusiva deste último. Um reflexo disto foi a criação de um conjunto de instituições que possuem uma tal autonomia a ponto de sua própria reprodução e sobrevivência tornarem-se sua razão de ser. Este é o caso do FMI, uma instituição de extrema relevância no século XX que atualmente luta para manter-se significativa.

Desde sua origem, o sistema monetário internacional no qual o FMI está inserido tem sofrido mudanças em períodos de crise profunda na economia internacional. Na crise de 2008 não foi diferente. Discussões e debates acerca de possíveis reformas na arquitetura do regime de Bretton Woods, criado em 1945, têm sido um tema de destaque desde então, em encontros de extrema importância como, por exemplo, a reunião inaugural dos líderes do G-20 no mês de abril de 2009, em Londres. (GUPTA; ROY. 2011: 339) A criação deste grupo composto por economias emergentes *per se* já pode ser vista como um reflexo da nova conjuntura pós-crise.

Reuniões como esta do G-20 trouxeram à tona problemas substanciais, os quais necessitam atenção por parte das instituições que compõe o sistema financeiro internacional. Neste trabalho, focar-se-á no caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) como estudo de

caso para analisar os efeitos da Crise de 2008 e o impacto da ascensão dos países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

A governança no FMI é amplamente determinada por um sistema de quotas de atribuição de direitos de voto aos países membros. Ele recebe seus fundos através de dois mecanismos, o de Acordos Permanentes para a obtenção de Empréstimos - *Special Drawing Rights* - (no qual as contribuições estão ligadas diretamente ao total de votos computáveis) e os Novos Acordos de tomada de Empréstimos - *New Agreement to Borrow* - (contribuições bilaterais que completam os fundos existentes para casos emergenciais, criado no contexto da crise econômica do México).

Todas as principais decisões devem ser feitas com uma maioria especial de quatro quintos do total de votos computáveis. Segundo o FMI (2015), em seu sistema atual, os Estados Unidos conserva 17.4% do total de votos computáveis, concedendo-o poder de veto. Os países da União Europeia possuem 30.2% do total. Já a China possui somente 4% do total e o Brasil 1.78%.

A presença e participação sem precedentes das economias dos BRICS posam um desafio a este sistema de votos do FMI. Durante a última década, os BRICS acrescentaram \$8 trilhões de dólares no Produto Interno Bruto Global (PIB global), o equivalente a quase 80 por cento da contribuição dada pelos países do G-7. Já nesta década, a contribuição deles é prevista para \$12 trilhões, o dobro dos Estados Unidos e da zona do Euro em conjunto. (PRASAD; DING, 2011; BANCO MUNDIAL, 2011).

Porém, esta participação não se traduziu em um aumento significativo dos votos computáveis, nem das quotas desses países no Fundo, como pode-se observar pela porcentagem total de participação de China e Brasil nos votos totais, 4% e 1.78% respectivamente. Percebe-se, nesta ocasião, uma falha do FMI em adaptar-se à nova configuração econômica global.

A balança de poder no sistema internacional está alterando-se, como evidenciam diversas discussões no campo das Relações Internacionais.¹ As economias emergentes contribuíram com bilhões para o fundo de emergência do FMI, criado para prover suporte adicional aos países da Zona do Euro no contexto da crise da dívida. Os países dos BRICS concordaram em contribuir com uma soma superior a 70 bilhões de dólares, com a China liderando a oferta em 43 bilhões de dólares. (KUMAR, 2012) O fato de poderem contribuir economicamente com tamanha soma demonstra que há um desequilíbrio relevante na balança de poder atualmente.

Os BRICS apropriaram-se deste aumento de poder econômico para pressionar o FMI a passar uma reforma na distribuição dos votos computáveis. Em 2010, pediram o aumento de sua representação através do aumento de seus votos computáveis, esperando garantir um melhor equilíbrio do peso dos países dentro da instituição, face ao único poder de veto sustentando pelos EUA. De fato, o aumento da contribuição econômica dos BRICS conferiu-lhes um poder de influência e abriu-lhes novas possibilidades: a coordenação entre eles diminuiu consideravelmente os custos de criar um novo regime, e a relutância do FMI em alterar o peso dos países-membros gerou um aumento da insatisfação com o mesmo.

A proposta de reforma dos votos computáveis foi aprovada em 2010, em uma situação de excessão. Estas reformas, segundo o estatuto da instituição, devem ocorrer a cada cinco anos. Porém, a última reforma havia sido elaborada em 2008. Em reflexo à mudança na balança de poder com a ascensão dos países emergentes, propôs-se já em 2010 uma nova reforma. Este ponto de inflexão marcou a esperança dos BRICS em alcançar a representação que de fato esperavam. Porém, em vez de redistribuir os votos computáveis existentes, essa reforma somente aumentou o número de quotas total. Isto significa que a representação aumentou, porém sem alterar o status quo.

Diante desta frustração, tornou-se mais atraente aos países dos BRICS apurar a viabilidade do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Acordo Contingente de Reservas,

¹ Benjamin Zala, em sua tese de doutorado publicada em 2013, apresenta um vasto debate teórico acerca dos critérios utilizados para definir a polaridade no sistema internacional entre os séculos XIX e XXI. O autor defende a linha da Escola Inglesa que parte da premissa que superpotências necessitam mais que capacidades materiais para alterarem a balança de poder “English school, Constructivist and other approaches have highlighted the combination of both will and capacity for the maintenance of power balances (Navari 2009: 51-2) which hints at the need for pluralism in this regard when it comes to analysing the bases of perceptions of polarity.” (Zala, 2013: 182). A partir da página 183, ele apresenta uma discussão sobre a emergência de uma possível ordem multipolar, apresentando autores como Fareed Zakaria, o qual utilizou pela primeira vez a expressão “The Rise of the Rest” em 2008, Trenin, Ffemes, Schulz, entre outros. (ZALA, 2013)

duas instituições com funções similares ao do FMI e do Banco Mundial, em vez de forçar qualquer mudança significativa no seio do Fundo. Desta forma, em 2010 iniciam-se as conversas sobre a possibilidade de criar essas instituições e, logo em 2015, concretiza-se esse projeto.

Qualquer bom curso de Relações Internacionais terá em sua grade Economia Política Internacional e esta tratará das instituições financeiras criadas em Bretton Woods e após. Com isto em mente, um dos objetos deste estudo é posição dos BRICS frente às mudanças no regime monetário internacional desencadeadas após 2008. Não só na academia evidência-se a relevância destes temas, como nas principais manchetes de jornais importantes como The Guardian e Financial Times. Nos últimos meses, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NBD) e do Acordo Contingente de Reservas (ACR), a revelação da China de sua reserva financeira em ouro, a crise de 2008 e a necessidade de reforma do FMI, o protagonismo dos países do G-20, Brasil e China têm sido alvo de notícias e escrutínio jornalístico.

Essas novas instituições tiveram como passo inicial conversas entre os países dos BRICS em 2010. Procura-se estudar a relação entre essas conversas e a insatisfação do grupo com a falta de reformas no FMI. Como, atualmente, eles possuem força de influência sem precedentes, é fundamental estudar qual foi a alavanca que exortou este bloco à buscar afirmar-se independentemente das instituições já existentes. Entender como sua insatisfação perante a configuração atual do regime pode traduzir-se em ações práticas de desafio. Por fim, o objetivo principal do trabalho é verificar se a criação dessas novas instituições configuram uma mudança de regime ou no regime monetário internacional vigente e estudar a ligação dessa criação com a não implementação da Reforma de 2010 no FMI.

A metodologia utilizada para realização deste trabalho consiste em método de pesquisa bibliográfico, descritivo e qualitativo, o qual pretende identificar os fatores que contribuíram ou determinaram para a criação do NBD e para o ACR a partir de coleta de dados estatísticos do Fundo Monetário Internacional e da análise de fontes primárias advindas das declarações de Cúpulas dos BRICS. Foca-se na percepção que o próprio grupo tem da situação e da visão que o Fundo possui de si mesmo. Por isso, documentos primários foram priorizados na análise de ambos.

Para o referencial teórico, faz-se uso de obras consolidadas de autores reconhecidos, permitindo compreender-se o cenário internacional e fazer uma leitura adequada de sua estrutura vigente. Aplicar-se-á as teorias de regime para analisar o caso proposto. Em complemento, a pesquisa lançará mão de artigos acadêmicos que viabilizem a análise de fenômenos recentes e da conjuntura desde 2008.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. O segundo capítulo apresenta o embasamento teórico do trabalho, apresentando as principais teorias sobre regimes, a definição de regimes monetários e do regime atual, caracterizando a ascensão dos países emergentes e, por fim, explicando a tese levantada nos capítulos posteriores, qual seja, houve uma mudança de regime, em vez de no regime, com a criação das novas instituições dos BRICS. O terceiro capítulo apresenta brevemente uma retrospectiva da história do Fundo Monetário Internacional para, em seguida, demonstrar como sua governança funciona e como os EUA a influencia. O quarto capítulo expõe uma retrospectiva da história do G-20 e dos BRICS, demonstrando como suas trajetórias se interconectam e, por fim, explicando a importância dos BRICS para este trabalho.

O capítulo final da Crise Financeira de 2008 e de sua percepção pelo FMI e outros autores relevantes, a fim de estudar sua ligação com as propostas de reforma do Fundo. A partir disso, mostra-se, através da análise das declarações de cúpula dos BRICS, como a criação do Acordo Contingente de Reservas e do Novo Banco de Desenvolvimento foi motivada pela sua insatisfação com a falta de reformas do FMI, justificando a sua opção por mudar de regime.

CAPÍTULO II

2.REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de embasar a discussão deste trabalho, apresenta-se neste capítulo as principais teorias sobre regimes, a definição de regimes monetários e do regime atual, caracteriza-se a ascensão dos países emergentes e, por fim, explica-se a tese levantada nos próximos capítulos, qual seja, houve uma mudança de regime, em vez de no regime, com a criação das novas instituições dos BRICS.

2.1.Teorias de Regimes

Para fins de definição do conceito de regime e os debates teóricos que o cercam, aborda-se aqui as obras de Hasenclever, Mayer e Rittberger, primeiramente, seguido das análises de Krasner e, por fim, traz-se a contribuição de Haggard e Simmons.

Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger (1997) escreveram em Cambridge o livro *Theories of International Regimes*, dedicado, como deduz-se do título, aos regimes internacionais. Eles entenderam sua definição como conjunto de normas e regras interconectadas que regulam a cooperação no mundo político, incluindo o regime monetário internacional. Os autores buscaram fazer um balanço das principais conversas teóricas sobre regimes internacionais, partindo de duas questões base: primeiro, quão efetivos são os regimes internacionais em induzir certos comportamentos e alcançar determinados fins?; segundo, quão resilientes eles são face a mudanças nos seus meios? Para isso, eles identificaram três escolas principais de pensamento, cada uma com uma posição intelectual distinta sobre os dois pontos.

A primeira escola, em geral neoliberal, baseia-se no interesse dos atores. Seu foco está na maneira como os regimes auxiliam os estados a alcançar objetivos compatíveis que seriam, caso contrário, difíceis de atingir. Segundo esse ponto de vista, os formuladores de políticas estatais são vistos como racionais, preocupados somente com seu próprio bem-estar e indiferentes aos ganhos alcançados por outros estados.

A segunda corrente, chamada realista, traz abordagens alicerçadas em poder. Eles partem do mesmo princípio, qual seja, formuladores de políticas estatais são maximizadores de seus interesses. Porém, o conteúdo desses interesses difere da interpretação anterior. Nesse caso, procura-se não só ganhos absolutos, mas relativos também. Como resultado, as possibilidades para cooperação efetiva e duradoura são menores do que esperar-se-ia segundo a perspectiva neoliberal e, também, supõe-se que os regimes sejam mais fracos.

Em contraste às duas abordagens anteriores, traz-se a concepção fundamentada no conhecimento, a qual se concentra na maneira como os tomadores de decisão compreendem-se, a visão que eles possuem de si mesmos, a que compartilham um dos outros e os problemas que enfrentam. A partir disso, analisam a maneira como essas compreensões evoluem através de interações e aprendizagem mútua. Há duas versões levemente diferentes para essa visão, sendo que a mais forte argumenta que os formuladores de políticas estatais são incorporados em comunidades interestatais de vários tipos e agem efetivamente como atores nesses grupos. Como resultado, espera-se muito mais que eles participem ativamente em várias instituições internacionais do que se supõe através das óticas anteriores.

Em resposta à segunda pergunta do livro, os autores tratam mudanças de regime à luz das três abordagens. Para os realistas, a distribuição de poder afeta intensamente a eficácia e a solidez dos regimes. A cooperação é frequentemente difícil de se obter em primeiro lugar, devido às preocupações com os ganhos de um estado em relação a outros. Além disso, mudanças na distribuição de poder afetam negativamente a durabilidade de instituições que poderiam ter funcionado sob uma distribuição de recursos hegemônica, mas não o podem sob condições próximas à multipolaridade.

Os neoliberais assumem um espectro muito maior de conjunturas sob as quais as preferências dos tomadores de decisão convergem e, conseqüentemente, espera-se uma demanda muito maior de regimes. Esse olhar em particular tende a pensar os regimes como construções consideravelmente duráveis, também como uma solução funcional às situações

controversas na política mundial e como resultado de negociações cujo objetivo principal era encontrar tais soluções. Enquanto tal, os regimes são eficazes na medida em que eles reforçam os incentivos aos atores para cooperar sob tais condições. Outro fator que os leva a serem duráveis é a reputação gerada em torno de um comportamento guiado por regras, um ativo valorizado em interações futuras. A terceira visão, cognitiva, sobre tal questionamento é abordada através do trabalho dos próximos autores.

Stephen Krasner escreve o artigo *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables* no ano de 1982, também em Cambridge. O artigo faz parte de uma coletânea dedicada aos regimes, cujas abordagens dos atores diferem. Essas nuances são trabalhadas por Krasner na ocasião. Conforme o título, o autor define variáveis intervenientes como intermediárias entre os fatores causais básicos (variáveis independentes), de um lado, e resultados e comportamentos (variáveis dependentes), de outro. Assim, os regimes são vistos por ele como meio em dinâmicas interestatais nas relações internacionais que as altera.

O autor principia definindo regimes à luz de sua concepção, para depois tratar outras visões e, por fim, abordar o conceito de mudanças de regimes. Para ele, regimes internacionais significam “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.”. Cada conceito é trabalho distintamente. Princípios são crenças em fatos, causas e questões morais; normas, padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras, prescrições ou proscições específicas para a ação; e procedimentos para tomada de decisões, práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Outra definição trazidas por Stephen Krasner é a de Keohane e Nye (1977, p. 19), os quais definem regimes como “conjunto de arranjos de governança” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam seus efeitos”. Ele também trabalha a visão de Haas e Hedley Bull, porém ambas são convergentes. Krasner defende que os regimes precisam ser entendidos como algo mais do que arranjos temporários que mudam com cada alteração de poder ou interesses dos estados. Utilizando-se da contribuição de Keohane, ele diferencia acordos e regimes: os acordos são arranjos ad hoc,

geralmente únicos e de curta duração; já o propósito dos regimes, por sua vez, é facilitar os acordos.

Dessa forma, o conceito de equilíbrio de poder de Waltz, em que a ação dos estados é conduzida por coação sistêmica no sentido de assentar repetidamente o equilíbrio, não é um regime; a concepção de Kaplan, em que o equilíbrio demanda o compromisso dos estados com regras que restringem a maximização imediata de poder no curto prazo é um regime. (KAPLAN, 1957, p. 23; 1979, p. 66-69, 73; WALTZ, 1979; apud KRASNER, 1982, p. 188). Como os regimes abrangem princípios e normas, a função de utilidade que está sendo maximizada precisa incorporar algum sentido de obrigação geral, pautada na reciprocidade.

Krasner diferencia mudanças em princípios e normas em relação a mudanças em regras e procedimentos. Princípios e normas, para ele, fornecem as características básicas definidoras de um regime, sendo assim, mudanças nesse aspecto caracterizam mudanças de regime. Já alterações em regras e procedimentos de tomada de decisão são modificações internas aos regimes, desde que os princípios e normas não sejam substituídos. Para ele, as mudanças ocorridas no Fundo Monetário Internacional (FMI) na década de 70 e 80 mantiveram a norma básica, em que pese o acesso a financiamentos para a balança de pagamentos sendo controlado e condicionado pelo comportamento dos países tomadores de empréstimos. Ele afirma que mudanças controladas pelas normas “norm-governed changes” não alteraram os princípios básicos e as normas incorporados nos regimes liberais e em uso desde os anos 1940. Portanto, somente mudanças em princípios e normas caracterizam alterações do próprio regime.

Existe uma diferença fundamental, para o autor, entre ver mudanças nas regras como indicação de mudanças dentro do regime e ver essas mudanças como indicações de mudança entre regimes. A diferença gira em torno da avaliação sobre se os princípios e as normas em si mudaram. Tais avaliações nunca são fáceis porque não podem ser baseadas em observações comportamentais objetivas. Ele cita então Ruggie: “We know deviations from regimes not simply by acts that are undertaken, but by the intentionality and acceptability attributed to those acts in the context of an intersubjective framework of meaning.” (RUGGIE, 1982, p. 380; apud KRASNER, 1982, p. 189).

Constante na mesma edição em que Krasner escreve, Susan Strange (1982; apud KRASNER, 1982) representa a visão estrutural convencional. Ela tem fortes reservas quanto

ao valor da noção de regime. Strange argumenta que o conceito é pernicioso porque ofusca e obscurece as relações entre poder e interesses, que são, não apenas as mais importantes, mas sobretudo as causas fundamentais do comportamento dos estados no sistema internacional. O comportamento é, portanto, uma função da distribuição de poder entre os estados e da posição particular de cada Estado no sistema. Quando a distribuição de poder altera-se, o comportamento também muda. Em suma, os argumentos estruturais convencionais não levam os regimes a sério: se as variáveis causais básicas mudam, os regimes também mudam. Os regimes não têm impacto independente ou autônomo sobre o comportamento.

Krasner levanta duas questões: qual é a relação entre os fatores causais básicos e os regimes? Quais são as condições que levam à criação, à permanência e à dissolução dos regimes? Para ele, as variáveis causais para explicar o desenvolvimento de regimes são 1) o auto-interesse egoísta, 2) o poder político, 3) as normas e os princípios, 4) usos e costumes e 5) o conhecimento; sendo que as duas últimas são suplementares.

Sobre o auto-interesse egoísta, sua definição está no desejo de um ator maximizar sua função de utilidade sem incluir a utilidade de outro. Segundo Keohane, os regimes podem produzir acordos mais facilmente se criarem estruturas que estabeleçam responsabilidades legais (mesmo que não sejam perfeitas); se melhorarem a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os atores, ou se reduzirem outros custos de transação, tais como o custo de organizações ou o custo de fazer compensações paralelas (KEOHANE, 1982, p. 338, apud KRASNER, 1982, p. 193).

Esses benefícios fornecidos pelos regimes tendem a exceder os custos da formação do regime e de sua manutenção quando há informação assimétrica, risco moral, desonestidade potencial ou alta complexidade temática. Adicionalmente, os custos da formação de regimes serão menores quando houver um alto nível de comunicação formal e informal entre os estados, uma condição mais provável de ser encontrada em sistemas políticos abertos que operam sob condições de interdependência complexa.

A segunda grande variável causal para o autor é o poder político. Duas orientações diferentes em direção a poder são vistas. A primeira é cosmopolita e instrumental: o poder é utilizado para assegurar resultados ótimos para o sistema como um todo. Na linguagem da teoria dos jogos, o poder é usado para promover a maximização conjunta dos ganhos. A segunda abordagem é particularista e relacionada a objetivos específicos. O poder é usado

para fortalecer os valores de atores específicos do sistema. Tais valores podem incluir tanto o aumento das capacidades de poder quanto a promoção de objetivos econômicos ou ainda outros objetivos. Na linguagem da teoria dos jogos, o poder é utilizado para maximizar os ganhos individuais. É o poder a serviço de interesses próprios.

Em certas configurações de interesse, há incentivos para criar-se regimes e a provisão desses regimes é uma função da distribuição de poder. Enquanto Keohane (1982) focaliza na demanda por regimes, em outro trabalho o autor argumentou que o ator hegemônico tem um papel crítico na provisão dos bens coletivos necessários ao funcionamento efetivo dos regimes (KEOHANE, 1980, apud KRASNER, 1982). Os atores hegemônicos fornecem tais bens não porque estejam interessados no bem-estar do sistema como um todo, mas porque os regimes fortalecem seus próprios valores nacionais.

A teoria da liderança hegemônica sugere que sob condições de hegemonia declinante haverá um enfraquecimento dos regimes. Sem a liderança, princípios, normas, regras e procedimentos para tomadas de decisão não podem ser facilmente mantidos. Nenhum ator terá o interesse em fornecer os bens coletivos necessários para fazer o regime funcionar suave e efetivamente. Por outro lado, há análises que sugerem que à medida que a hegemonia declina haverá maiores incentivos para colaboração, pois os bens coletivos não são mais garantidos pelo ator hegemônico. Nesse caso, o declínio hegemônico pode levar a regimes mais fortes. A partir dessa variável, a mudança de regime ocorre quando não há um ator capaz de fornecer os bens coletivos necessários para o funcionamento eficiente do regime.

A segunda linha de argumentação associada ao poder a serviço de interesses específicos investiga a possibilidade de que atores poderosos possam ser capazes de alterar os ganhos no sentido de afrontar outros atores ou influenciar as estratégias que eles escolhem. Quando um Estado hegemônico age para influenciar a estratégia de outros atores o regime fica refém da persistência da distribuição de poder existente no sistema internacional. Se a capacidade relativa desse Estado hegemônico declina, o regime entra em colapso.

Krasner cita dois autores fundamentais para essa análise. Primeiramente Young (1982), o qual argumenta que ordens internacionais impostas são mais propensas a desintegrarem-se quando ocorrem fortes mudanças nas capacidades de poder que estão na base do regime. Depois, apresenta-se Puchala e Hopkins (1982), os quais sugerem que regimes altamente politizados, difusos e tendenciosos na sua distribuição de valores são

propensos a entrar em transformação radical quando muda a distribuição de poder. Nestes últimos casos, o declínio de poder leva a mudanças de regime porque o Estado hegemônico não é mais capaz de controlar o padrão de ganhos ou de influenciar as estratégias dos estados fracos.

Normas e os princípios também podem ser vistas como variáveis causais. Na edição cuja obra de Krasner foi publicada, Puchala e Hopkins (1982) fazem uma distinção entre a superestrutura e a subestrutura. A superestrutura refere-se a princípios e normas gerais e difundidos que condicionam os princípios e normas operativos em uma determinada área temática. Krasner cita a análise posterior à II Guerra Mundial de John Ruggie (1982), cujo argumento é que esse regime foi fundado mais propriamente em princípios do liberalismo incrustado, *embedded liberalism*, do que do liberalismo ortodoxo. Compreendeu-se depois da crise de 1929 que as sociedades não poderiam tolerar as conseqüências de um mercado sem controles. Esse conjunto de valores difusos, que permeava o mundo capitalista, estendeu-se da esfera doméstica para a internacional nos acordos de Bretton Woods.

A próxima variável, os usos e costumes e conhecimento, não são vistas pelo autor como variáveis exógenas capazes de gerar regimes por si mesmas. Ao contrário, eles sustentam e reforçam as pressões associadas ao auto-interesse egoísta, ao poder político e aos valores disseminados. O uso refere-se aos padrões regulares de comportamento baseados na prática efetiva; o costume, às práticas existentes há longo tempo. O comportamento padronizado, gerado originalmente por puras considerações de interesse ou poder, tem uma forte tendência a gerar expectativas compartilhadas.

Por fim, o conhecimento cria uma base para a cooperação ao destacar as interconexões complexas que não eram previamente entendidas. O conhecimento acentua as possibilidades de comportamento estatais convergentes, para além das convicções ideológicas. Para o conhecimento ter um impacto autônomo no sistema internacional, ele deve ser amplamente aceito pelos tomadores de decisões. Se apenas algumas partes compartilharem um conjunto específico de crenças, sua importância será totalmente mediada pelo poder de seus seguidores. O novo conhecimento pode ainda ser base de uma mudança evolucionária, a qual normalmente envolve alterações de regras e procedimentos no contexto de um dado conjunto de princípios e normas. Em contraste, uma mudança revolucionária gera novos princípios e normas, mas é associada a variações de poder.

Stephen Haggard e Beth Simmons (1987) escreveram um artigo com o mesmo nome do livro dos primeiros autores trabalhados, *Theory of International Regimes*, também em Cambridge. A diferença consiste na data de publicação. A grande contribuição deles está na constatação de que os analistas de regimes emergiram com a prognose de que os padrões de ação estatal são influenciados por normas, mas que o comportamento governado por essas normas era integralmente consistente com a busca do interesse nacional. Para os autores, portanto, a literatura de regimes pode ser vista como um experimento para reconciliar as tradições idealista e realista, demonstradas acima. Além disso, eles trazem uma crítica contundente a cada abordagem trabalhada por Krasner, às quais vale atentar.

Para ambos, a definição de regimes apresenta respostas diferentes. A definição de Stephen Krasner, já abordada, busca um meio termo entre ordem e compromissos explícitos; ele salienta a dimensão normativa da política internacional. Haggard e Simmons criticam a definição trazida por ele na medida em que princípios diluem-se em normas e estas são dificilmente distinguíveis de regras. Questiona-se também até que ponto o comportamento do estado é governado por regras. Faz-se importante notar esse ponto, visto que as novas instituições dos BRICS podem ser investigadas sob esse prisma de Krasner, porém análises mais aprofundadas são necessárias.

Haggard e Simmons ainda analisam a definição utilizada por Keohane, a qual endossa a ideia de regimes tácitos ou implícitos, criticando-a por enfatizar demasiadamente a importância da convergência de expectativas entre os atores, particularmente entre governos. Por fim, eles trabalham uma definição mais restrita de regimes que os tratam como acordos multilaterais entre estados que objetivam regular ações nacionais dentro de uma área específica.

Regimes definem o escopo de ação admissível do Estado delineando prescrições explícitas. Eles frequentemente contêm regras que governam ou especificam suas próprias transformações, mas para explicar “mudança de regime” per se é explicar porque estados concordariam em modificar os direitos codificados e regras que regulam seu comportamento. Apesar de arriscar ser muito formalista, essa visão separa o consenso normativo da definição de regimes, tratando-os como uma variável causal ou constitutiva que pode ser útil ao explicar cooperação.

Regimes, segundo os autores, são exemplos de comportamento cooperativo, e facilitam a cooperação. Porém, cooperação é passível de acontecer na ausência de regimes estabelecidos. Regimes devem ser distinguidos do conceito mais amplos de “instituições”, cujo aspecto essencial é “a conjunção de expectativas convergentes e padrões de comportamento e prática.”. Regimes auxiliam a “institucionalização” de porções da vida internacional ao regularizar expectativas, mas algumas instituições internacionais como a balança de poder não estão ligadas a regras e direitos explícitos.

Expectativas convergentes podem ou não estar vinculadas a acordos explícitos - eles podem, de fato, emergir em meios sociais caracterizados por conflitos substanciais. Regimes podem facilitar a ordem e a estabilidade, mas não são limítrofes a eles. Em algumas instâncias, regimes podem involuntariamente contribuir para a instabilidade, como quando os compromissos de manter paridades sob o regime de Bretton Woods no final da década de 60 produziram mercados de câmbio caóticos.

Em questão das dimensões de variação e mudança, os regimes, para Haggard e Simmons, podem mudar ao longo do tempo ou variar entre casos em pelo menos quatro maneiras diferentes: capacidade material, forma organizacional, escopo e atribuição. Abaixo, apresenta-se a visão dos autores sobre cada maneira.

(1) Capacidade material: explicação para o enfraquecimento ou declínio de um regime; medido através do nível de conformidade com as suas prescrições, particularmente em instâncias onde os interesses pessoais de curto prazo colidem com as regras do regime.

(2) Forma organizacional: problemas no desenho organizacional ou operacional. Aqui, foca-se na análise dos autores sobre os princípios que regem a representação como dimensão de variação organizacional. A maioria dos regimes universalistas são estruturados ou no princípio de “uma nação, um voto” ou, como o FMI e o Banco Mundial, em voto ponderado. Princípios de filiação têm consequências distributivas importantes, visto que eles afetam a agenda internacional e a alocação de recursos organizacionais.

(3) Escopo: refere-se à variedade de questões que o regime abrange. Uma causa importante para a mudança de regimes são as “externalidades” associadas com escopo inadequado.

(4) Modo de alocação: regimes podem endossar mecanismos sociais diferentes para alocação de recursos. Um regime orientado pelo mercado favorece a alocação privada de

recursos, desencoraja controle nacional, garante direito à propriedade, e facilita contratação privada. Já no outro extremo, a alocação autoritária envolve controle direto dos recursos através de regimes autoritários, e demandará estruturas organizacionais mais extensivas, e potencialmente mais autônomas. Os autores apresentam o papel do FMI no regime de financiamento de balanças de pagamento como exemplo de regime autoritário. O que definirá a preferência por um ou outro regime será a natureza da área abrangida e a extensão da cooperação desejada.

Eles, a partir desse ponto, trazem abordagens teóricas para a mudança de regime e variação, quais sejam a estrutural, teoria dos jogos, funcional e cognitiva.

Com exceção da teoria cognitiva, todas as abordagens são estadocêntricas, presumindo atores racionais unificados, mesmo se a suposição for atenuada para ganhar poder explicativo. A interpretação estrutural, particularmente incluindo a teoria da estabilidade hegemônica, busca mostrar como condicionantes internacionais definem as possibilidades para cooperação. Estruturalistas argumentam que não se pode inferir políticas nacionais através de intenções, porque estruturas tendem a moldar o comportamento estatal em direção a uma qualidade comum de resultados mesmo que os esforços e objetivos dos agentes e agências variem.

A visão da teoria dos jogos incorpora uma ordem de preferência determinada exogenamente. Enquanto essa posição de preferências, em princípio, inclui todos os fatores domésticos que podem colidir com as preferências gerais do estado, a maioria das pesquisas enfatizam que atores são primeiramente constrangidos pela estrutura do jogo interestatal. Teorias funcionais, maior exemplo sendo o de Robert Keohane *After Hegemony*, também assume atores racionais, porém introduz imperfeições do mercado, transações, e custos de informação e incerteza. Já os cognitivos focam no significado intersubjetivo das estruturas que ligam os atores uns aos outros e vêem uma ligação mais branda entre constrangimentos estruturais, interesses e escolhas.

Sob a lente estruturalistas, a criação e manutenção do regime são ligadas à existência de uma potência dominante e o enfraquecimento do regime a um hegemom em declínio. Pelos funcionalistas, “the institutions that emerge in world politics are certainly more likely to reflect the interests of the powerful than the interests of the weak [...]” (idem, 1987, p. 508). A teoria funcional enfatiza como o papel facilitador dos regimes auxilia-os a tornarem reais os interesses comuns. Porém, os regimes podem ser também arenas para conflito e o exercício de

poder. Visto que a abordagem funcional assume interesses altamente convergentes e minimiza os divergentes, eles não exploram como regimes podem institucionalizar desigualdades.

Por fim, a teoria cognitiva, pautada no conhecimento, ideologia e regimes, afirma que a cooperação não pode ser explicada em sua completude sem se fazer referência à ideologia, os valores dos atores, a opinião que eles têm sobre a interdependência dos temas, e o conhecimento disponível a eles sobre como podem alcançar objetivos específicos. Cooperação é determinada pela percepção e má percepção, a capacidade de processar informação, e aprendizagem.

A geração de novo conhecimento pode facilmente tornar o jogo menos cooperativo ao apresentar novos incentivos para desertar. Essa abordagem também não assume que um regime particular é unicamente adequado para alcançar valores comuns. O regime reflete não só a configuração de poder, mas também a configuração do propósito social dominante, ou social purpose, segundo Ruggie. O nível de consenso ideológico e concordância sobre relações causais, independente da natureza da questão, é uma variável importante para explicar cooperação.

Os autores finalizam sua análise apontando críticas contundentes a todas as formulações anteriores, no sentido de que, se teorias estruturais são fracas em variáveis cognitivas, a maioria das teorias cognitivas não conseguem descrever claramente como poder e ideias interagem. Os autores sugerem, então, um programa de pesquisa que perceba a cooperação internacional não somente como um resultado das relações interestatais, mas também como uma interação entre os níveis doméstico e internacional e coalizões que abarquem as fronteiras nacionais. Sua citação ao FMI, à luz de tudo que foi exposto, é clara: “Recent research of IMF stabilisation programas [shows that] some programs are no doubt negotiated in bad faith, with little intention of fulfilment. More commonly, those at the negotiating table are simply unable to control those in the palace or in the streets.” (idem, 1987, p. 515)

2.2.Regimes Monetários

Benjamin Cohen (1982) afirma que o regime para payments financing engloba um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão concernentes ao acesso a crédito externo relacionados a balança de pagamentos. O financiamento de pagamentos como questão está inserida na questão mais ampla de ajuste da balança de pagamentos que, por sua vez, está relacionada a estrutura e gerenciamento das relações monetárias internacionais em geral.

Segundo o autor, o financiamento de pagamentos emergiu como uma questão essencialmente devido à insistência de governos nacionais em seu direito soberano de criar moeda. A existência de diferentes moedas exige um certo mecanismo integrativo para facilitar transações econômicas entre estados. Essa função é realizada pelo mercado de câmbio, que é um meio pelo qual moedas de diferentes nacionalidades são comercializadas.

O problema de ajuste na balança de pagamentos, para Cohen, advém do desequilíbrio no mercado de câmbio, quando o preço deve ser trazido para um equilíbrio entre oferta e demanda de divisas, ou ações devem se tomadas ou toleradas a fim de remover esse desequilíbrio. Quando um governo se vê nesta situação, duas saídas são possíveis: financiar o desequilíbrio ou se ajustar a ele. Ajustar-se implica que as autoridades estejam preparadas para aceitar uma realocação imediata dos recursos produtivos através de mudanças nos preços relativos, salários e taxas de câmbio, ou uma combinação desses. Financiar a instabilidade, em oposição, implica que as autoridades preferem evitar uma realocação imediata dos recursos ou a redução da taxa de absorção real da produção através do uso de suas reservas monetárias internacionais ou tomando emprestado de fontes externas de crédito, ou ambos.

O custo de financiar esse desequilíbrio é sentido futuramente, quando do pagamento dos juros e dos empréstimos. Já o custo de ajustar-se é imediato. Quanto maior o nível de reservas ou acesso a crédito externo ou ambos, maior é a inclinação dos países de optar pelo financiamento, mesmo quando o ajuste é a melhor resposta ao desequilíbrio. Destarte, um consenso de que os governos não deveriam gozar de acesso ilimitado ao financiamento da balança de pagamentos emergiu. Esse princípio foi formalmente incorporado na arquitetura do sistema monetário internacional estabelecido pela conferência de quarenta e quatro países aliados em Bretton Woods, em 1944.

A conferência representou uma organização econômica internacional completamente nova, com um de seus princípios básico sendo a provisão de liquidez internacional. O acesso

aos recursos, porém, não era ilimitado. Ele seria governado por um sistema balanceado de subscrições e quotas. Os membros receberiam quotas de acordo com uma fórmula complicada que pretendia refletir a importância relativa de cada país no mundo econômico. O objetivo principal do Fundo era evitar uma depreciação competitiva do câmbio e corrigir desajustes na balança de pagamentos sem lançar mão de medidas destrutivas para a prosperidade nacional e internacional. Com o tempo, o financiamento pelo Fundo começou a ser governado pelo que se conhece como política de condicionalidades.

O regime para financiamento de pagamentos do sistema de Bretton Woods foi resumido pelo autor em termos de quatro elementos presentes na definição de regimes utilizada por ele:

(1) Princípios: aos países deveria ser assegurado financiamento suplementar, mas não ilimitado, para fins de balança de pagamento.

(2) Normas: padrões de comportamento foram definidos em termos de deveres e obrigações aceitos por cada nação quando da sua adesão. Direitos consistem em acesso aos recursos do FMI dentro do limite das quotas. Obrigações consistem no comprometimento geral de evitar políticas inconsistentes com a da cartilha do FMI (agir de acordo com as regras acordadas).

(3) Regras: prescrições específicas ou proscricções para ações derivadas da prerrogativa do Fundo de políticas condicionais. O acesso ao financiamento estava sujeito a programas de estabilização e acordos stand-by.

(4) Procedimentos de tomada de decisão: arranjos para determinar a quantidade de financiamento disponível e as condicionalidades implicadas, se alguma, a condições individuais combinando barganha (em negociações entre o país deficitário e o Fundo), tomada de decisão administrativa (dentro do Secretariado) e, se necessário, através do voto (na Assembleia Executiva).

Para Cohen, “to this extent, therefore, the Fund’s role as arbiter of access to financing has been preserved: for countries whose creditworthiness comes into doubt, it is still the Fund that formally imposes specific prescriptions or proscriptions for action.” (idem, 1982, p. 474) . Com uma visão de mudança no regime, e não de regime, ele afirma que “this suggests that the change in the regime is really less than it first appears.” (idem, 1982, p. 474)

Para sustentar esse argumento, ele afirma haver um forte elemento de continuidade nos princípios e normas básicas por trás do regime. “The important point is that all players, even while making their operational adaptations, still acknowledge the fundamental need to play by the rules of the game.” Além disso, “In its maintenance of a balance of recognised rights and obligations for deficit countries, the financing regime remain very much the same as before. In its deeper tenets, it has not in fact changed.” (idem, 1982, p. 475)

Importante notar, porém, que ele admite a influência e predominância americana no formato do regime. “The specific shape of that regime reflected largely the individual concerns and influence of the United States.” (idem, 1982, p. 475) Apesar de ele continuar a defender uma mudança no regime, ele demonstra um ponto que, levado em conta após a criação das novas instituições dos BRICS, torna-se crucial para defender uma mudança de regime, qual seja:

“Governments played by the formal rules agreed at Bretton Woods not only because they were legally committed to do so by an international agreement but also because their need for supplementary financing did not in general exceed what the IMF could provide and because there were few alternative sources of financing to compete with the Fund.” (p. 476)

Além disso, Cohen aponta que (1982, p. 476) “While rules and decision-making procedures admittedly have become somewhat vaguer than they were, and for some countries the room for cheating has been increased, these changes have been for the most part ‘norm-governed’ in character.”, mantendo o propósito essencial do regime financeiro e seu efeito no comportamento dos atores. É fundamentalmente essas regras e tomadas de decisão que são desafiadas e modificadas nas novas instituições dos BRICS. Ainda, para ele, o FMI e o Banco Mundial experimentam uma convergência de papéis, um overlapping parcial de regimes relacionados ao financiamento de pagamentos e assistência ao desenvolvimento (idem, 1982, p. 478), o que sustenta ainda mais a visão de obsolescência do FMI.

Robert Wade (2011), da London School of Economics, explica a dinâmica atual do regime de Bretton Woods, afirmando que os EUA exerceram um poder predominante no FMI e no Banco Mundial, cristalizado em seu monopólio da presidência do Banco e da segunda posição mais importante o Fundo, além do seu veto sobre decisões que requerem uma grande maioria, sendo ele o único país a possuir esse poder. O veto permite que os Estados Unidos bloqueie mudanças unilateralmente, sem a necessidade de suporte de qualquer outro estado. Além disso, “the IMF has always been very weak in its ability to discipline the United

States.” (idem, 2011, p. 350). Em citação a um funcionário do tesouro americano, Wade pesa que “Joe Stiglitz tells how when he was chair of the Council of Economic Advisors he saw the Treasury ostentatiously toss the Fund’s Article IV consultation reports on the U.S. economy in the rubbish bin.” (idem, 2011, p. 350)

Aaron Major (2012) define certos parâmetros do regime existente de Bretton Woods. Ele afirma que no pós-guerra os mercados financeiros globais foram estruturados à partir de três inovações introduzidas por Keynes: forte controle do capital para restringir atividades especulativas dos financistas internacionais, um sistema de taxas cambiais estável, mas semi-flexível, e facilidade de empréstimos para fornecer crédito de curto-prazo para países que enfrentassem desequilíbrios em sua balança de pagamentos. Porém, quando o sistema de convertibilidade dólar-ouro finda, as inovações keynesianas colapsam junto: “The Keynesian emphasis on the regulation and restriction of the international financial markets gave way to market liberalization and the relaxation or elimination of controls over capital movements.” (idem, 2012, p. 539)

Esse regime de financiamento de pagamentos é que está em processo de mudança com a ascensão dos BRICS, visto que suas prerrogativas são desafiadas pelos interesses dos atores emergentes.

2.2.1. Ascensão dos países emergentes

Segundo Wade (2011), o surgimento da multipolaridade, no sentido econômico, significa a queda na concentração da atividade econômica no sistema internacional e, dentro dele, o crescimento da concentração fora do núcleo anterior dominante. Ele traz o pensamento da nova multipolaridade nas políticas financeira e econômica através de três polos - os EUA, a União Europeia e os BRICS. “This sets the context of the new Great Game” (idem, 2011, p. 352).

Ele percebe diferentes modos de participação no sistema internacional, os quais podem oferecer um parâmetro para análise de cada ator atualmente. O primeiro modo é a

hegemonic incorporation, no qual a organização se torna mais inclusiva, “the larger body reaches agreements, but the agreements are scripted by the hegemon or hegemonic core.” (idem, 2011, p. 352) Novos membros acompanham os desejos dos Estados dominantes e usam a sua participação para garantir vantagens nacionais dentro desta limitação. O segundo modo é a *multilateral cooperation*, no qual os estados-membros estão dispostos a se comprometer para alcançar acordos e iniciativas que vêm através de sua filiação, não apenas do velho núcleo hegemônico. Uma terceira possibilidade é a *Westphalian assertion*, no qual estados afirmam suas soberanias nacionais sob a forma de "nãos", produzindo cooperação principalmente com a finalidade de bloquear as iniciativas dos outros, o que pode ser mascarado através de um acordo com “belas palavras”. Esse último caso representa claramente o veto do congresso americano ao pacote de reformas aprovado pelo Fundo em 2010, o que faz com que sua implementação no final de 2015 ainda não tenha ocorrido.

Wade, porém, afirma que não há teoria atual que “might shape our expectations about the gap—large or small, increasing or diminishing—between economic globalisation and multipolarity, on the one hand, and political globalization and multilateralism, on the other.” Para ele, “It remains an open question whether the gap will reduce or widen over time.” (idem, 2011, p. 367). Matthew Stephen (2014: 931) afirma que, enquanto não se determina as mudanças exatas que ocorrerão, “the rise of new powers to a top place in the global order is creating a hybrid international order that is both transnationally integrated and less liberal.”

Pensando no impasse que há sobre a determinação do futuro da ascensão dos países emergentes, em especial dos BRICS, Ikenberry (2008) elucida como esse jogo pode se desenvolver:

“A powerful state can create and enforce the rules and institutions of a stable global order in which to pursue its interests and security. But nothing lasts forever: long-term changes in the distribution of power give rise to new challenger states, who set off a struggle over the terms of that international order. Rising states want to translate their newly acquired power into greater authority in the global system—to reshape the rules and institutions in accordance with their own interests. Declining states, in turn, fear their loss of control and worry about the security implications of their weakened position.” (p. 26)

Portanto, a mudança na distribuição de poder em favor desse novo grupo de países faz com que eles queiram traduzir esse novo poder em maior autoridade no sistema global, redesenhando regras e instituições de acordo com seus interesses, como demonstra a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas em 2015. O país

declinante, no caso os EUA, teme sua perda de controle, expresso pela recusa do Congresso em aceitar as reformas de 2010 no âmbito do FMI. Ikenberry (2008, p. 37) notou que a tarefa era tornar o regime:

“[...]so expansive and so institutionalised that China has no choice but to be come a full-fledged member of it. The United States cannot thwart China’s rise, but it can help ensure that China’s power is exercised within the rules and institutions that the United States and its partners have crafted over the last century, rules and institutions that can protect the interests of all states in the more crowded world of the future. The United States’ global position may be weakening, but the international system the United States leads can remain the dominant order of the twenty-first century.”

Como os EUA falharam em não assegurar que o poder chinês fosse exercido dentro de suas regras e instituições, o regime de Bretton Woods liderado por ele termina por se enfraquecer e diminuir os custos de mudança de regime para os países que ascenderam na ordem econômica internacional vigente. Inclusive, a orientação deles difere daquela imposta pelos americanos após a década de 90, no sentido que “L’irruption de puissances émergentes dans le contexte de la mondialisation se situe principalement parmi des acteurs qui ont choisi une voie médiane dans les modèles de développement opposés qu’ont été tout au long du vingtième siècle le socialisme et le capitalisme.” (GRAZ, 2008, p. 751)

Apesar de esforço do G-20, grupo fundado em 1999 como resposta à crise Asiática do fim da década de 90, para coordenar respostas políticas para a crise financeira internacional de 2008-9, a qual desencadeou uma recessão global e forçou resgates maciços para grandes instituições financeiras por parte de autoridades estatais e bancos centrais, o principal grupo que incorpora mudanças significativas é o BRICS. Apesar de o G-20 ser um grupo de orientação global criado não somente para incluir as economias de mercado estabelecidas, como também economias emergentes importantes, ele tem que contar com outras instituições (por exemplo, o FMI e o Comitê de Basileia), acatando as suas recomendações e implementando-las. Isso faz com que o outro grupo tome relevância, ao levar a cabo a institucionalização de seus próprios interesses. De fato, O G20 também não foi capaz de estabelecer quaisquer novas regras vinculativas para o setor financeiro global. (BETZ, 2014)

Joachim Betz (2014), membro do GIGA Institute of Asian Studies de Hamburgo, ainda complementa que a reforma do FMI é uma questão controversa há décadas. A organização tem sido criticado por não ser capaz de prever crises sistêmicas, por sua condicionalidade intrusiva e ideologicamente densa, pelos seus meios financeiros escassos para resgatar países em dificuldades, pelo fornecimento de soluções erradas com efeitos

econômicos e sociais negativos, por sua vigilância unilateral apenas dos países deficitários, mas, acima de tudo, por estar fora de sincronia com a diferente distribuição global de poder econômico, por exemplo, com a ascensão das economias emergentes.

Nesse sentido, Fernando Pimentel (2015, p. 491), ex-Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, afirma que “a rapidez e o vigor com que os países do BRICS passaram a coordenar iniciativas no campo da diplomacia financeira explicam-se, em boa parte, pela própria convergência de posições e objetivos dos países do BRICS nessa área específica.” Ele ressalta ainda que o BRICS tem demonstrado, no campo institucional-financeiro, uma “vocação natural”, visto que há entre eles uma “disposição e mesmo à insistência das autoridades da área econômica dos cinco países em se procurarem e se reunirem para coordenar posições durante esse triênio de continuada turbulência econômica.”

Os principais pontos para afirmar-se uma mudança de regime por parte das novas instituições dos BRICS encontra-se em pontos explicitados por Pimentel, quais sejam “a conquista do poder de veto (conjunto) do BRICS no NAB; a generalização do reconhecimento dos controles de capital como legítimas e eficazes ferramentas de política econômica”, assim como as normas e princípios em que eles se baseiam, clarificados por Adriana Abdenur e Maiara Folly (2014: 88):

“[objetivam] fortalecer sua atuação como criadores de normas na esfera do desenvolvimento internacional. Todos os cinco Estados promovem, até certo ponto, conceitos que sugerem que a Cooperação Sul-Sul é fundamentalmente diferente da ajuda do Norte, desprovida do legado colonial associado a esse tipo de assistência. Entre tais princípios estão o de horizontalidade, benefícios mútuos, solidariedade e não condicionalidade. A ideia de que esse tipo de cooperação é impulsionado pela demanda também é frequentemente ressaltada. Embora esses princípios remetam à época da Guerra Fria, após a virada do milênio os países do BRICS acumularam os recursos financeiros necessários para se engajarem em atividades de cooperação internacional, o que nem sempre era possível no passado (com a exceção da Rússia, mediante a assistência soviética aos países socialistas).”

De fato, as autores ressaltam que “mais projetos de desenvolvimento estão sendo financiados por bancos cujas normas diferem das instituições financeiras dominadas por países ocidentais.” (idem, 2014: 89). Esse é o caso em especial do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas, um desafio direto às instituições do regime de Bretton Woods. Paulo Nogueira Batista Júnior (2013: 470-71) é perspicaz ao entender essas mudanças:

“O ministro Antonio Patriota acertou, no meu entender, quando comparou a coordenação entre os BRICS à nossa aproximação com os EUA no início do século XX, época do Barão de Rio Branco. Um grande legado do Barão, disse Patriota, é a capacidade de apreensão das mudanças: na época em que o dinamismo econômico e

o eixo de poder mudavam da Europa para os Estados Unidos, ele teve a capacidade de estabelecer uma boa relação com os EUA. Transferindo para hoje, o movimento equivalente é a coordenação com os BRICS.”

2.2.2.Mudança de Regime

A ascensão dos países emergentes trouxe consigo uma alteração na balança de poder, entendida aqui segundo a teoria realista de Relações Internacionais como uma situação de simetria de poder entre unidades estatais que lhes cria uma situação de equilíbrio. Essa alteração leva a necessidade, por parte das potências em ascensão, de afirmar princípios e normas condizentes com seus interesses. Dessa forma, os BRICS precisaram encontrar uma maneira adequada de realizar tal feito dentro do regime vigente, neste caso, de Bretton Woods. Uma de suas principais instituições, o FMI, falhou em implementar a reforma das quotas de 2010, cujo principal objetivo era reequilibrar a representatividade dentro da instituição, devido à recusa por parte do Congresso Americano em adotá-la. Em um modelo *Westphalian Assertion*, os EUA tentaram barrar o poderio do grupo.

Essa tentativa gerou uma diminuição no custo de deserção do regime e na criação de um novo. Afirma-se que houve uma mudança de regime, e não somente no regime ou em seu *social purpose*, pois a criação de duas novas instituições por parte do grupo BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas, apresentam variações significativas em relação às normas e princípios, assim como regras e procedimentos de tomada de decisão em relação às instituições do regime vigente.

Todas as teorias de regime abordadas apresentam uma explicação para fundamentar a ideia de que houve mudança de regime. Partindo-se das principais análises de Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), sob a visão realista, a mudança de regime ocorre neste momento devido a mudança na distribuição de poder no Sistema Internacional. No prisma neoliberal, o regime de Bretton Woods perde eficácia pois não reforça os incentivos aos atores para cooperar, visto que os BRICS afirmaram em Los Cabos que aceitaram aumentar suas provisões ao FMI contando que as reformas de 2010 entrariam em vigor em até um ano, o que não aconteceu (BRASIL, 2012b). Além disso, a falta de representatividade de outras

nacionalidades no corpo executivo do Fundo, dominado por europeus e americanos, diminuí ainda mais os incentivos a continuar nesse regime.

Sob a visão de Strange, como o comportamento é função da distribuição de poder entre os estados e da posição particular de cada Estado no sistema, a mudança na distribuição de poder em favor dos BRICS alterou o comportamento deles, mudando as variáveis causais básicas e conseqüentemente, gerando uma mutação de regime.

Revisitando Keohane, e a variável causal de Krasner “auto-interesse egoísta”, os benefícios fornecidos pelo regime vigente não excedem mais os custos de formação de um novo regime, visto que a insatisfação dos BRICS tornou-se demasiadamente alta. Adicionalmente, o custo de formação diminuiu pois houve um alto nível de comunicação formal e informal entre os países do grupo, aumentando a interdependência entre eles.

Krasner ainda apresenta a variável de mudança no poder político. Sob a ótica da teoria dos jogos, os objetivos específicos dos BRICS no FMI não estavam sendo atendidos, qual seja maior representação, voz e peso na instituição. Portanto, dentro do regime atual o grupo não conseguia maximizar seus ganhos. Já sob a abordagem particularista, o poder modificou-se pois os valores desses atores são diferentes, devido ao aumento de sua capacidade de poder. Outros valores que diferem são os objetivos econômicos, como a cooperação sul-sul e a regulamentação do mercado financeiro, como parte da crítica chinesa aos EUA, ou a defesa do acesso ao crédito por países em desenvolvimento de maneira mais ampla e sem condicionalidades rígidas. O declínio de poder americano levou à mudança de regime porque não foi capaz de controlar o padrão de ganhos ou de influenciar as estratégias dos estados emergentes.

Sob a visão cognitiva, o conhecimento acentua as possibilidades de comportamento estatais convergentes, para além das convicções ideológicas. O que aconteceu dentro do grupo dos BRICS foi uma ampla aceitação pelos tomadores de decisão de interesses compartilhados, de um conjunto específico de crenças que são explicitados em suas declarações de cúpula. Wade (2011: 367) fornece uma visão contundente sobre as divergências entre China e EUA, enquanto as declarações dos BRICS contam para o entendimento da convergência de interesses entre os países do grupo:

“Think, for example, of the profound differences between the Chinese and U.S. governments in their diagnosis of the causes of China–U.S. payment imbalances, which go far beyond differences of the prisoner’s dilemma type. China says the root of the problem is loose U.S. monetary policy and excessive borrowing

since the early 2000s; the United States fingers China's pegging of the yuan to the dollar, which results in yuan undervaluation and unfair advantage for China's exports. On the basis of these different diagnoses, the two governments are now adopting recovery policies that undermine each other, at cost to the rest of the world as well as themselves. The United States continues to rely on cheap money policies, whereas China continues to keep the yuan loosely pegged to the U.S. dollar and continues to emphasize export growth. Cheap U.S. money goes in search of strong returns, which contributes to increases in commodity prices (agriculture, metals, oil) and in inflows of capital to China and other developing country markets. These flows stoke the imbalances even further.

Clearly the repeated interaction between China and the United States in multilateral forums like the G20 and the Bretton Woods organizations has not been sufficient to generate convergence in their understanding of the root causes of global imbalances or complementarity in their policy responses”

Através das lentes analíticas de Haggard e Simons, a mudança de regime ocorreu devido a alterações na capacidade material, com o nível de conformidade com as suas prescrições caindo vertiginosamente após insucessos na América Latina e Europa (pós-crise de 2008), além da insatisfação com a distribuição de suas quotas - instância onde o interesse dos BRICS de curto prazo colide com as regras do regime. Também conta a opinião dos autores para a explicação de mudança no quesito organizacional, visto que os cinco países juntos apontam problemas no desenho operacional do FMI. Portanto, os princípios que regem a representação como dimensão de variação organizacional não os satisfazem mais. Em outras palavras, o voto ponderado no FMI teve consequências distributivas que, após o ganho de poder dos BRICS, gerou a necessidade de mudança de regime. O escopo manteve-se o mesmo do FMI, com detalhe apenas para a melhor clareza distintiva entre o Acordo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento, ponto que não pode ser dito sobre o FMI e o Banco Mundial, como afirma Cohen. Por último, somente o modo de alocação mantém-se inalterado, pois no NBD e no ACR a alocação é também autoritária, envolvendo controle direto dos recursos através de regimes autoritários, demandando estruturas organizacionais mais extensivas, e potencialmente mais autônomas.

O último autor trazido, Cohen (1982), tratando especificamente do regime monetário, fundamenta que não houve mudança no FMI através de quatro aspectos principais. Sua análise torna-se incoerente com a realidade atual, visto que ele publica quando ainda as instituições dos BRICS não existiam, nem o próprio grupo. Para melhorar essa análise, trata-se os quatro aspectos separadamente.

O autor começa trazendo os princípios do FMI, quais sejam que os países deveriam ser assegurados de fornecimento de financiamento suplementar, mas não ilimitado, para fins de

balança de pagamento. Esse princípio de fato não muda em relação às novas instituições, mas também esse não é o único princípio que norteia o Fundo. Seu artigo 1 é mais extenso e traz outros princípios adjacentes. Da mesma forma, os artigos constitutivos das novas instituições demonstram a insatisfação com os princípios do regime anterior, principalmente pela sua falta de representatividade da realidade econômica global. Em relação às normas, os deveres e obrigações aceitos por cada nação quando da adesão do FMI mudam em relação aos das novas instituições, visto que elas prezam pela não existência de voto unilateral de um país, por uma melhor distribuição de poder dentro da instituição e de normas mais transparentes. A cartilha do FMI não atende mais aos interesses desses países. Em relação às regras, já é consenso que as prescrições específicas ou proscições para ações derivadas da prerrogativa do Fundo de políticas condicionais perdeu sua credibilidade há muito, além de ter sido extremamente crítica durante a crise latino-americana em 90 e na crise europeia em 2008. O acesso ao financiamento estava sujeito a programas de estabilização e acordos stand-by que não eram bem-vistos pelos países dos BRICS. Assim, eles mudam de regime para que o acesso ao financiamento seja feito de forma menos invasiva e mais condizente com as ideologias econômicas principalmente da China, país de maior poder dentro do grupo. Os procedimentos de tomada de decisão são duramente criticados nas declarações do grupo, principalmente de tomada de decisão através do voto, na Assembleia Executiva. Portanto, ao criarem instituições que mudam esse procedimento, mais uma vez eles demonstraram que elas marcaram uma mudança de regime, e não no regime.

Nos próximos capítulos, parte-se para o desenvolvimento das ideias apresentadas até aqui. Em primeiro lugar, apresenta-se a história do FMI, para melhor compreensão do regime no qual está inserido. Depois, contextualiza-se a criação dos BRICS e do G-20, para dar força à explicação de que aquele grupo possui força para alterar um regime. Após isso, começa-se o debate da crise de 2008 e como ela desencadeia a necessidade de reforma do FMI. Analisa-se as reformas propostas em 2008 e 2010 e a insatisfação dos BRICS com elas. Por fim, trata-se da análise da criação das suas novas instituições, à luz de suas declarações e interesses explicitados nelas.

CAPÍTULO III

3.0 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: HISTÓRIA E GOVERNANÇA

Este capítulo apresentará brevemente uma retrospectiva da história do Fundo Monetário Internacional para, em seguida, demonstrar como sua governança funciona e como os EUA a influencia.

3.1.História do Fundo Monetário Internacional

Segundo Stephen Gill e David Law, no pós-1945 o mundo presenciou a emergência de uma ordem econômica internacional institucionalizada dentro do capitalismo vigente, de face liberal e marcado pela Pax Americana. O sistema capitalista enxugou seu escopo geográfico após o acordo de Yalta e a URSS consolidou seu poder sobre a Europa oriental. Com a emergência da Guerra Fria e seu sistema internacional bipolar, a economia política global pós-1945, segundo os autores, diferenciou-se dos períodos antecedentes.

Os EUA tornaram-se a maior economia global em 1900, mas até o século XX suas atividades internacionais concentravam-se no hemisfério ocidental, notavelmente nas Américas e em menor proporção no pacífico. Apesar de ser reconhecido como “isolacionista”, os EUA engajaram-se na construção de um império no fim do século XIX e início do XX, alargando sucessivamente seu território, por meio de guerras, anexações e aquisições. De fato, a Doutrina Monroe de 1823 era uma forma de manter distantes das Américas quaisquer concorrentes.

Porém, os EUA eram seletivos quando na aplicação da doutrina, como exemplifica o fato de o país não se opor à Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas em 1833 ou na intervenção Franco-Britânica do Rio da Prata em 1845. A doutrina foi gradualmente sendo redefinida para

significar que as Américas deveriam ficar inteiramente sob a esfera de influência Americana. Até a Segunda Guerra Mundial, os EUA focaram-se no seu próprio hemisfério para consolidação de sua influência através de seu poder material.

Em decorrência do limitado envolvimento americano em conflitos mundiais até 1945 e seu foco no continente americano, o país fortalecera-se. Nova York rivalizou com Londres como centro financeiro e os EUA tornaram-se um grande credor, com estabilidade financeira após o retorno do padrão ouro em 1920 e do internacionalismo liberal entre 1924-28. Com a crescente estabilidade do país, criou-se uma interdependência financeira global, fruto dos empréstimos concedidos pelos americanos.

Porém, este cenário culminou no colapso do padrão ouro, em 1930, simultaneamente à crise de 29, causados pela retirada do financiamento americano a curto prazo. Os preços mundiais despencam nesta fase, parte em função do que foi citado, parte devido ao colapso das libras esterlinas como principal moeda de troca internacional. A Grã-Bretanha então abandona a política de livre comércio e lança mão de medidas protecionistas para seus produtos manufaturados e agrícolas, a fim de conter a vulnerabilidade cada vez maior perante os americanos.

A política monetária dos EUA foi um fator significativo para a severidade e persistência da recessão nos anos 30. A política econômica americana desconsiderava suas repercussões políticas e econômicas no ambiente internacional. Em decorrência da crise, surgiram reações contra a ortodoxia econômica do *laissez-faire*. Um exemplo fora o caso da Alemanha, muito dependente do financiamento americano e vítima da grande depressão entre 1929 e 1932, com redução das suas exportações e aumento do desemprego, favorecendo a ascensão do partido Nazista.

A crise então exacerba-se entre 1932-33. Os EUA torna-se cada vez mais nacionalista e aumenta o intervencionismo estatal a fim de proteger-se dos efeitos da crise econômica internacional. Nesta época, ocorre uma desintegração da economia mundial e aumentam as rivalidades políticas, levando à uma deterioração do clima político internacional. Este cenário desemboca na Segunda Guerra Mundial, na qual a presença EUA começa a de fato ser sentida de maneira irreversível.

Foi nesta época que o país percebeu uma desaceleração do crescimento do mercado interno e mudou sua política, adotando um projeto expansionista. Entre 1930 e 1970 o Partido

Democrático fortalecera as empresas internacionais, as quais formaram um bloco multinacional: forçaram a redução de tarifas, fomentaram programas de bem estar social e políticas keynesianas. Este pacote fora usado para incentivar medidas liberais que culminaram na assinatura do New Deal e na consolidação do dólar como moeda de troca internacional.

Em 1945, os EUA estava em uma posição de força sem precedentes e ficou incumbido de promover a cooperação e reconstrução das potências devastadas pela guerra. A URSS, porém, não aceitou ajuda do Plano Marshall por este prever a reconstrução econômica e política nos termos liberais-democráticos, contrários ao desenvolvimento comunista. Em 1947 houve uma evolução dos sistemas capitalista e comunista. A URSS fortalece influências sobre a Europa oriental e o ocidente forma a OTAN em 1949, levando a uma militarização mundial.

Houve um rápido crescimento com baixa inflação nesta época, fruto do aumento da produtividade pós-guerra e da redução do desemprego, conferindo uma sensação de que os problemas do capitalismo tivessem sido resolvidos. Porém, os países do terceiro mundo tinham um crescimento do Produto Interno Bruto per capita mais lento, visto que ao crescimento do PIB sobrepunha-se um aumento demográfico.

A institucionalização de alianças militares foi precedida pela construção de instituições econômicas internacionais, as quais foram formas designadas de promover a ordem econômica internacional liberal. Muitas ideias econômicas ortodoxas influenciaram o design dessas instituições, como a ideia dos benefícios do livre mercado, endossadas pela experiência dos anos 30. Esta experiência tornou mais fácil o apoio aos princípios de Bretton Woods de 1945 que criara o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Os países que aderiram ao FMI entre 1945 e 1971 concordaram em manter as suas taxas de câmbio (o valor das suas moedas nacionais em termos do dólar americano e, no caso dos EUA, o valor do dólar em termos de ouro) atreladas a taxas ajustáveis somente em caso de um "desequilíbrio fundamental" no balanço de pagamentos, e apenas mediante aval do FMI. Este sistema de valor nominal - também conhecido como o sistema de Bretton Woods - prevaleceu até o ano 1971, quando o governo dos Estados Unidos suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro.

Segundo o sítio eletrônico do FMI, esta instituição foi concebida na conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) em Bretton Woods, *New Hampshire*, Estados Unidos, em Julho de 1944. Os 44 países na conferência buscaram criar uma estrutura para cooperação

econômica a fim de evitar a repetição das desvalorizações competitivas que contribuíram para a Grande Depressão dos anos 30. Ainda segundo o próprio Fundo, ele tem atuado de forma importante na definição da economia global desde o Fim da Segunda Guerra Mundial.

O FMI divide sua história em cinco fases diferentes: cooperação e reconstrução (1944-71); o fim do Sistema de Bretton Woods (1972-81); dívida e reformas dolorosas (1982-89); mudança societal para a Europa Oriental e sublevação asiática (1990-2004); globalização e a Crise (2005-presente). A principal fase para a presente pesquisa é a última, relacionada à crise, a qual será trabalhada no próximo tópico. Porém, fazia-se indispensável entender o contexto de criação do FMI, cujo contexto foi dominado pela Pax Americana e regras estabelecidas a partir do ideário estadunidense.

O FMI, de fato, ajudou a consolidar a hegemonia americana nas relações internacionais, por promover os ideais defendidos pelos EUA em suas relações econômicas externas. Como este país serve ao Fundo como uma de suas maiores fontes de dinheiro utilizáveis para empréstimos, ele exerce enorme influência em sua gestão. Outrossim, o padrão ouro-dólar adotado por esse sistema ajudou a aumentar a ingerência americana sobre o comércio internacional. Portanto, Bretton Woods consolidou a influência americana nos países, principalmente aqueles em desenvolvimento, mais dependentes de empréstimos externos.

O padrão dólar-ouro acaba com a declaração do presidente Nixon em 1971, marcando o fim desse Sistema de Bretton Woods. Porém, isso não acarretou uma mudança substancial na ordem econômica internacional, visto que a grande mudança se deu na liberdade dos países em escolherem seus arranjos cambiais. Ainda assim, o FMI manteve-se operante, em uma continuação inercial da hegemonia americana ditada pelo regime das instituições criadas à partir de seus ideais.

3.2. Governança do Fundo Monetário Internacional

O FMI, portanto, é parte do regime de cooperação econômico baseado no poder material americano. Parte-se neste momento para uma análise institucional do Fundo à fim de compreender como seu regime de governança funciona. Lembrando que sua principal responsabilidade ainda é garantir a estabilidade do sistema monetário internacional - o sistema de taxas de câmbio e pagamentos internacionais que permitem aos países (e seus cidadãos) realizarem transações entre si. A partir dos dados disponibilizados em seu sítio eletrônico, elaborou-se a seguinte tabela:

	Dados de 2015 concernentes ao Fundo Monetário Internacional
Membros	188 países
Sede	Washington, D.C.
Corpo Executivo	24 Diretores cada um representando um país ou um grupo de países
Pessoal	Aproximadamente 2.600 de 147 países
Cotas totais	US\$ 327 bilhões (a partir de 13/03/2015)
Recursos adicionais exigíveis ou comprometidos	US\$ 885 bilhões
Quantia comprometida sob acordos de empréstimos atuais (a partir de 13/03/2015)	US\$ 163 bilhões, dos quais US\$ 137 bilhões ainda não foram retirados
Maiores mutuários (montante em circulação a partir de 13/03/2015)	Portugal, Grécia, Irlanda, Ucrânia
Maiores empréstimos precautórios (montante acordado a partir de 13/03/2015)	México, Polônia, Colômbia, Marrocos

Tabela 1, elaborada pela autora a partir de dados do sítio eletrônico do FMI, disponível em: <http://www.imf.org/external/about.htm>

Estes dados, por serem atuais, refletem a crise de euro. Porém, para início da análise do FMI, vale notar onde encontra-se o país sede e a abrangência dos membros que a instituição logrou alcançar. Faz-se ímpar também notar o valor das quotas totais, quais seja US\$ 327 bilhões, visto que os BRICS ofereceram um auxílio de mais de US\$ 60 bilhões² em 2012, ou seja, o equivalente a quase 20% dos recursos do Fundo. Isso será a base da argumentação do grupo para pedir o aumento de sua participação nesta instituição. Porém, esse ponto será tratado a fundo no capítulo dois.

² Fonte disponível em: <http://www.bbc.com/news/business-18501198>. Acesso em 15 out. 2015.

Em continuação à análise do FMI, seus objetivos originais são expressos em cinco pontos essenciais, os quais constroem a identidade de suas ideias, e que podem ser encontrados no Artigo 1 de seu estatuto:

1. promover a cooperação monetária internacional;
2. facilitar a expansão e o crescimento balanceado do comércio internacional;
3. promover a estabilidade do câmbio;
4. auxiliar no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos; e
5. disponibilizar recursos (com salvaguardas adequadas) para os membros que apresentarem dificuldades na balança de pagamento.

Percebe-se a abrangência dos objetivos do Fundo, os quais possuem um caráter presunçoso. Os pontos de facilitação e cooperação possuem como fundo políticas ortodoxas e de austeridade, gerando mal-estar entre os países mais pobres quando percebem que o país mais forte no Fundo, os EUA, mantém práticas protecionistas e de cunho keynesianista, contrárias à ortodoxia. Além disto, há um déficit nessa cooperação em representar as maiores economias do século XXI. Esses pontos demonstram a fragilidade do Fundo, exacerbada no pós-crise de 2008.

Ainda assim, o Fundo afirma em seu sítio eletrônico que seu mandato e governança evoluíram com mudanças na economia global, permitindo que ele mantivesse papel central dentro da arquitetura financeira internacional. Martines-Diaz (2008, apud IEO) produziu um diagrama para visualizar de maneira estilizada a estrutura de governança³ da instituição, disponibilizado abaixo:

³ Governança, segundo o papel de Avaliação de Governança do FMI de maio de 2008, é definida como “o quadro institucional e as relações formais e informais que regem os processos decisórios e as atividades da instituição”. Fonte: http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/05212008CG_POR.pdf

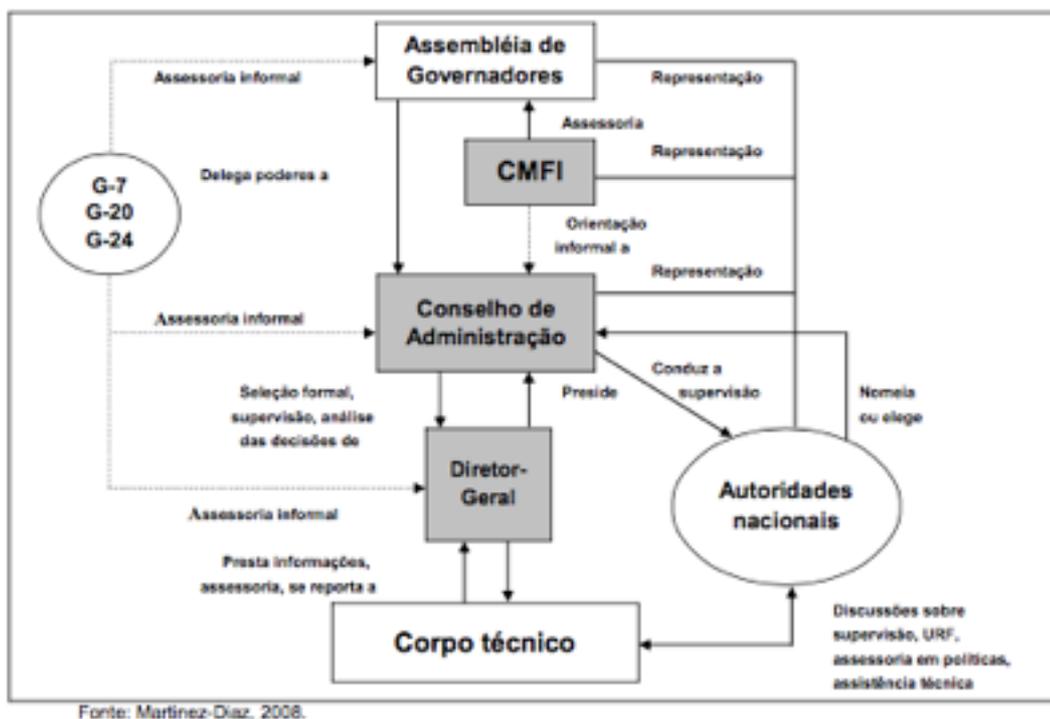


Figura 1 Visão Estilizada do FMI
 Fonte: Avaliação da Governança do FMI, IEO, maio 2008

Percebe-se neste diagrama que há três entidades centrais que exercem a governança no FMI: o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI), o Conselho de Administração (Conselho) e a Direção-Geral. A entidade suprema é a Assembleia dos Governadores, composta pelos ministros das finanças ou governadores dos bancos centrais dos 185 países membros do Fundo, porém uma grande fatia de suas responsabilidades é conferida ao Conselho. Ele é responsável por conduzir os negócios do FMI em consonância com os poderes com o qual é investido pelos Governadores. (IEO, 2008)

Os Governadores, apesar de terem delegado grande parte de suas atribuições ao Conselho, mantiveram a “autoridade para aprovar aumentos das quotas, alocação dos direitos especiais de saque (DES), admissão de novos membros, separação obrigatória de países membros e modificação do Convênio Constitutivo e dos Estatutos.” (IEO, 2008: 40) Cabe à Assembleia também eleger ou indicar administradores e é a “última instância para arbitragem sobre questões relacionadas à interpretação do Convênio. (IEO, 2008: 40).

O Conselho é também fundamental para entender a reforma das quotas. Ele é composto por 24 Administradores, sendo que cinco deles são nomeados pelos países com maior participação nas quotas, enquanto os outros 19 são eleitos pelos demais países membros

e organizados em representações de grupos de países. A decisão sobre a duração do mandato dos Administradores nomeados cabe aos seus respectivos governos, já dos Administradores eleitos dura dois anos e é renovável. O total de votos no Conselho é determinado pelas quotas dos países membros. (IEO, 2008)

Entre as principais responsabilidades do Conselho está “[...]definir a estratégia da instituição e monitorar sua implementação, conduzir a supervisão bilateral [...] e a supervisão do sistema monetário internacional como um todo, aprovar o uso de recursos do Fundo pelos países membros, nomear o Diretor-Geral, supervisionar a instituição e definir sua política administrativa.” (IEO, 2008: 41). Depreende-se desta citação a importância de se ter Administradores neste órgão do FMI que tem atribuições extensas e de grande relevância, visto que as principais decisões serão tomadas por eles.

A boa governança, segundo a Avaliação de Governança realizada pelo IEO⁴ em maio de 2008, “pode contribuir para a legitimidade do FMI ao garantir a representação justa de todos os países membros[...]”. Essa representação possibilitaria ao Fundo obter eficácia e eficiência, tornando-a a responsável perante os países membros e conferindo voz às partes interessadas. Porém, com a ascensão de diversos países, em especial os dos BRICS, no século XXI, esta representação deixou de ser ampla e de refletir as principais economias atuais. O próximo capítulo, parte do qual trata da crise de 2008 e a reforma das quotas no FMI, abordará esse assunto extensivamente.

Em relação aos votos, por fim, cabe salientar que dentro da estrutura executiva da instituição eles são divididos entre os países seguindo uma divisão através de quotas. Estas quotas estão de acordo com o que é investido por cada membro na instituição. Os Estados Unidos possui a maior quantia atualmente, 17% e, por terem controle de mais de 15%, alcançaram poder de veto. Embora este veto não possa ser exercido no tocante à concessão de empréstimos, ele confere aos Estados Unidos alto poder de barganha em órgãos como o Conselho e o CMFI.

A hierarquia dentro da instituição também continua parecida com a existente em sua fundação. Os principais envolvidos na Segunda Guerra Mundial continuam tendo grande poder influenciador dentro da instituição, pois são parte dos países que elegem 5 dos 24

⁴ O *Independent Evaluation Office (IEO)* foi estabelecido em 2001 para conduzir avaliações independentes e objetivas das políticas e atividades do Fundo. Sob seus Termos de Referência, o IEO é totalmente independente da Administração do FMI e opera com distanciamento do Corpo de Diretores Executivos.

Administradores do Conselho e possuem a maior quantidade de quotas de voto. Esses países são EUA, em primeiro lugar, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. (IEO, 2008) Assim, os países que se destacaram economicamente neste século continuam a ter menor poder no Fundo, o maior exemplo disso sendo a China, cujas quotas de participação nos votos é de aproximadamente 4%.

As decisões tomadas pelo FMI tem grande influência de questões políticas, e não somente econômicas. Dessa forma, ao decidir pela concessão ou não de um empréstimo e seu montante, é levado em consideração o relacionamento do governo mutuário com o órgão, e seus principais países membros. Por isso, os empréstimos concedidos pelo FMI acabam sendo um instrumento de política interestatal enviesado, sendo que a decisão sobre a concessão será feita através de votações que levam em conta as quotas de cada países, predominando os interesses de seus maiores detentores.

Desde sua fundação, o FMI guarda a função de ser o credor de última instância dos países com problemas na balança de pagamentos, porém, para realizar tal atividade, a instituição prega uma série de medidas economicamente conservadoras que devem ser seguidas pelos mutuários. Dessa forma, o FMI acaba por controlar as decisões macroeconômicas dos países em crise para que estes adotem suas visões econômicas, que prezam principalmente pelo liberalismo e contenção de gastos.

Por fim, cabe salientar o papel dos grupos extra-oficiais, os quais serão tema de sessões seguintes do presente trabalho. Esses grupos têm um papel importante na governança do FMI. Muitos deles, “[...] como o G-7, o G-20 e o G-24, reúnem-se regularmente para articular suas posições e emitir comunicados. Não raro, tais grupos trazem questões ao conhecimento do Conselho de Administração e ou do CMFI.” (IEO, 2008: 42) Eles atuam como grupos de pressão muitas vezes, visando influenciar as decisões dos órgãos do Fundo e tratar problemas de representação do mesmo.

Percebe-se o déficit de representatividade dos países que ascenderam economicamente no século XXI de maneira clara na governança do Fundo. Seus dois principais órgãos, Assembleia de Governadores e Conselho de Direção, mantêm-se operando segundo os interesses dos principais envolvidos da Segunda Guerra Mundial e abrem pouco espaço para reformas nas quotas de participação dos votos. Seguindo essas análises, o próximo capítulo tratará da crise de 2008 e a atuação dos países emergentes, a qual culmina no clamor pela

reforma das quotas. Essa parte focará, para isso, nos dois órgãos supracitados. A presente seção, portanto, visou informar o papel deles e mostrar os principais países envolvidos na governança do Fundo, assim como atentar para a presença desses países em sua história.

CAPÍTULO IV

4.A GÊNESE E TRAJETÓRIA DO G-20 E BRICS

Este capítulo apresentará brevemente uma retrospectiva da história do G-20 e dos BRICS, demonstrará como suas trajetórias se interconectam e, por fim, explicará a importância dos BRICS para este trabalho.

4.1.O G-20 e seus desdobramentos

Para tratar o tema da criação do Grupo dos Vinte (G-20), é importante citar o que ele não é. Assim como o Grupo dos Oito (G-8), o G-20 não é uma entidade formal, não possui documento constitutivo e secretariado permanente. Apesar disto, este grupo possui uma presidência rotativa anual ocupada por um dos países membros, formando um secretariado durante seu mandato, com a função de coordenar os trabalhos e organizar reuniões. As declarações do G-20 e do G-8 não são vinculativas e não podem ser impostas, não constituindo um documento legal. (HAJNAL, 2014) O Ministério das Relações Exteriores do Brasil esclarece este ponto da seguinte maneira:

“O G-20 não é uma organização internacional, diversamente do que ocorre com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Por essa razão, não possui secretariado permanente nem recursos próprios. A tarefa de preparação e seguimento dos entendimentos é assumida pelo país que exerce a presidência de turno – que muda anualmente, em rotação baseada em grupos de países, buscando alternância entre regiões geográficas e entre países desenvolvidos e emergentes.” (ITAMARATY)

Resta definir, neste momento, o que o Grupo dos Vinte representa. O Banco Central do Brasil (BCB) define-o, em seu sítio eletrônico, como ‘um fórum informal que promove

debate aberto e construtivo entre países industrializados e emergentes sobre assuntos-chave relacionados à estabilidade econômica global.’ (Banco Central do Brasil) O BCB ainda afirma os objetivos do Grupo, qual seja apoiar o crescimento e desenvolvimento mundial, através de mecanismos como debates sobre políticas nacionais, cooperação internacional e instituições econômico-financeiras internacionais; além do robustecimento da arquitetura financeira internacional.

Hajnal⁵ (2014) apresenta uma definição similar. Para ele, o G-20 é um fórum de discussão e debate político plurilateral no mais alto nível político, composto por países de todas as regiões do mundo. Este fórum, segundo o sítio eletrônico da organização do G-20, é composto por um conjunto de membros que mescla economias mais avançadas, assim como emergentes, representando aproximadamente dois terços da população mundial, 85% do PIB mundial e mais de 75% do comércio global - conforme a Figura 1.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil traz números superficialmente diferentes destes fornecidos pelo próprio G-20 atualmente, conquanto sejam ‘os países que integram o G-20 [...] 90% do PIB mundial, 80% do comércio internacional e 2/3 da população mundial e 84 % da emissão de gases de efeito estufa.’ (BRASIL) Esta diferença em relação ao PIB mundial e ao comércio internacional entre as duas fontes não é substancial de fato para esta análise, porém, o Ministério traz uma outra discordância essencial. Em sua página online dedicada ao G-20, afirma que um dos objetivos do Grupo dos Vinte é reformar a arquitetura financeira internacional, em contraste com o que Hajnal publicou em 2014, qual seja o ‘robustecimento’ da mesma. Esta diferença é crucial, visto que competem ideias de rompimento e adequação nos dois exemplos. Este tópico será retomado ao longo deste trabalho, a fim de analisar qual das duas revela-se coerente com os fatos.

Faz-se importante salientar que há dois grupos G-20 distintos, o comercial e o financeiro; O primeiro encontra-se dentro do quadro da Organização Mundial de Comércio e é composto por membros da Ásia, África e América Latina. Envolvendo questões primordialmente comerciais, este grupo marcou um novo padrão de articulação entre os países do Sul, refletindo a preocupação dos emergentes com a exiguidade de avanços nas negociações do setor agrícola.

⁵ Peter I. Hajnal é professor da Universidade de Toronto, Canadá. Suas publicações são focadas em análises sobre o G-20 e finanças globais.

Portanto, o G-20 comercial é um grupo informal surgido em Genebra com relevante parcela dos membros da OMC. Já o G-20 financeiro inclui países desenvolvidos, constituindo sua principal diferença mediante o comercial, e está inserido no contexto do sistema financeiro internacional, principalmente atuando como fórum de negociações no âmbito do FMI. A principal diferença dos dois grupos em relação à crise de 2008 é o resultado desta para a dinâmica dos dois. Enquanto o G-20 comercial experimentou uma estagnação das negociações e perdeu força nas decisões da OMC, o financeiro tomou maior relevância no FMI ao conceder empréstimos frente à crise do Euro e mobilizar-se para enfrenta-la.

Sobre a composição do Grupo, os membros do G-20 vão além dos países do G-8 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e EUA), ao incluir Argentina, Austrália, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Arábia Saudita, África do Sul, República da Coreia e Turquia, e a União Europeia como o vigésimo membro. O G-20, assim como o G-8, pode ser visto como um clube de membros (mais ou menos) iguais. (G-20)

O Grupo dos 20, assim como o Grupo dos 8, nasceram em períodos de crises. O Grupo das Oito democracias industrializadas surgiu como resposta à Crise do Petróleo da década de 70, transformando-se ao longo de sua história de Grupo dos Seis para Grupo dos Oito, ao aceitar o Canadá e a Rússia como membros, o último aderindo em 1998. Já o G-20 dos governantes de bancos centrais e ministros da fazenda emergiu em 1999 no pós-crise financeira da Ásia e América Latina. Este grupo surgiu como uma resposta ao crescente reconhecimento da necessidade de representação de economias emergentes em discussões e fóruns da governança econômica global. (HAJNAL, 2014)

Além da semelhança dos motivos para criá-los, o G-8 e o G-20 compartilham sua história. No G-8 pode-se encontrar as raízes do G-20. Esse grupo, composto das economias mais fortes da época, reuniu-se para discutir a economia global após o colapso do Sistema de Bretton Woods. Com este sistema - baseado em taxas de câmbio fixa - chegando ao fim e com os picos nos preços dos alimentos e combustíveis na época, o debate trazido pelo G-8 tornou-se imprescindível. A composição do grupo como G-7 manteve-se quase inalterada entre 1976 e 1996, consistindo no Canadá, França, Alemanha Ocidental, Itália, Japão, o Reino Unido e os Estados Unidos. Somente em 1996 a Rússia aderiu ao grupo, apesar das consultas econômicas acontecerem somente entre os membros do G-7. (KHARAS; LOMBARDI; 2012)

Com a crise financeira que atingiu diversas economias emergentes na América Latina e na Ásia, a qual poderia espalhar-se para as economias avançadas, o G-8 reconheceu a necessidade de expandir sua representação. Outros grupos tentaram formar-se, como G-22 e o G-33, porém não seguiam uma agenda formal e foram criticados por sua estrutura *ad hoc*. Neste contexto que a primeira reunião dos ministros da fazenda e governantes do banco central do G-8 aconteceu em Berlim, em setembro de 1999. (KHARAS; LOMBARDI; 2012)

John Kirton (2013) apresenta as principais etapas para criação do G-20

1. O reconhecimento, na cúpula do G7 de 1998 em Toronto, da crescente importância das economias em processo de industrialização da região Ásia-Pacífico.
2. Criação do fórum APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico) no nível dos ministros das Relações Exteriores e da fazenda em 1989.
3. Criação da New Agreement to Borrow (NBA) em 1998.
4. Criação do G22.
5. Expansão do G22 em G33.
6. A convocação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF, em inglês) pelos ministros da fazenda do G7 em 1999.
7. Criação do Comitê Monetário e Financeiro Internacional (IMFC, em inglês) com 24 membros na Cúpula do G-8 em 1999.
8. Formação do G-20 em Dezembro de 1999.

Formalmente, como pode ser depreendido do pontos de Kirton, o fórum do G-20 foi criado em 1999 na reunião dos ministros da fazenda do G-8. A criação do NBA no âmbito do FMI mostrou-se uma reforma significativa, a qual refletia a necessidade de adequação das instituições existentes à nova realidade global, a qual exortava à participação das economias em desenvolvimento. Semelhante processo ocorreu com ambos os grupos G-22 e G-33, cujas reuniões aconteceram em 1998 e 1999.

Porém, mesmo que estes grupos apresentassem discussões semelhantes envolvendo reformas na economia global e no sistema financeiro internacional, não se logrou mantê-los. A mudança destes dois grupos para o G-20 foi motivada pela insatisfação com a natureza *ad hoc* desses fóruns e o reconhecimento, por parte do G-7, da importância de incluir as economias emergentes em um diálogo formal regular. Hajnal (2014, p.14) afirma que “*It had*

become clear that the G-8 countries alone could not tackle economic and financial problems without the full participation of other systemically important economies.”.

O G-20 experimentou, ao mínimo, duas fases diferentes ao longo de sua história. A primeira fase de suas reuniões, sob a liderança de seu primeiro presidente - então Ministro da Fazenda do Canadá, Paul Martin - tinha como foco a prevenção de crises e sua resolução, a globalização e o combate ao financiamento de terroristas. Quando a crise financeira de 2008 eclodiu, a participação dentro do G-20 foi elevada dos governantes dos bancos centrais e ministros da fazenda para o nível dos líderes dos países, marcando o início das reuniões de cúpula do Grupo. A experiência com grupos anteriores, como o G-22 e G-33, realçou as vantagens que poderiam advir de um fórum de consulta regular internacional com adesão mais ampla que a do G-7 e integrado com as estruturas de governo do FMI e do Banco Mundial (KIRTON 2000, 2005, apud KHARAS; LOMBARDI; 2012, p. 4)

Com a elevação do G-20 ao nível dos líderes, criou-se então a presidência do grupo, cujo cargo é ocupado por líder de um dos países membros. O mandato alterna anualmente de acordo com um sistema que garante um balanço regional a longo prazo. Define-se a natureza do G-20 como um fórum político informal cuja presidência é responsável por congrega a agenda do G-20 em consulta com outros membros e em resposta aos desenvolvimentos da economia global. Os últimos líderes das cúpulas do G-20 foram Austrália (2014), Rússia (2013), México (2012), França (2011), a República da Coreia (2010), Canadá (2010), o Reino Unido (2009) e os Estados Unidos (2008 e 2009). (G-20a)

A cúpula dos líderes do G-20 foi, então, um mecanismo para lidar com a crise econômica e financeira que se tornou global em 2008, visto que foi criada logo após a quebra do banco Lehmann Brothers (setembro). Em resposta à crise - seguindo as exortações de Nicolas Sarkozy, então presidente da França, e Gordon Brown, então primeiro ministro britânico - George W. Bush convocou a primeira reunião dos líderes do G-20 em Washington, DC, em 14-15 de novembro de 2008, em um dos seus últimos atos como presidente dos Estados Unidos (BAYNE; WOOLCOCK; 2011, apud HAJNAL, 2014, p. 16). Os líderes perceberam, em realidade, que o G-8 não era suficientemente forte para sozinho estabilizar uma crise desta escala (BRONNERT, 2011, apud HAJNAL, 2014, p. 16).

De fato, o G-20 provou ser uma plataforma mais eficiente para gerenciamento de crises, através da coordenação política como a adoção de medidas de estímulo fiscal, a

manutenção do consenso sobre mercado aberto e regime de investimentos e a iniciação de trabalhos em diversas reformas estruturais, particularmente no setor bancário. Na terceira cúpula do G-20, em Pittsburgh em Setembro de 2009, os líderes já concordaram que o G-20 iria doravante servir como o fórum principal para cooperação econômica internacional. (SARAN, 2013)

O G-20 é fruto, portanto, de um processo de grande desenvolvimento da governança global. Primeiramente, ele surgiu, em ambos os níveis - nível dos ministros das finanças e governantes dos bancos centrais e nível dos líderes - em resposta a crises econômicas e financeiras (década de 90 e 2008) que as instituições existentes não foram capazes de tratar adequadamente. Segundo, a mudança da balança de poder dos países de economia avançada para os gigantes emergentes - em especial China, Índia e Brasil - tornou clara a necessidade de incluir ambos tipos de atores como plenamente iguais. Independente da relutância de alguns dos antigos países do G-7 ou G-8, este desenvolvimento foi inevitável e necessário para uma governança global efetiva. A liderança política e o compromisso no mais alto nível - este dos líderes de estado e governo - foram necessários para fazer do G-20 uma realidade concreta e torná-lo a instituição poderosa a qual o é atualmente. (HAJNAL, 2014)

Porém, o G-20 apesar de uma instituição poderosa ainda é um fórum similar ao G-8, o que pode gerar competição. Certos autores dimensionam esta relação de três maneiras: competição, coexistência e cooperação; onde competição pode implicar tanto a contínua existência do G-8 como do G-20 ou uma eventual substituição do G-8 pelo G-20 (Stanley Foundation 2011, Schmucker and Gnath 2011a, Kirton 2013a)

Cooper and Schrumm (2011) ressaltam os problemas do G-8 relacionados ao seu status auto-seletivo; déficit democrático; e inabilidade de cumprir efetivamente com certos compromissos. Estes autores contrastam isto com a vantagem comparativa do G-20, o qual engaja um grupo de países muito mais representativo e opera de maneira global e interregional. Porém, eles ressaltam também as limitações do G-20: a dificuldade de manter o comprometimento de todos os líderes do grupo; os problemas da composição do G-20, apesar de sua boa representatividade; e questionam se o G-20 pode efetivamente expandir seu encargo econômico. Eles concluem pelo cenário ideal de colaboração, e não competitividade, entre os dois grupos.

Já Heinbecker (2011) considera muito provável a absorção do G-8 pelo G-20 no futuro. Kirton (2013) também cita diversas escolas dos *replacers* - aqueles que afirmam que, com a emergência do G-20, o G-7/G-8 desaparecerá gradualmente como um fórum central efetivo. Torna-se difícil fazer previsões futuras, visto que ambos os grupos operam normalmente no presente momento. Porém, pode-se notar a crescente força dos países emergentes na arquitetura financeira internacional, a qual não tende a diminuir nos próximos anos. Outra conclusão importante é a de que, apesar da sua flexibilidade e realizações significativas durante seus 38 anos de história, o G-8 permanece enraizado em seu início. Por fim, observa-se que ele não respondeu adequadamente às realidades econômica e política em profunda mudança.

De fato, a maior transformação que se pode observar é a emergência de novos atores cruciais fora do quadro do G-8 e sua crescente importância na governança global. Sem a plena participação dos países de economia emergente - os quais são sistemicamente atores importantes -, iniciativas apropriadas e ações em resposta aos problemas globais não podem ser tomadas.

Diversos grupos surgiram como resposta ao G-8 e os problemas suscitados pelo seu engessamento. Exemplos destes grupos são o G-5, o BRICS e o Grupo de Governança Global. Nos próximos parágrafos, focar-se-á no G-5 e no BRICS, os quais são relevantes para esta pesquisa e tem seus caminhos interligados.

O G-5 consiste nos cinco principais países em desenvolvimento (Brasil, China, Índia, México e África do Sul) e suas raízes estão na participação deles em reuniões de cúpulas específicas de outros grupos. A primeira ocorrência deu-se na cúpula do G-8 em Evian, no ano de 2003. O principal objetivo desta cúpula era, segundo seu presidente, lidar com os desafios de promover o crescimento, aumentar o desenvolvimento sustentável e melhorar a segurança. (UTORONTO, 2003).

Inicialmente, referiu-se ao Grupo dos Cinco como G-8 '+5', na cúpula de Gleneagles (Escócia) em 2005, cujo foco era África e mudanças climáticas. Acordou-se na ocasião em dobrar a ajuda ao continente e a eliminar dívidas pendentes dos países mais pobres. (UN MILLENIUM PROJECT, 2002-2006). Já na preparação para a cúpula Heiligendamm em 2007, os anfitriões alemães mudaram a denominação para "*Outreach 5*". Este grupo, segundo a diplomata Maria Edileuza Fontenele Reis, "[...]era somente convidado a 'tomar o café' após

o banquete do G8”, o que “[...]significava ser informado das decisões adotadas”, visto que eles “[...]não participavam do debate sobre os rumos da economia mundial”. (2013, p. 35)

A criação de um grupo próprio para o *outreach 5*, G-5, ocorreu somente na época da cúpula de Hokkaido (Japão) em 2008, por parte dos próprios países envolvidos. Conseqüentemente, o reconhecimento oficial veio por parte dos anfitriões japoneses e alemães, respectivamente, das cúpulas de Hokkaido e Heiligendamm, aceitando a denominação ‘G-5’. A receptividade do G-8 perante o G-5 era substancial, porém, com a crescente importância do G-20 e o grupo dos BRICS, a conexão do G-5 com o G-8 perdeu relevância (HAJNAL; PANOVA; 2012, apud Hajnal, 2014). Além disto, na percepção do G-8, “países como Itália e Canadá tinham papel mais importante nas decisões sobre a economia global do

De fato, as razões para que o G-5 perdesse importância são intrínsecas à criação do G-20 financeiro. Reunindo-se às margens das cúpulas do G-8 em 2005 (Gleneagles) à 2009 (L’Aquila, Itália), o G-5 a partir de 2008 torna-se um participante pariforme ao G-20. Outrossim, a função desempenhada pelo G-5 foi tomada pelo G-20. Isto é, ambos foram relevantes no contexto de possibilitar uma plataforma para as economias industriais avançadas e as principais economias emergentes interagirem e consultarem umas às outras. Portanto, não havia razões para persistir com um *outreach group*, como era chamado o G-5. (SARAN, 2013)

Para mais de ter perdido relevância frente ao G-20, o G-5 deu lugar ao BRIC. Com os objetivos iniciais derivados do Grupo dos Cinco, no contexto da crise financeira, o BRIC mostrava-se mais coerente com o propósito dos principais países emergentes, qual era possuírem maior destaque na ordem econômica global. De fato, como afirma Pecequillo (2012) o século XXI é representativo do renascimento do Sul, ou Terceiro/Segundo Mundo, e esta aliança é representativa disto.

4.1.1.A trajetória dos BRICS

O acrônimo BRIC surgiu de fato antes de o grupo ser institucionalizado, sendo cunhado pela primeira vez em uma análise de conjuntura por James O'Neill para o banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001. O termo, em inglês significando “Tijolo”, denotava Brasil, Rússia, Índia e China e representava países emergentes dinâmicos e sistemicamente importantes. Eles, então, tornaram-se foco de interesse de investidores por seu mercado, recursos, dimensões geográficas e características políticas. (PECEQUILLO, 2012)

De fato, o antecedente mais significativo da criação do grupo foi a concretização da previsão de James anos antes de sua estimativa. Um estudo da Goldman Sachs de 2003 projetava o Brasil como sétima maior economia mundial em 2025. Porém, já em 2014 o país tornou-se a 7ª maior, superando a Itália - isto após um retrocesso, pois em 2013 chegou a figurar à frente do Reino Unido como 6ª maior. A China, similarmente, ascendeu ao posto de segunda economia do mundo e de maior exportadora global já no começo do século XXI. A Índia permanece com alta taxa de crescimento anual, configurando em 9ª posição. E, nas palavras da diplomata brasileira Maria Edileuza Fontenele Reis, “[...]a Rússia recuperou sua autoestima com base na estabilidade econômica, situando-se como a décima primeira maior economia; e a África do Sul apresenta-se ao mundo reconstruída em sua dignidade nacional com o fim do *apartheid* e com o fortalecimento de sua democracia e de sua economia.” (2013, p. 53) Salienta-se que neste artigo a diplomata utilizou dados de 2010 disponibilizados pelo Banco Mundial, baseados no PIB nominal; conquanto se apresenta em 2014 os dados atualizados, pela mesma fonte, a Rússia figura em décimo, a frente do Canadá.

Esta força demonstrada por estes países reflete-se na criação de seu grupo. Os primeiros passos foram dados já em 2006 em reunião paralela à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), convocada pela Rússia. Em 2007, o Brasil assume a “a organização do referido almoço à margem da AGNU e, nessa ocasião, constatou-se que o interesse em aprofundar o diálogo merecia a organização de reunião específica de chanceleres do BRIC.” (REIS, 2013, p. 46) Segundo a diplomata, o conceito destinado a identificar economias prósperas não é a inovação, senão o “surgimento do BRICs como mecanismo político-diplomático” (REIS, 2013, p. 41), visto que outras definições da Goldman Sachs ou HSBC, por exemplo, não culminaram em algum grupo estratégico. Outro ponto importante é o surgimento do grupo em “um momento de redesenho da governança global, em que se torna

cada vez mais aguda a percepção do *déficit* de representatividade e, portanto, de legitimidade, das estruturas gestadas no pós-guerra”. (REIS, 2013, p. 41-42)

Portanto, a criação dos BRICS como mecanismo político-diplomático ocorre sete anos após a utilização do termo pela primeira vez, na primeira reunião formal de chanceleres ocorrida durante os dias 15 e 16 de maio de 2008, na cidade russa de Ecaterimburgo. Nesta ocasião, o BRIC passou de “uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática.” (REIS, 2013, p. 47) Desta reunião publicou-se um *joint communique* pelos Ministros das Relações Exteriores dos países do bloco, cujos treze pontos são de extrema relevância para esta pesquisa, iniciando-se pelo segundo:

“Os Ministros concordaram que a construção de um sistema internacional mais democrático baseado no Estado de Direito e na diplomacia multilateral é um imperativo dos nossos tempos. Eles reafirmaram o compromisso dos BRICs em trabalhar juntos e com outros estados a fim de fortalecer a segurança e estabilidade internacionais, garantir oportunidades iguais de desenvolvimento para todos os países.” (RÚSSIA, 2008, tradução nossa)

Este segundo ponto é crucial, visto que as ideias e valores essenciais do bloco são neste introduzidos. A multilateralidade torna-se palavra chave para atuação conjunta destes países cuja principal demanda é a revisão da ordem internacional imposta por Bretton Woods, visto que este princípio rege sua política externa. Ademais, ao trazer à tona o tema da igualdade de desenvolvimento, percebe-se uma crítica acaçapada às políticas do FMI, ao encontro dos grandes debates⁶ sobre as medidas de austeridade do Fundo e as mazelas geradas pelas suas demandas de ajuste aos tomadores de empréstimo.

Adicionalmente, no terceiro ponto deste documento reitera-se a necessidade de uma ordem mundial “baseada no Estado de Direito Internacional e no fortalecimento do multilateralismo” (RÚSSIA, 2008, tradução nossa). Este fortalecimento seria concretizado na figura das Nações Unidas e, devido à esta percepção particular, os Ministros apontaram a reforma desta organização como crucial. Quem sabe este pedido de reforma tenha sido uma

⁶ As medidas de austeridade do FMI tem sido alvo de críticas e muita discussão. A título de exemplo, David Harvey, em seus livros *The condition of Postmodernity* e *A Brief History of Neoliberalism*, discute os argumentos morais e econômicos fundamentais que sustentam o neoliberalismo, mostrando a devastação levada à cabo por esta doutrina em países que tomaram empréstimos do FMI e do Tesouro Americano, entre outros. Ele vai mais a fundo, ancorado no pensamento marxista, ao trazer a ideia de dívida e fluxo de capital como sendo as novas formas de colonialismo/imperialismo e, mais intrigante, aponta como o universalismo pode ser pernicioso para países mais pobres. Contextualizado neste debate que percebo as críticas dos Ministros.

citação velada à reforma do Conselho de Segurança⁷, visto que os ministros da Rússia e China afirmaram a importância da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais e apoiaram suas aspirações de terem um papel mais relevante na ONU. O fato é que houve menção para a importância de reavaliá-la para lidar com os desafios da governança global do século XXI, apesar de ela ainda ser vista como refletora e mantenedora do multilateralismo.

O quarto ponto trata do desenvolvimento sustentável da economia global no longo prazo, a fim de tratar problemas globais graves como pobreza, fome e doenças. Esta agenda, em consonância com os principais temas do século XXI, traz uma mudança essencial para a agenda do século anterior. Até este momento, a agenda econômica mundial concentrava-se nos temas impostos pelo neoliberalismo, visão dominante entre o fim da Guerra Fria e o ataque de 11 de setembro. A crise inflacionária que assolou a América Latina e a Ásia exacerbou o sentimento da necessidade de medidas austeras nas principais Organizações Financeiras Internacionais. De fato, a nova agenda proposta aqui permeará as ideias, instituições e normas elaboradas pelos BRICs.

Os pontos cinco até nove apresentam um tom conciliador e não-ameaçador à ordem vigente e suas instituições. Percebe-se que, após desafiar e pedir por reformas, os Ministros reforçaram seu discurso conformador ao citarem seu apoio ao Tratado de Não-Proliferação, ao condenar o terrorismo e todas suas formas e ao avançarem a agenda de segurança humana em seus tópicos, em conformidade com a agenda de organizações de segurança coletiva como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁸. Ainda assim, o ponto dez trata da cooperação Sul-Sul e sua relevância como elemento de esforço internacional no campo do desenvolvimento, ainda que “não substitua mas sim complemente as formas tradicionais de assistência ao desenvolvimento” (RÚSSIA, 2008, tradução nossa). Como mensagem final, o ponto onze confirma o desejo dos ministros na cooperação contínua entre o G-8 e seus parceiros tradicionais de diálogo. Mensagem claramente voltada para acalmar ânimos após pontos veementemente desafiadores às grandes potências.

⁷ A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas é um clamor feito desde seu embrião, Liga das Nações, por países emergentes como o Brasil. Diversos presidentes reforçaram a imagem deste país como ator internacional relevante e essencial para compor os membros com poder de veto do Conselho. Porém, esta é uma realidade longínqua, ao menos para o Brasil. Quem sabe a China, neste século, maneje levar a cabo esta reforma, ou criar uma organização de segurança coletiva equivalente que reflita melhor a balança de poder atual.

⁸ A OTAN muda seu conceito de segurança estatal para segurança humana em seu Novo Conceito Estratégico de 1991 e 1998. Para um amplo debate sobre o tema, ver BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. Segurança e o Uso da Força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 27, p.43-63, nov. 2006.

Após esta primeira reunião formal, seguiu-se uma reunião informal, à margem da cúpula do G-8 (Hokkaido), em julho do mesmo ano, e o Encontro de Ministros de Finanças do BRIC, dia 7 de novembro em São Paulo. A diplomata Maria Edileuza aponta a existência de uma agenda econômica em trabalho antes mesmo da quebra do banco Lehmann Brothers, ocorrida em setembro, e da primeira reunião do G-20 a nível de Chefes de Estado e de Governo, a qual começou em novembro daquele ano, em Washington). (REIS, 2013)

Delineada as principais ideias por trás da criação do grupo BRIC, faz-se imperativo citar a ampliação do mesmo. Em 2011, a África do Sul oficialmente torna-se membro, porém sua primeira participação em cúpula ocorreu antes da sua entrada oficial. O país participou da cúpula do BRIC em 14 de abril desse mesmo ano, a qual ocorreu em Sanya, China. Cria-se então a sigla BRICS, englobando todos os antigos países do ‘+5’.

Não cabe neste trabalho analisar o porquê e os desdobramentos da entrada da África do Sul. Restringe-se, desta forma, à ligação entre o G-20 financeiro, primeiro grupo a refletir a mudança na balança de poder, e o BRICS, cujo termo gerou um grupo com força e poder material capazes de reivindicar maior participação na ordem econômica mundial e, principalmente, de arcar com os custos de criar um novo regime pautado no multilateralismo e auxílio ao desenvolvimento dos países dantes marginalizados.

CAPÍTULO V

5.A CRISE DE 2008, A REFORMA DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E A CRIAÇÃO DAS NOVAS INSTITUIÇÕES DOS BRICS

Este capítulo tratará da Crise Financeira de 2008 e de sua percepção pelo FMI e outros autores relevantes, a fim de demonstrar sua ligação direta com as propostas de reforma do Fundo. A partir disso, mostrar-se-á, através da análise das declarações de cúpula dos BRICS, como a criação do Acordo Contingente de Reservas e do Novo Banco de Desenvolvimento foi motivada pela sua insatisfação com a falta de reformas do FMI, justificando a sua opção por mudar de regime.

5.1.A Crise Financeira de 2008

Nas últimas seis décadas, graças às reformas gradativas na sua estrutura de governança, o Fundo tem conseguido se manter relevante num ambiente mundial em transformação. Todavia, essas reformas não acompanharam o ritmo das mudanças no ambiente em que o Fundo opera e, hoje, a legitimidade e a relevância da instituição são postas em dúvida. Recentemente, tem-se atribuído muita atenção às quotas e aos votos, mas uma reforma mais ampla na estrutura de governança também poderia consolidar a legitimidade, prestação de contas e eficácia do FMI.

Independent Evaluation Office, 2008

Life is much more successfully looked at from a single window.

F. Scott Fitzgerald, The Great Gatsby

Esta citação trata de um debate extenso começado no alvorecer da Crise Financeira de 2008 sobre a representatividade efetiva das instituições criadas pelo regime de Bretton Woods. Esse debate exacerba-se com as consequências e agravamento da Crise, as quais

abalaram as principais economias mundiais e possibilitaram aos países emergentes mostrar sua força no início do século. Nesta seção, primeiramente tratar-se-á da Crise de 2008, trabalhando seus principais pontos, a fim de entender as propostas de reforma do FMI posteriores. Com base nisso, analisar-se-á essas principais propostas a fundo.

A Grande Crise Financeira começou quase despercebida no fim do verão de 2007 - verão ao norte da linha do equador - com o fracasso de dois fundos *hedge* da Bear Stearns, deteriorando-se rapidamente, independente das tentativas dos governos de interrompê-la. Atualmente, essa Crise foi reconhecida como o pior colapso econômico desde a Grande Depressão. Porém, pode-se entendê-la como um fenômeno histórico, e não natural, atrelada ao fenômeno do desenvolvimento capitalista. Esse desenvolvimento, segundo autores de cunho marxista, apresenta uma série de choques econômicos menores que antecederam a grande crise e deixaram pistas sobre sua emergência. (FOSTER; MAGDOFF; 2009)

O grande marco de início da Crise deu-se em 2008, com a falência do banco Lehmann Brothers, no mês de setembro. Alguns paralelos foram observados com a Grande Depressão de 1929, como salienta Eichengreen (2012) “[...]an usually sharp drop in asset prices, an unusually sharp drop in output, and then the failure of prominent financial institutions[...]”, todos seguidos de uma aflição generalizada. Além disto, a Crise foi não somente americana, mas global. Em virtude dos seus efeitos generalizados, diferentes diagnósticos para sua causa foram propostos e analisados. Porém, neste trabalho focar-se-á nos autores citados a seguir.

Foster e McChesney, em seu livro *The endless crisis: How Monopoly-Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the USA to China*, escrito em 2012, partem de uma análise da grande crise financeira e da subsequente recessão, ambas com início nos EUA em 2007 e rapidamente difundidas pelo globo, marcando o que parece ser o ponto de inflexão da história mundial. Houve de fato, nos dois anos seguintes, uma fase de recuperação. Porém, para os autores, a economia mundial depois de cinco anos do início da crise continuava em depressão. EUA, Europa e Japão continuavam com crescimento lento, altos níveis de desemprego e instabilidade financeira.

Cabe salientar que mesmo com novas agitações econômicas eclodindo amiúde e os efeitos espalhando-se globalmente, países emergentes, particularmente a China, têm apresentado uma expansão inevitável. Os autores Foster e McChesney trazem o debate cada vez mais recorrente entre os analistas sobre a ameaça que vive a economia capitalista mundial

de uma estagnação econômica de longo prazo, problema este muitas vezes definido como “décadas perdidas”. É este debate que está no cerne das explicações entre os marxistas para o estouro da bolha imobiliária americana.

Para Ben Bernake, presidente do Federal Reserve dos EUA, manter a ordem fiscal doméstica era a chave para sair da crise. Já para o presidente da OEA em 2011, Robert E. Hall, esta fase é caracterizada por “*The Long Slump*”, ou um período de desemprego acima do normal que começa com uma aguda contração da economia e perdura até que o nível normal de emprego seja restaurado. Paul Krugman, por sua vez, acredita que as economias avançadas estão atualmente na “Terceira Depressão”, período semelhante aos vividos em 1873 e 1930, marcados não por um crescimento negativo da economia, mas por um prolongado período de lento crescimento após sua recuperação.

Em 2012, houve o retorno à estagnação secular, com o excesso de poupança induzindo à estagnação global, em vez de nacional. O decréscimo econômico de longo prazo, desde os anos 60, precede a crise financeira. Esta tendência à estagnação foi a razão pela qual a economia se tornou tão dependente da financeirização. A financeirização e a estagnação são fenômenos crescentemente interdependentes. Essa estagnação teve reflexos drásticos ao redor do mundo, afetando diversos países que dependem da robustez econômica americana.

De fato, o resultado a que Foster e McChesney chegam é que a economia, a despeito dos altos e baixos, tendente a mergulhar em um estado normal de crescimento lento, em detrimento do crescimento robusto previsto pela ortodoxia econômica. Em uma economia em que as decisões de poupar e investir são feitas de forma privada, tende-se a cair na armadilha da estagnação: a demanda existente é insuficiente para absorver toda a atual e potencial poupança ou excedente disponível, e não há mecanismo de recuperação completa. A teoria da estagnação, da qual eles se utilizam, afirma que a estagnação é a regra e o crescimento robusto a exceção.

O grande reflexo dessa estagnação é percebido após a crise financeira de 2008, com a estagnação retornando após o colapso da bolha imobiliária estadunidense. Isso teve um impacto enorme na zona do euro, pois sua recuperação dependia da demanda mundial, grande parte americana. Soma-se ao processo de estagnação ainda a falta de regulamentação do mercado financeiro nos EUA, a qual exacerbou a crise.

O que marca a crise de 2008 é uma mudança na economia da produção para a finança especulativa como o principal estímulo ao crescimento. Isto ocorre através da elevação do FIRE (finanças, seguro, bens e imóveis) na porção da renda nacional. Os denominados booms econômicos dos anos 80 e 90 foram fortalecidos pelo rápido crescimento da especulação financeira alavancada pelo crescente débito, primariamente no setor privado. O dramático aumento da proporção da renda associada com as finanças em relação aos bens de produção industriais não foi acompanhado por um igual crescimento da proporção de empregos nos serviços financeiros em oposição à produção industrial. Diante da saturação do mercado e do desaparecimento crescente das oportunidades de investimento rentáveis na "economia real", a formação de capital ou investimento real cederam. (FOSTER; MCCHESENEY; 2012)

Essas mudanças para a o capital financeiro foram acompanhadas por uma mudança dos Estados Unidos, começando por volta de 1980, quando o país transitou de um excedente enorme para um enorme déficit em conta corrente (os saldos combinados sobre o comércio de bens e serviços, renda e transferências unilaterais líquidas), transformando-se em motor de consumo da economia mundial ou comprador de última instância. Tudo isso foi possível graças à hegemonia do dólar dos EUA, juntamente com a financeirização. Os Estados Unidos passaram a fazer empréstimos, consumir desproporcionalmente a sua própria produção e a funcionar como mercado para as exportações de outros países. Quando instala-se a crise no país, ela afeta todos os seus parceiros comerciais.

Durante os últimos trinta anos, os Estados Unidos transformou-se de fato no maior devedor do mundo, explorando a sua posição de hegemonia financeira e atraindo o capital excedente do resto do mundo, o que compunha o seu problema subjacente de sobreacumulação. Ao mesmo tempo, a arbitragem trabalhista global promovida por empresas multinacionais estava reestruturando a economia mundial, transferindo grande parte da produção mundial para o Sul. Como afirmam Foster e McChesney (2012:38):

“The biggest question mark generated by this new phase of accumulation today is the rapid growth of a few large emerging economies, particularly China and India. The vagaries of an accumulation system in these countries based on the exploitation of massive reserve armies of workers.”

Com o colapso da bolha imobiliária, finalmente, todo o castelo de cartas que sustentou o papel dos EUA como consumidor e suporte para o sistema financeiro internacional desmoronou. É nesse momento, já “após os primeiros sintomas da crise econômica global”

que “os países BRICS perceberam uma janela de oportunidade para ampliar seu papel e sua influência no campo do financiamento para o desenvolvimento.” (ABDENUR; FOLLY; 2013)

Segundo o FMI, a crise revelou uma fragilidade nos mercados financeiros avançados que rapidamente levou à pior recessão desde 1929. Bruscamente, o Fundo foi inundado com pedidos de empréstimo “*stand-by*” (SBA). Essa modalidade de empréstimo é disponibilizada em tempos de crise econômica, quando os países necessitam ajuda financeira para superar problemas em sua balança de pagamentos. Desde a sua criação em junho de 1952, este tipo de empréstimo funciona como principal instrumento para os países de economia avançada e emergente, sendo atualizado em 2009, logo após a crise, juntamente com a criação de novas ferramentas para tornar Fundo mais flexível e responsivo às necessidades dos seus membros.

Essa flexibilização foi crucial, visto que a Crise de 2008 foi tão intensa que demandou a simplificação das condições de empréstimo, assim como uma maior disponibilização de recursos. Um fator importante para essa flexibilização envolve os países desenvolvidos, visto que a crise atingiu mais fortemente a Europa, em especial Portugal, Grécia, Espanha e Itália. Segundo Pimentel (2013: 485):

“O tema dos novos recursos para o FMI ganhou proeminência na agenda econômica global com a crise das dívidas soberanas europeias e no contexto do agravamento da situação de instabilidade no sistema financeiro. Ao longo de 2012, o debate se voltou para o montante de contribuições que permitiriam ao FMI desempenhar seu papel anticíclico. Por um lado, evidenciou-se a responsabilidade dos países da zona do Euro no provimento de recursos ao Fundo. Pelo outro, países emergentes dispostos a contribuir com recursos adicionais para o FMI enfatizaram a necessidade de a instituição seguir em um processo dinâmico de reformas para diminuir seu déficit de representatividade.”

Agora já não se tratava de países emergentes sem uma estrutura financeira organizada e ortodoxa. A União Europeia sempre manteve limites às contas dos seus membros. Não era possível ao Fundo, portanto, demandar ajustes drásticos como condições para os SBA. Isto levou, conseqüentemente, à sua flexibilização. Pimentel comenta (2013: 484) que:

“Na Cúpula de Pittsburgh, houve uma paralisação na elaboração do Comunicado de Líderes, durante a qual as delegações da UE e do BRIC, em salas separadas, e com a mediação dos EUA, negociaram os parágrafos que norteariam a reforma do FMI até sua conclusão em dezembro de 2010, na Cúpula do G20 de Seul.

A essência das discussões foi capturada no preâmbulo da Declaração de Líderes:

“Today we have delivered on our promise to contribute over \$500 billion to a renewed and expanded IMF New Arrangements to Borrow (NAB).”

No site do FMI, a instituição menciona a Crise da seguinte maneira:

“The international community **recognized** that the IMF’s financial resources were as important as ever and were likely to be stretched thin before the crisis was over. **With broad support from creditor countries**, the Fund’s lending capacity was **tripled to around \$750 billion**. To use those funds effectively, the IMF overhauled its lending policies, including by creating a flexible credit line for countries with strong economic fundamentals and a track record of successful policy implementation. Other reforms, including ones tailored to help low-income countries, enabled the IMF to disburse very large sums quickly, based on the needs of borrowing countries and not tightly constrained by quotas, as in the past.”⁹ (Grifo nosso)

Faz-se mister perceber a importância de um apoio mais amplo dos países credores do FMI e a explicação para flexibilização, pautada em fundamentos econômicos fortes e histórico de implementação de políticas de sucesso. Neste último caso, pode-se depreender tratar-se dos países envolvidos na Crise do Euro, o que muda substancialmente a forma como o Fundo trata seus tomadores de empréstimos, dantes majoritariamente países pobres. O cenário muda após a Crise visto que os países mutuários vêm do norte desenvolvido, e os injetores de fundos ao FMI são majoritariamente países emergentes, em especial o BRICS, auxiliando-o a superar a crise. O EUA, nesta ocasião sofrendo com a Crise, é incapaz de manter a instituição que criara a partir de seus ideais.

O apoio mais amplo deu-se através do NAB¹⁰, fundo criado após a Crise e destinado a recuperar os países da zona do euro. Como afirma Pimentel (2013: 484-485)

“Ainda em 2009, o BRIC aderiu ao arranjo New Arrangements to Borrow (NAB) do FMI. O reforço desse mecanismo de linhas de crédito suplementares para o Fundo foi decidido no âmbito das medidas anticrise tomadas naquele ano. Na ocasião, o BRIC se coordenou para garantir o poder de veto conjunto em todas as decisões sujeitas a maioria qualificada (aquelas que requerem 85% dos votos) no NAB, inclusive a que ativa o acordo e torna todo o montante de recursos do arranjo disponível para o FMI.”

Vale salientar que a crise do euro, em especial, tem relação causal direta com a de 2008. Visto que a zona do euro é vulnerável financeiramente ao dólar e economicamente aos Estados Unidos, tornou-se inevitável esse reflexo. Nesta ocasião, os países dos BRICS tiveram papel fundamental no auxílio prestado pelo FMI à zona do euro ao oferecer mais de

⁹ Disponível em: <http://www.imf.org/external/about/histglob.htm>. Acesso em: 8 nov. 2015.

¹⁰ Pimentel (2013) explica que “inicialmente, Brasil, Rússia e Índia se comprometeram a contribuir cada um com US\$ 10 bilhões ao NAB, mas, para garantirem um poder de voto de 15%, que daria ao BRIC poder de veto, Brasil, Índia e Rússia concordaram em aumentar suas contribuições para cerca de US\$ 14 bilhões. A China contribuiu com US\$ 50 bilhões.”. Porém, esse aumento para alcance do poder de veto não se concretizou, nem mesmo na Reforma de 2010 que será tratada no presente capítulo.

70 bilhões de dólares ao Fundo¹¹. Sem eles, a instituição não teria reservas suficientes para lidar com uma crise de tamanha magnitude nos países desenvolvidos, os quais figuram entre as maiores economias do mundo. Batista Júnior (2013: 469) revela em números essa contribuição:

“O primeiro tema foi a decisão de confirmar o anúncio de novas contribuições ao financiamento do FMI. A China anunciou US\$ 43 bilhões adicionais; o Brasil, a Rússia e a Índia anunciaram US\$ 10 bilhões cada; África do Sul entrará com US\$ 2 bilhões. Na rodada anterior de levantamento de empréstimos para o FMI em 2009, os BRIC entraram com o equivalente a US\$ 92 bilhões – a China com US\$ 50 bilhões, Brasil, Rússia e Índia com US\$ 14 bilhões cada.”

Nesse sentido, em Novembro de 2009, o FMI publicou o Comunicado de Imprensa nº 09/408¹², no qual afirma que “China is leading the world out of recession and has a key role to play in the longer-term reform and rebalancing of the global economy”. Em 2011, apenas dois anos após esse comunicado, os Diretores Executivos representando os BRICS publicam outro Comunicado, nº 11/195¹³, afirmando que “The recent financial crisis which erupted in developed countries, underscored the urgency of reforming international financial institutions so as to reflect the growing role of developing countries in the world economy.” Nesses dois pontos constata-se a crescente insatisfação do grupo com a sua representação no Fundo, a qual torna-se cada vez mais assertiva.

5.2.A Reforma no Fundo Monetário Internacional

De fato, a importância da ampliação do apoio dos países credores do FMI é marcada pela presença dos BRICS. Eles atuaram como principais membros a emprestar dinheiro em favor da recuperação da zona do euro, como já demonstrado. Batista Júnior (2013: 469)

¹¹ Somente a China comprou, em setembro de 2009, 32 bilhões de SDRs, aproximadamente US\$50 bilhões, em moedas do FMI. Segundo o Diretor Geral do FMI, Senhor Dominique Strauss-Kahn, esse acordo assinado com a China teria papel crucial na recuperação da crise. Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09293.htm>>. Acesso em 15 nov. 2015.

¹² Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09408.htm>>. Acesso em 15 nov. 2015.

¹³ Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11195.htm>>. Acesso em 15 nov. 2015.

afirma “Nos anos recentes, os BRICS tornaram-se inclusive credores do FMI, participando com grandes somas dos empréstimos levantados pela instituição para fazer face à crise iniciada nos países avançados em 2008.”. A seguir, esse ponto é base para a análise da reforma das quotas do FMI de 2008 e 2010. Primeiramente, analisar-se-á as propostas em si e as principais mudanças geradas a partir delas. Em segundo, mostrar-se-á a contribuição financeira dos países dos BRICS ao FMI de 2008 à 2015.

O Comunicado de Imprensa nº 08/64 de 28 de março de 2008 do FMI versa sobre as reformas recomendadas pelo Conselho de Administração. As reformas propostas na ocasião incluíam uma fórmula de quotas mais simples e transparente; uma segunda rodada de aumentos de quotas *ad hoc* para aumentar a representação das economias “dinâmicas”; a triplicação dos votos básicos que aumentaria a voz dos países de baixa renda; entre outros. O principal resultado apontado pelo Fundo é o reconhecimento que a representação necessita ser ajustada às mudanças na economia global. Neste caso, principalmente a ascensão dos países dos BRICS e a crise do euro.

De relevância para esta análise é a segunda rodada de aumentos das quotas. A partir desta mudança, aumenta-se as quotas nominais de 12 para 106 por cento para 54 países e a participação nos votos para 135 países. O agregado da mudança na participação dos votos conta em um total de 5,4 pontos percentuais. Com foco nos BRICs, o Brasil aumenta sua participação em 1.72 por cento; a China em 3.81; a Índia em 2.34; a Rússia perde participação, caindo 2.39 por cento e a África do Sul, nesta época, não fazia parte do grupo ainda. A recomendação é oficialmente adotada em 29 de abril do mesmo ano, divulgada pelo Comunicado de Imprensa nº 08/93, porém entrou em vigor somente em 3 de março de 2011, ao alcançar quórum.

A mudança a nível das quotas aumentou na seguinte proporção: Brasil passa a ter 1.78 por cento das quotas, aumentando sua fatia em 40%; China passa para 4 por cento das quotas, aumentando sua fatia em 49.6%; Índia, respectivamente, 2.44 por cento e 40%; e Rússia, 2.49 por cento e -0.29%. Vale notar que os EUA, nesse quesito, aumentou em 13.2% sua fatia, passando para 17.67 por cento suas quotas, em plena Crise. De fato, o aumento levado à cabo nos votos e quotas, não foi redistributivo, visto que os Estados Unidos mantém seu poder de veto, e os países dos BRICS juntos contam por 10.71 por cento do total de quotas. A estrutura inicial do Fundo mantém-se, portanto, inalterada.

Em 15 de dezembro de 2010, a Assembleia de Governadores completou sua décima quarta Revisão Geral das Quotas, a qual ainda não entrou em vigor. Planeja-se aprová-la em 15 de dezembro de 2015, porém ainda não se obteve quórum. Em termos gerais, essa Revisão dobraria as quotas de SDR¹⁴ 238.5 bilhões para aproximadamente 447 bilhões, porém sem alterar a balança de poder dentro do Fundo, como será demonstrado em seguida. Segundo o Fundo, além disso, a Revisão realinharia as participações nas quotas significativamente, visto que a China tornaria-se o terceiro maior país-membro do FMI, e o BRICs - sem África do Sul - estariam entre os 10 maiores acionistas do Fundo¹⁵.

Analisando as mudanças propostas por essa Revisão em termos percentuais, os BRICS aumentariam sua participação nos votos do Fundo da seguinte maneira: o Brasil passaria de 1.782% para 2.315% ; a China, de 3.994% para 6.390%; a Índia, de 2.441% para 2.749%; a Rússia, de 2.493% para 2.705%;e, por fim, a África do Sul, de 0.783% para 0.640%, perdendo participação. Os EUA passariam de 17.661% para 17.398%, diminuindo sua fatia também. A nível de participação nas quotas totais, o Brasil passaria de 1.713% para 2.217% ; a China, de 3.803% para 6.068%; a Índia, de 2.336% para 2.627%; a Rússia, de 2.385% para 2.586%;e, por fim, a África do Sul, de 0.770% para 0.634%, perdendo participação. Os EUA passariam de 16.718% para 16.471%, diminuindo sua fatia também.

As quotas aumentariam de maneira geral, sem redistribuí-las, no entanto, de maneira significativa. Cozende (2015: 120) brilhantemente explica:

“Além de significar uma limitação à capacidade de novos financiamentos, o bloqueio a novos aumentos de capital, na prática, dificulta muito a mudança nos pesos dos países no processo decisório destas instituições, que correspondem a suas quotas no capital. É, naturalmente, mais fácil transferir poder de voto dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento pelo aumento proporcionalmente maior de suas quotas, num contexto de elevação generalizada de quotas, do que por meio de um aumento de suas quotas que dependa da redução absoluta das quotas de outros países.”

De fato, o aumento nos votos e quotas novamente não seria redistributivo, visto que os Estados Unidos manteria seu poder de veto, e os países dos BRICS juntos contariam por 13.498 por cento do total das quotas. A estrutura inicial do Fundo ainda se manteria inalterada. A China quase alcança o Japão nas quotas se a Revisão for adotada ainda neste ano, porém uma próxima mudança na composição das quotas e votos é programada para ocorrer somente

¹⁴ *Special Drawing Rights*, a unidade de contagem do Fundo.

¹⁵ Fonte disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>. Acesso em: 09 nov. 2015.

em 5 anos. O fato é que a economia chinesa já ultrapassou a japonesa em quase o dobro: segundo o banco mundial, o PIB chinês é de \$10,360,105 milhões, enquanto o japonês é de \$4,601,461 milhões. Em 5 anos, terá aumentado ainda mais o *gap* entre os dois. Pimentel elucida (2013: 485) que a última reforma:

“Ficou, no entanto, aquém do objetivo mais amplo de assegurar a legitimidade do FMI e reequilibrar sua estrutura de governança para que países em desenvolvimento atinjam poder de voto compatível com seu crescente peso na economia global.

É sintomático, por exemplo, que os países do BRICS tenham anunciado simultânea e coordenadamente sua decisão de aportar recursos adicionais para o FMI, ou que produzam documentos conjuntos para as discussões de diretoria do Fundo.”

A incoerência dessa falta de representatividade encontra-se no cálculos das quotas, em cujos determinantes está o PIB e o PIB per capita, ambos contam por 50% do cálculo total. Ambos esses PIBs possuem um peso significativo no cálculo dos votos, porém o aumento deles para os países dos BRICS de 2006 a 2014 não se traduziu em um aumento proporcional em suas quotas ao longo deste tempo, como percebe-se nos gráficos de 1 a 8. Além disso, o PIB não deveria ter peso tão grande, e sim a participação de cada país no Fundo em termos financeiros.

Mais que não refletir as mudanças no poderio econômico dos países emergentes, o pacote de reformas proposto em 2010 não atingiu quórum para entrar em vigor. Em geral, essa Revisão concede aproximadamente 3% de participação nos votos e nas quotas para os BRICS, enquanto diminui, mesmo que insignificadamente em números, a participação dos EUA. Isso toma maior dimensão quando se constata os não-apoiadores da Revisão, figurando entre eles os Estados Unidos, principal país a barrar as reformas, visto que é o único detentor de poder de veto. Sua relutância em modificar o status quo e a balança de poder do fundo estão ligadas à manutenção de sua hegemonia, ameaçada pela crescente participação daquele grupo no Fundo. Como afirmam Abdenur e Folly (2015: 87):

“Com maior capacidade de angariar recursos, o agrupamento BRICS passou a pressionar por mudanças nas instituições de Bretton Woods de maneira mais contundente. **A coalizão expunha sua frustração com a lentidão no ritmo das reformas, sobretudo após o Congresso norte-americano vetar o acordo (estabelecido em 2010 pelo G-20) que concedia maior poder decisório às potências emergentes no âmbito do FMI** (PALÁCIO DO PLANALTO, 2014). Em 2014, ao menos em duas ocasiões, e em represália à não implementação das reformas, os países BRICS ameaçaram vetar a renovação dos “Novos Acordos de Empréstimos”, um mecanismo de empréstimo emergencial proposto pelo FMI (YUKHANANOV, 2014).” (Grifo nosso)

Os gráficos a seguir mostram em imagens as mudanças analisadas até o momento. Em complemento, a partir de dados do Banco Mundial, analisou-se o crescimento do PIB e PIB per capita dos países dos BRICS, excluído a África do Sul - visto que as reformas antecedem 2011, ano em que o país adere ao grupo oficialmente -, e dos EUA. Esses gráficos são de extrema importância para ilustrar a falta de coerência entre as propostas de reforma do FMI e o crescimento do PIB e PIB per capita, pois ambos os dados entram no cálculo de definição das quotas, mas não geraram uma mudança nas quotas proporcionalmente. Pode-se aferir disso que a insatisfação dos BRICs não é infundada.

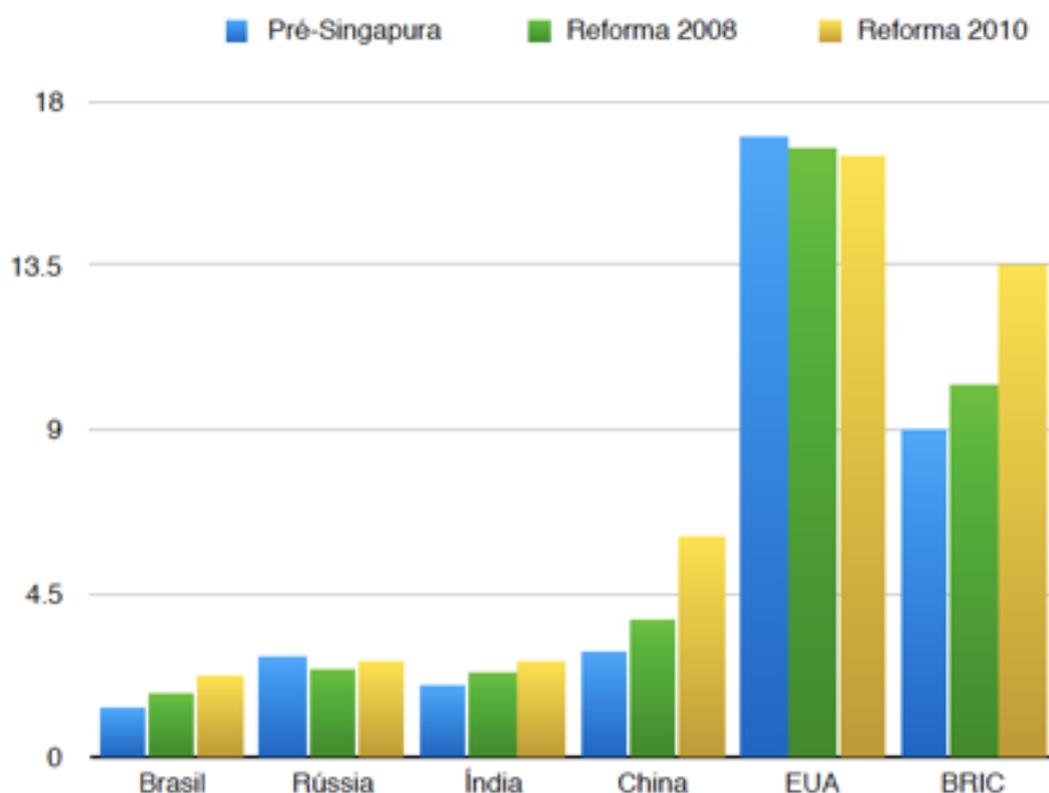


Gráfico 1. Aumento das quotas no FMI antes das reformas propostas em 2008, após, e como ficam após a Revisão de 2010. Criado pela autora a partir de: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf. Acesso em 09 nov. 2015

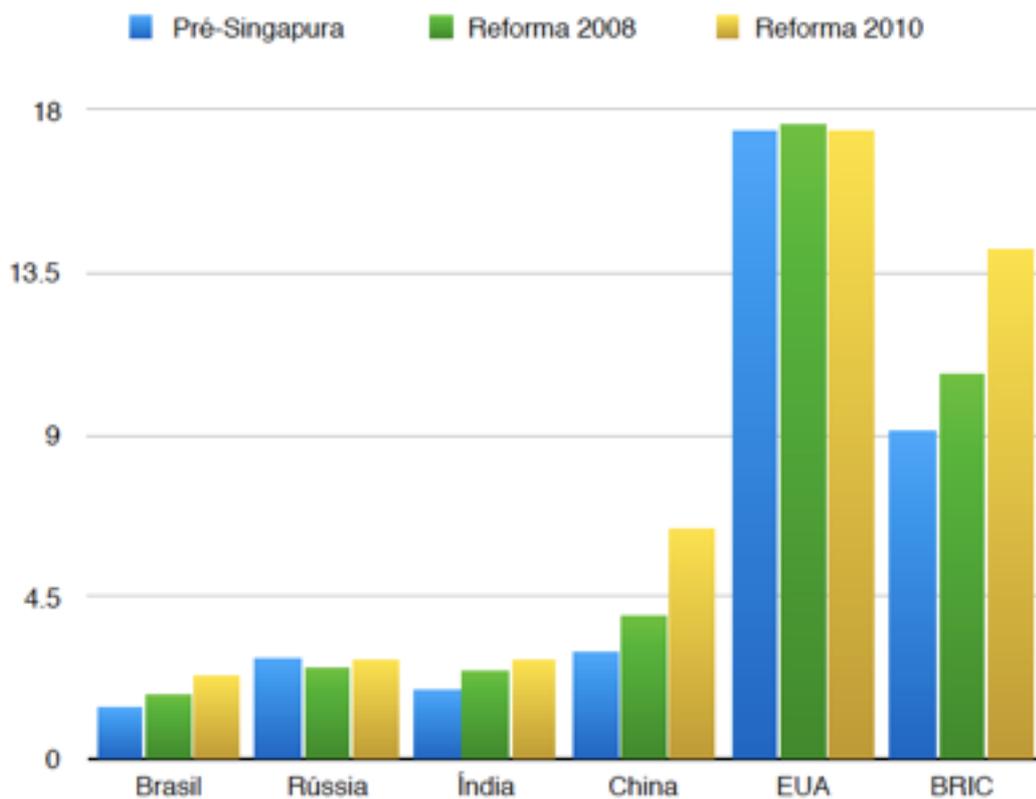


Gráfico 2. Aumento da participação nos votos no FMI antes das reformas propostas em 2008, após, e como ficam após a Revisão de 2010. Criado pela autora a partir de: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf. Acesso em 09 nov. 2015

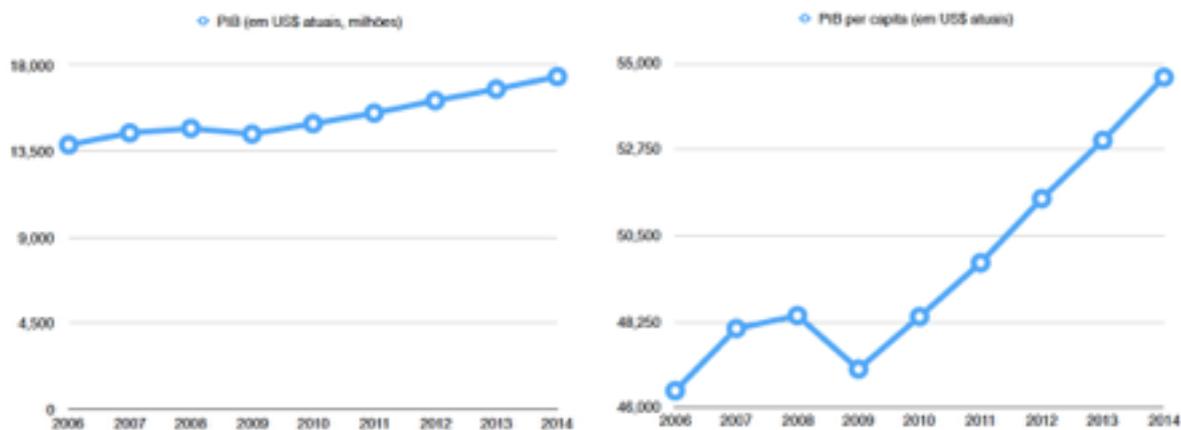


Gráfico 3. PIB e PIB per capita dos EUA de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.

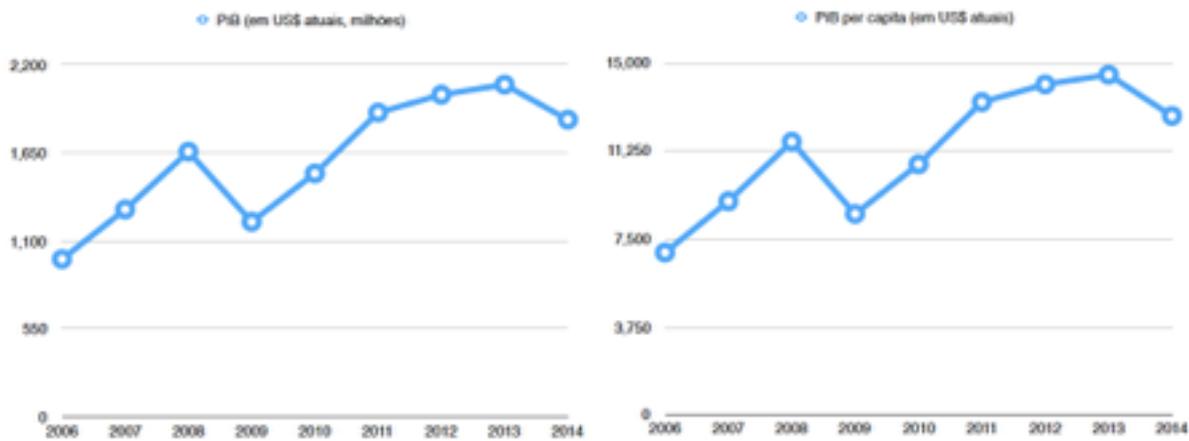


Gráfico 4. PIB e PIB per capita da Rússia de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.



Gráfico 5. PIB e PIB per capita do Brasil de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.

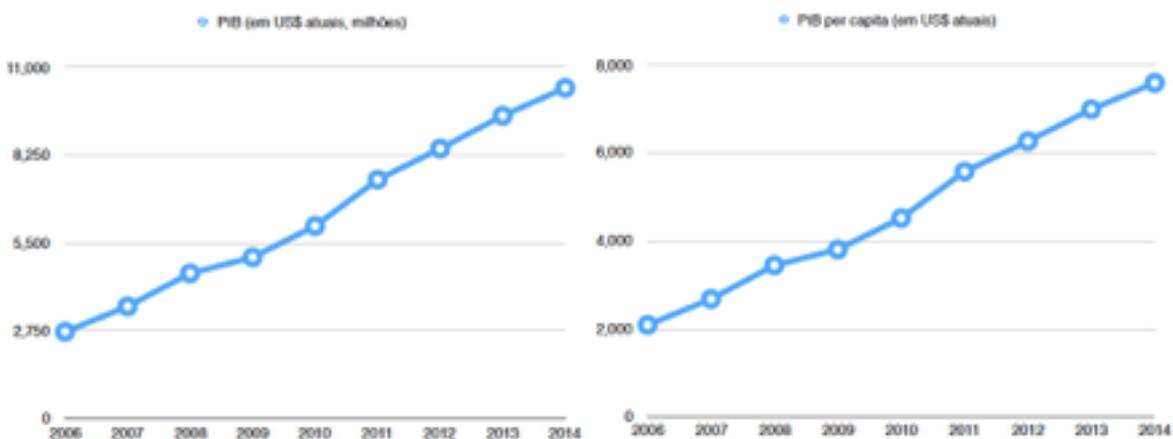


Gráfico 6. PIB e PIB per capita da China de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.

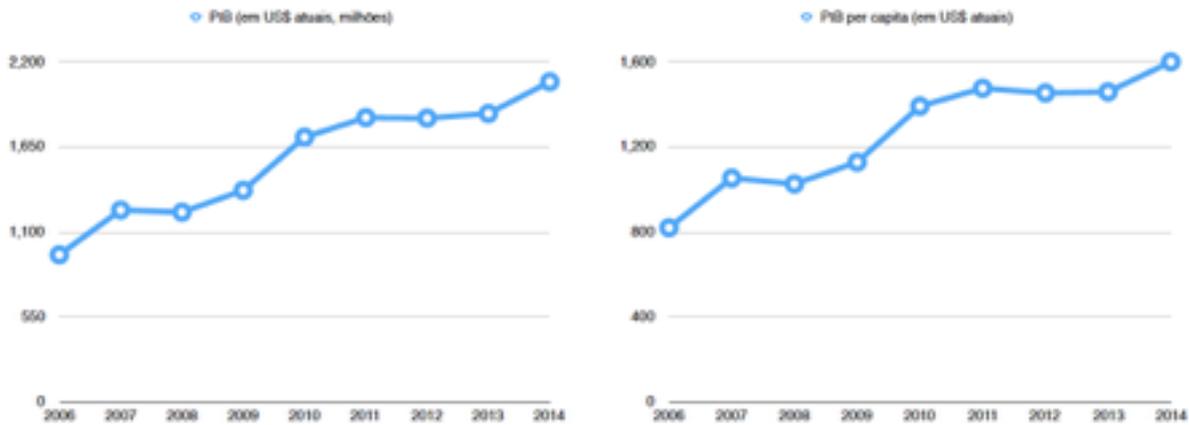


Gráfico 7. PIB e PIB per capita da Índia de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.

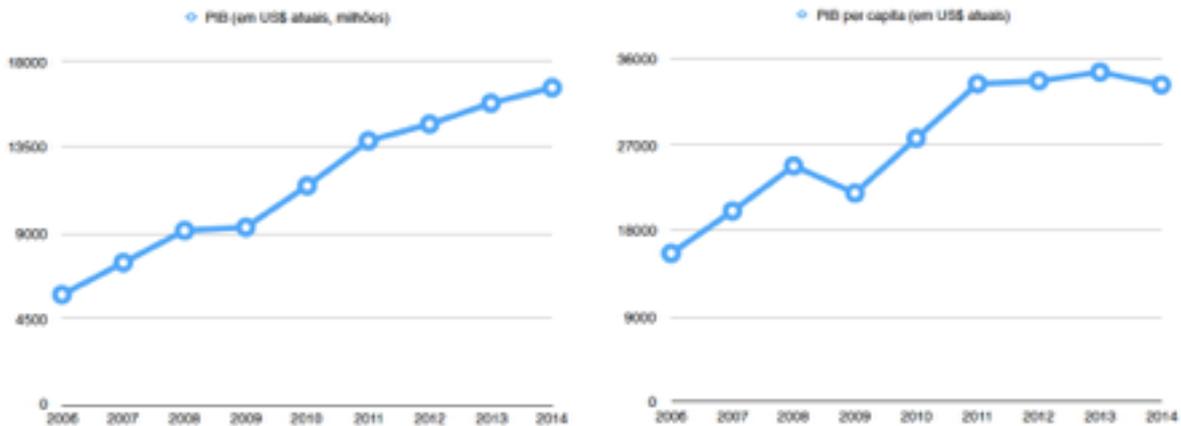


Gráfico 8. PIB e PIB per capita dos BRICs de 2006 até 2014. Criado pela autora a partir de indicadores do Banco Mundial.

Em conclusão, percebe-se que até o momento da proposta da Revisão, ano de 2010, os países dos BRICS todos estavam com PIB em ascensão íngreme, enquanto EUA mostrava um crescimento tímido, de não mais que 700 milhões por ano, chegando a decrescer no período de estouro da Crise, 2008 para 2009. Os BRICs, por sua vez, cresceram em média 2 bilhões no período, inclusive durante a Crise, quando aumentaram o PIB em pouco mais de 300 milhões. Por fim, então, confere-se fundamento ao pleito dos BRICs de reformas mais amplas e significativas no Fundo a partir dos dados apresentados.

5.3.A Criação do Acordo Contingente de Reservas e do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS

Desde a sua formação, o BRIC levantou a bandeira da renovação das instituições financeiras de Bretton Woods de forma a corrigir e eventualmente eliminar o grande déficit de legitimidade que mina a eficácia dessas instituições e que, no limite, ameaça sua própria viabilidade.
Fernando Pimentel, 2013

No que pese a representação dos países emergentes no FMI antes e após a Crise Financeira de 2008 e a relevância dos pedidos de reforma pelos BRICS, como argumentado na sessão anterior, aborda-se na presente parte a ligação entre esse pedido e a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas. Para tanto, utilizar-se-á os comunicados desse grupo para observar se houve de fato uma relação direta entre a expressão de sua insatisfação com a reforma no FMI de 2008 e 2010 e as tratativas de criação de seu próprio fundo de investimentos durante suas Cúpulas.

Em primeiro lugar, reitera-se que o crescimento econômico global impacta e altera a balança de poder do Sistema Internacional. Cada vez mais os países que estavam em crise na década de 90 tornam-se credores de instituições ligadas ao sistema de Bretton Woods, cujo norte é a hegemonia americana. A maior participação desses países, em especial o BRICS, não se traduz, porém, em maior representatividade nessas instituições, gerando uma insatisfação em relação à elas.

Um comunicado de imprensa do FMI específico demonstra esse insatisfação, cujo reflexo se verá nos documentos oficiais resultantes das Cúpulas dos BRICS. De número 11/195, esse comunicado singular expressa:

“5) We believe that, if the Fund is to have credibility and legitimacy, its Managing Director should be selected after broad consultation with the membership. It should result in the most competent person being appointed as Managing Director, regardless of his or her nationality. We also believe that adequate representation of emerging market and developing members in the Fund’s management is critical to its legitimacy and effectiveness.

6) The next Managing Director of the Fund should not only be a strongly qualified person, with solid technical background and political acumen, but also a person that is committed to continuing the process of change and reform of the institution so as to adapt it to the new realities of the world economy.”¹⁶

¹⁶ Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11195.htm>>. Acesso em 15 nov. 2015.

Publicado em 2011, após a entrada em vigor da reforma de 2008 e da publicação da reforma de 2010 do FMI, esse documento demonstra a persistência da insatisfação do grupo com o Fundo, não só em questão de porcentagem das quotas, mas também de sua estrutura de governança. Assim demonstra Pimentel (2013: 483) “A atuação conjunta do BRIC durante todo o processo de reforma de quotas e voz do FMI entre 2009 e 2010 é certamente o exemplo mais emblemático [...]”. A sua legitimidade e credibilidade são ainda postas à prova com a falta de reformas e a permanência europeia e americana na escolha do Diretor Executivo. Os BRICS evitarão repetir esse mesmo erro em suas novas instituições, como será visto a diante.

Para continuar a verificar a ligação entre a insatisfação com as reformas e a criação das novas instituições, traz-se a partir de agora as declarações emitidas em cada Cúpula do grupo até o momento, com início em 2009. A primeira delas, ocorrida em Ecaterimburgo, possui somente um trecho, o ponto três, com extrema relevância para esta análise:

“Estamos comprometidos com o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as transformações da economia mundial. **As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter maior peso e representação nas instituições financeiras internacionais**, cujos diretores e executivos devem ser indicados por intermédio de processo aberto, transparente e com base no mérito. Acreditamos, também, na **necessidade** de um **sistema monetário estável, confiável e mais diversificado**.” (BRASIL, 2009; grifo nosso)

Já em 2009, o grupo sentia a necessidade de maior representação na arquitetura financeira internacional. Segundo Pimentel (2013: 484) “Em setembro de 2009, vinte dias antes da Cúpula do G20 em Pittsburgh, um comunicado emitido após reunião dos Ministros de Finanças do BRIC reafirmou a demanda por uma reforma significativa do FMI.”. Porém, ainda era muito cedo para compensar a criação de vias alternativas, visto que recém havia se proposto uma reforma e outra estava para ser feita logo no ano seguinte.

Em 2010, na Cúpula de Brasília, esse tema figura de maneira mais intensa. Esse ano marcou a nova proposta de Reforma no Fundo, a qual ainda não entrou em vigor, não obstante se mostrava mais abrangente e significativa. Por isso, o tom mantém-se brando, sem deixar de mencionar a expectativa do grupo. A primeira parte da declaração expõe a mudança na balança de poder do S.I. e as principais reivindicações:

“1. Nós compartilhamos a percepção de que o mundo está passando por **mudanças importantes e rápidas**, que realçam a **necessidade de transformações correspondentes na governança global**, em todas as áreas relevantes.
2. Sublinhamos o nosso apoio a uma **ordem mundial multipolar**, equitativa e democrática, baseada no Direito Internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na

cooperação, na ação coordenada e na tomada de decisão coletiva de todos os Estados.

3. Ressaltamos o papel central desempenhado pelo G-20 no combate à crise através de níveis de ação coordenada sem precedentes. Congratulamo-nos com o fato de o G-20 ter sido confirmado como o principal fórum de coordenação econômica e de cooperação internacional de todos os seus Estados-membros. **Comparado ao regime anterior, o G-20 é mais amplo, mais inclusivo, diversificado, representativo e eficaz.**” (BRASIL, 2010; grifo nosso)

O G-20, como demonstrado no primeiro capítulo, exerce um papel crucial na consolidação do multilateralismo no sistema financeiro internacional, o que é um pleito recorrente dos BRICS. Ele foi a primeira oportunidade consolidada de aumentar a participação desses países nos processos decisórios nesse sistema. A exaltação que se faz, portanto, é fruto do reconhecimento que os países emergentes estavam ganhando voz; e seus pleitos, forma e escopo. Nos próximos pontos dessa mesma Cúpula, chama a atenção o desejo de fortalecer os laços entre os cinco países através de instituições que lhe proporcionem um status elevado, à nível de sua importância na mitigação da Crise de 2008:

“8. Estamos convencidos de que as economias emergentes e os países em desenvolvimento têm o **potencial de desempenhar um papel ainda maior e mais ativo** como motor de crescimento econômico e de prosperidade, e de **comprometer-se a trabalhar em conjunto** com outros países para **reduzir os desequilíbrios no desenvolvimento econômico global** e promover inclusão social.

9. Os membros do G-20, com uma contribuição significativa dos países do BRIC, **aumentaram muito os recursos disponíveis ao FMI.** Apoiamos o aumento de capital, sob o **princípio da justa repartição de encargos,** [...].

10. Apesar de promissores sinais positivos, ainda há muito a ser feito. Acreditamos que o mundo precisa, hoje, **de uma arquitetura financeira reformada e mais estável,** que fará a economia global menos propensa a crises futuras e mais resistente a elas, e que há **maior necessidade de um sistema monetário internacional mais estável, previsível e diversificado.**

11. Nós nos esforçaremos para alcançar uma conclusão ambiciosa para as reformas em curso, e há muito esperadas, das instituições de Bretton Woods. **O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade.** Reformar as estruturas de governança dessas instituições requer, em primeiro lugar, **uma mudança substancial no poder de voto, em favor das economias emergentes de mercado e dos países em desenvolvimento,** de modo a adequar sua participação nos processos decisórios ao seu **peso relativo na economia mundial.** [...] e esperamos que a reforma de cotas do FMI seja concluída na Cúpula do G-20, em novembro próximo. [...]

A comunidade internacional deve apresentar um **resultado digno da confiança que todos nós depositamos nessas instituições, dentro do prazo acordado, ou correr o risco de vê-las desaparecer por obsolescência.**” (Idem, 2010; grifo nosso)

Percebe-se nessa declaração que os cinco emitem um chamamento final ao FMI, um brado último de alerta aos seus pedidos de reforma e mudança substancial. Quando eles afirmam depositarem confiança, em conjunto com a extensão cada vez maior de seus comunicados, mostram a seriedade de seu pleito. Ficará claro isso nas próximas cúpulas, onde a exaustão toma conta deles ao não se ver avanço nenhum para ratificar a última Reforma do Fundo, diminuindo drasticamente os custos de sair do regime atual e avançar para um

coerente com suas ideias e demandas, já expressas nessas ocasiões. Batista Júnior (2013) é claro ao explicar que:

“Essa observação reflete a insatisfação dos BRICS com o ritmo de implementação das reformas do FMI, que expressaram em mais de uma ocasião. Há muita inércia institucional e apego ao status quo no Fundo. Em razão disso, aumentou a disposição dos BRICS de considerar iniciativas na área monetária internacional fora do âmbito do FMI.”

Ainda segundo Paulo Nogueira (2013: 469) “Essa atuação independente também reflete, evidentemente, a posição econômico-financeira dos BRICS.” Como demonstrado nos gráficos do capítulo anterior, eles cresceram de tal forma a figurar entre as maiores economias do mundo. Outrossim, o autor afirma que (2013: 469): “Nenhum deles depende de capitais externos europeus ou norte-americanos ou da assistência financeira do FMI ou de outros organismos ainda controladas pelas potências tradicionais. Isso reflete inter alia a sua solidez fiscal, de balanço de pagamentos e de reservas internacionais.”

A próxima declaração ocorre em 2011, durante a Cúpula sediada em Sanya, na China, marcando a entrada da África do Sul no grupo. Pimentel (2013) antecipa a magnitude das decisões tomadas na ocasião: “Em 2011, os líderes do BRICS determinaram o início de dois processos negociadores que, se bem-sucedidos, representarão a evolução do bloco para um patamar mais elevado de integração política e econômica.” Os principais pontos emitidos pelo grupo nessa ocasião foram:

“6. Nos planos econômico, financeiro e de desenvolvimento, o BRICS é uma importante plataforma de diálogo e cooperação. Estamos determinados a **reforçar a parceria BRICS para o desenvolvimento comum e a avançar, de forma gradual e pragmática, a cooperação intra-bloco**[...]. Reiteramos que essa cooperação é inclusiva e sem elemento de confronto.

12. Observamos que a economia mundial se está recuperando gradualmente da crise financeira, mas ainda enfrenta incertezas.[...]

15. **Instamos a que sejam atingidas de maneira rápida as metas de reforma do Fundo Monetário Internacional, acordadas em Cúpulas anteriores do G20**, e reiteramos que a estrutura de direção das instituições financeiras internacionais deve refletir as mudanças na economia mundial, ampliando a voz e a representação dos países emergentes e em desenvolvimento.

16. **Ao reconhecer que a crise financeira internacional evidenciou as inadequações e deficiências do sistema monetário e financeiro internacional existente, apoiamos a reforma e aperfeiçoamento do sistema monetário internacional, por meio de um sistema de reservas internacionais abrangente e capaz de proporcionar estabilidade e segurança.** [...] Propugnamos por reforma e supervisão regulatória financeira internacional adicional, por meio do fortalecimento da coordenação de políticas, da regulação financeira e de cooperação na supervisão, bem como por meio da promoção de um desenvolvimento consistente dos mercados financeiros globais e dos sistemas bancários.” (BRASIL, 2011; grifo nosso)

O ponto 6 demonstra o início do pensamento dos BRICS em reforçar de maneira mais assertiva a cooperação intra-bloco e conseguir sedimentar o multilateralismo. Eles retomam o

assunto da crise, reforçando a sua persistência e, concomitantemente, expressam a urgência em efetivar as reformas de 2010 no FMI. Esse é o ponto de inflexão nos custos de mudança de regime, pois é a partir desse momento, do ano de 2011, que os cinco cansam de esperar pela entrada em vigor das reformas e começam a pensar em suas próprias instituições. Essa afirmação é evidenciada pelo apoio do grupo a uma reforma do sistema financeiro internacional existente, logo após ter citado o Fundo, e lançando luz às inadequações e deficiências da atual arquitetura. Era natural, a partir desse momento, o ensaio de vias alternativas.

Em 2012, essas alternativas ganham escopo e tornam-se parte das declarações da Cúpula. Nesse ano em Nova Delhi, os cinco expressam “preocupação” com o desenrolar da Crise e da lentidão nas reformas do FMI, salientam a importância da uma arquitetura financeira global na manutenção da estabilidade global, e reafirmam, exaustivamente, a importância da representatividade. Eles estabelecem um prazo para que entre em vigor a reforma de 2010: antes da Reunião Anual do FMI de 2012, ou seja, pouco tempo depois dessa declaração. A insatisfação já era tamanha que nessa ocasião eles começam a considerar a possibilidade de estabelecimento de um novo Banco de Desenvolvimento, o qual teria atribuições semelhantes às do Banco Mundial. Essa declaração marca o *turning point* nos custos de criar um novo regime. Assim, afirmaram:

“8. Reconhecemos a **importância da arquitetura financeira global** para a **manutenção da estabilidade e da integridade do sistema monetário e financeiro internacional**. Em consequência, demandamos uma arquitetura financeira **mais representativa**, com a ampliação da voz e da representação de países em desenvolvimento e o estabelecimento de um sistema monetário internacional **justo e aprimorado**, que possa atender o interesse de todos os países e apoiar o desenvolvimento de economias emergentes e em desenvolvimento. [...]

9. **Preocupa-nos**, contudo, o **ritmo lento das reformas das cotas e da governança do FMI**. Torna-se urgente a necessidade de implementar, **antes da Reunião Anual do FMI/Banco Mundial de 2012**, a Reforma de Governança e de Cota acordada em 2010, assim como uma revisão abrangente da fórmula de cota de forma a melhor refletir os pesos econômicos e ampliar a voz e a representação dos mercados emergentes e países em desenvolvimento até janeiro de 2013, seguida de finalização da próxima revisão geral de cotas até janeiro de 2014. Esse processo dinâmico de reforma é necessário para **assegurar a legitimidade e eficácia do Fundo**. [...]

13. Consideramos a **possibilidade** de estabelecimento de um **novo Banco de Desenvolvimento** voltado para a mobilização de recursos para **projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável** em países do BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento [...].

Plano de ação: 13 – Encontro de Especialistas sobre o novo Banco de Desenvolvimento. (Idem, 2012; grifo nosso)

Em 2013, na Cúpula acontece em Durban, na África do Sul, o grupo começa a tratativa através de “questões de interesse mútuo e de importância sistêmica, a fim de

compartilhar preocupações e desenvolver soluções duradouras.” (Idem, 2013). À partir disso, afirmam o motivo da criação de novas instituições na presente arquitetura de governança global, qual seja a obsolescência das instituições atuais e o diferente contexto em que elas se encontram e não manejam se adaptar: “A atual arquitetura de governança global é regulada por instituições que foram concebidas em circunstâncias em que o panorama internacional em todos os seus aspectos era caracterizado por desafios e oportunidades muito diversos.” (Idem, 2013)

Para lidar com o novo contexto de transformações na economia global, eles propuseram-se a “explorar novos modelos e enfoques com vistas ao desenvolvimento mais equitativo e crescimento global inclusivo por meio da ênfase em complementaridade [...]” (BRASIL, 2013). É com essa ideia que eles declaram concordar em “estabelecer um Novo Banco de Desenvolvimento” (NBD) (Idem, 2013). Concomitantemente, eles concordam em criar o Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Ainda nesse encontro, eles retomam o assunto das Reformas do FMI, porém com retórica semelhante a apresentada até essa ocasião. É claro o desgaste do grupo em reiterar todos os anos a importância de levar-se à cabo a Reforma e a exaustão de não se avançar nesse ponto. De qualquer forma, o ponto crucial dessa declaração é a criação do ACR, cuja função é análoga a do FMI. Após a análise das próximas duas Cúpulas dos BRICS, voltar-se-á a explicar o porquê dessa analogia.

A VI Cúpula do grupo é realizada em Fortaleza, no ano seguinte, 2014. Os pontos iniciais da declaração expressam seu sucesso em lidar com a crise e o importante papel que desempenharam para estabilização da economia global. À partir do ponto 10, eles afirmam compromisso com a oferta de “respostas construtivas para os desafios econômicos e financeiros mundiais e em servir como uma voz firme para a promoção de desenvolvimento sustentável, crescimento inclusivo, estabilidade financeira e governança econômica internacional mais representativa.” (Idem, 2014b) Claramente, essa oferta envolve suas novas instituições, as quais possuem escopo para criação de um novo regime dentro da arquitetura financeira internacional atual.

Em seguida, nos pontos 11 à 13, os BRICS elucidam o motivo de criação das duas novas instituições e delineiam as particularidades de cada uma. Como determinante, eles apresentam as contínuas “restrições de financiamento significativos para lidar com lacunas de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável” (Idem, 2014b) em relação ao

NBD e, em relação ao ACR, eles não expõe nenhum detalhe, somente os pormenores de seu funcionamento e objetivo. Essa omissão é significativa, pois o ACR encerra as mesmas funcionalidades do FMI, qual seja ajudar “países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, [...], fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementará arranjos internacionais existentes.” e “prestação de liquidez por meio de swaps de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos.”.

É evidente a similaridade da proposta para criação do ACR com os objetivos do FMI constantes em seu Artigo 1, qual sejam “(iii) Promover a estabilidade dos câmbios, manter regulares arranjos cambiais entre os membros e evitar desvalorizações cambiais competitivas”, “(v) Proporcionar confiança aos membros [...], dando-lhes possibilidade de corrigirem desequilíbrios das suas balanças de pagamento sem recorrerem a medidas destrutivas de prosperidade nacional ou internacional.” e, o ponto mais relevante, “(ii) Facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e contribuir assim, para o estabelecimento e manutenção de níveis elevados de emprego e de rendimento real e para o desenvolvimento de recursos produtivos de todos os membros [...]”. É visível o ponto em comum dos dois, quando se analisa esse excerto da declaração de 2014:

“O BRICS continua a contribuir significativamente para o **crecimento global** e para a **redução da pobreza** em seus próprios países e em outros. Nosso crescimento econômico e nossas políticas de inclusão social ajudaram a **estabilizar a economia global, fomentar a criação de empregos, reduzir a pobreza, e combater a desigualdade**, contribuindo, assim, para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nesse novo ciclo, além de sua contribuição para o estímulo de crescimento forte, sustentável e equilibrado, o BRICS continuará exercendo **papel significativo na promoção do desenvolvimento social** e contribuirá para a **definição da agenda internacional nessa área**, baseando-se em sua experiência na busca de soluções para os desafios da pobreza e da desigualdade.” (Idem, 2014b; grifo nosso)

Os cinco reiteraram ainda, mais uma vez, a insatisfação com o Fundo, “Continuamos desapontados e seriamente preocupados com a presente não implementação das reformas do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2010, o que impacta negativamente na legitimidade, na credibilidade e na eficácia do Fundo.” (Idem, 2014b), legitimando fortemente suas novas instituições. O ponto mais marcante para essa oposição é a dimensão inicial do ACR. Com apenas 5 membros fundadores, o Acordo já conta com quase 1/3 das quotas do FMI: “Temos satisfação em anunciar a assinatura do Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS com a dimensão inicial de US\$ 100 bilhões.” (Idem, 2014b).

O Fundo possui atualmente US\$ 327 bilhões, apesar dos recursos adicionais exigíveis ou comprometidos somarem US\$ 885 bilhões. Apesar disso, ele conta com 188 países-membros, em grande contraste com os 5 do ACR. Com esse pequeno número, equivalente a 2.65% dos membros do FMI, os BRICS abrirão o Acordo com dólares equivalente a 30.58% das quotas do Fundo, ou 11.2% se levado em conta os recursos adicionais exigíveis ou comprometidos. É uma soma de extrema relevância. Se o objetivo dos cinco fosse realmente complementaridade, seu poder material, em termos econômicos, não seria tal como está. Através desses números, percebe-se a ameaça que o FMI enfrenta, além das afirmações sobre sua obsolescência ocorrerem há mais de 4 anos.

A última das declarações até o presente, publicada na ocasião da VII Cúpula dos BRICS em Ufá, 2015, trouxe 4 pontos principais, os quais versam sobre a entrada em vigor do NBD e do ACR, com extrema eficiência¹⁷, o desapontamento com o FMI e a expansão das moedas nacionais do grupo. Na questão do ACR, os cinco demonstram tomarem a dianteira do sistema financeiro global, inclusive como já demonstrado antes ao afirmarem sua contribuição para a agenda internacional: “Vemos a criação do ACR do BRICS, permitindo que seus membros forneçam apoio financeiro recíproco, como um passo importante na cooperação financeira de nossos países.”. (Idem, 2015a) Eles concluem por afirmar que “[...]esse novo mecanismo é uma contribuição valiosa para a rede de segurança financeira global.” (Idem, 2015a).

O ponto de insatisfação com o FMI, em análise terminativa, pode ser cruzada com a condição imposta pelos BRICS em Los Cabos, 2012, para auxiliar a instituição:

“Continuamos profundamente desapontados com o fracasso prolongado dos Estados Unidos em ratificar o pacote de reformas do FMI de 2010, que continua a **minar a credibilidade, eficácia e legitimidade do FMI**. Isso impede o aumento dos recursos da instituição oriundos das cotas bem como a revisão das cotas e do poder de voto em favor dos países em desenvolvimento e de mercados emergentes conforme acordado pela imensa maioria de membros, incluindo os Estados Unidos, em 2010. **Esperamos que os Estados Unidos ratifiquem as reformas de 2010 até meados de setembro de 2015 conforme acordado no FMI.**” (BRASIL, 2015; grifo nosso)

“The Leaders also **agreed to increase resources available with the International Monetary Fund**. In this context, they agreed to enhance their own contributions to the IMF. This is with the understanding that these resources will be called upon only after existing resources, including the New Arrangements to Borrow, are substantially utilized. This would promote adequate burden sharing amongst IMF

¹⁷ As Reformas do FMI propostas em 2010 ainda não foram implementadas, enquanto o NBD, com seu acordo assinado em 2014, já entra em vigor no ano seguinte, 2015: “15. Saudamos a entrada em vigor do Acordo do Novo Banco de Desenvolvimento assinado na VI Cúpula do BRICS em Fortaleza.” (BRASIL, 2015). Esse é o caso também do ACR, cujo acordo foi assinado no mesmo ano do Novo Banco: “Saudamos a conclusão do processo de ratificação do Tratado para Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS e a sua entrada em vigor.” (BRASIL, 2015).

creditors. These new contributions are being made **in anticipation that all the reforms agreed upon in 2010 will be fully implemented in a timely manner**, including a comprehensive reform of voting power and reform of quota shares.” (Idem, 2012b)

A reação de criar novas instituições complementares às de Bretton Woods era de se esperar, portanto. Mas, devido à insatisfação gradual e significativa, os BRICS decidiram tomar-se de vias alternativas na arquitetura financeira internacional para fazer valer seus objetivos e princípios comuns. Como as instituições do pós-Segunda Guerra Mundial não refletiam mais seus interesses, os custos de mudar de regime amorteceram-se. Por fim, sobre as utilização de suas próprias moedas no comércio mútuo, eles afirmaram que “Reconhecemos o potencial para expandir o uso de nossas moedas nacionais nas transações entre os países do BRICS. Pedimos às autoridades relevantes dos países do BRICS a continuar a discutir a viabilidade de um uso mais amplo [...]” (Idem, 2015a). O último ponto das ideias de Bretton Woods que remanesce não desafiado era o poderio do dólar, o qual começará a esmaecer com as novas propostas deles. Como afirma Cozende (2015: 116):

“Os dois acordos assinados criam mecanismos de cooperação entre os BRICS que possuem uma dimensão muito palpável, que surpreendeu os críticos mais descrentes das possibilidades do agrupamento. Ao mesmo tempo, ambos se inscrevem na esfera em que a cooperação entre os BRICS tem sido considerada mais natural, ou seja, aquela da governança econômica internacional. De certa forma, são uma demonstração de que, diante das dificuldades e da lentidão da reforma de governança das instituições financeiras multilaterais, notadamente o FMI e o Grupo Banco Mundial, os BRICS têm a capacidade de criar seus próprios instrumentos de participação da gestão do sistema financeiro internacional.”

Em conclusão, percebe-se a ligação forte entre a insatisfação dos BRICS com a falta de representatividade do FMI na arquitetura financeira internacional e a criação das suas novas instituições, o NBD e o ACR. Como o foco deste trabalho era a obsolescência do FMI e à resposta dada pelo grupo a isso, focou-se, ainda que incipientemente, nas ideias apresentadas no acordo constitutivo do ACR, pois ele que apresenta analogia direta ao Fundo. Enquanto “A adoção das reformas de 2010 do FMI continua a ter a maior prioridade para salvaguardar a credibilidade, legitimidade e eficácia do FMI” (Idem, 2015b), o grupo composto pelos países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, com poder material ascendente, arcaram com os custos de mudança de regime e resolveram buscar vias alternativas para afirmar seus valores e ideias no sistema internacional.

De fato, como o NBD possui analogia funcional direta com o Banco Mundial e o ACR com o FMI, o regime de Bretton Woods acaba por ser desafiado, mesmo que as propostas dos cinco tenham sido claras em se portarem como complementares. O fato é que o ACR

apresenta-se como desafio direto pois “foi estabelecido e contribuirá para a estabilidade do sistema financeiro internacional, tendo em vista a maior volatilidade da situação financeira e econômica mundial.” (2015b), objetivo idêntico ao do Fundo, mas com referência direta ao contexto incerto da economia mundial no pós-crise. Através dos discursos percebe-se, portanto, tamanha contrariedade e descontentamento por parte dos BRICS com as instituições vigentes que não há como sustentar essa complementariedade por muito tempo. O grupo, portanto, já deixou clara sua opinião sobre a obsolescência do FMI e encontrou a sua maneira de afirmar suas ideias e interesses, em um regime próprio.

CAPÍTULO VI

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da criação das novas instituições dos BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas, permitem tecer alguns comentários finais sobre o regime monetário de Bretton Woods, em especial sobre o FMI, e a mudança na balança de poder no Sistema Internacional.

Primeiramente, percebe-se que o FMI foi fruto de um contexto histórico específico, qual seja o fim da Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, os EUA surgem como potência hegemônica e fazem valer seus interesses na instituição. Pode-se perceber isso na composição de seu corpo executivo, dominado pelas potências vencedoras da época, mas principalmente pelos americanos no pós-70. Essa fase marca uma grande alteração no regime de Bretton Woods, visto que a paridade dólar-ouro finda. Porém, essa foi uma mudança somente interna ao regime.

Após a década de 90, porém, países dantes considerados do Terceiro Mundo emergem e fundam o G-20, o qual é elevado ao nível de Líderes no contexto da crise de 2008. Ela teve, por sua vez, papel fundamental em salientar o desequilíbrio atual na balança de poder, visto que exortou o FMI a pedir auxílio aos países dos BRICS para lidar com esse problema. A zona do euro foi a principal afetada no contexto de 2008, outro marco que demonstra a alteração dos pólos de poder no sistema internacional. Era inédito a necessidade de países do noroeste recorrerem ao auxílio de países do sul global.

No contexto da crise, reformas foram demandadas no FMI para alterar as quotas de participação dos votos na instituição. Os EUA, único detentor de poder de veto, não ratificou as reformas aprovadas em 2010, as quais eram significativas, apesar de não alterarem o status quo. Os BRICS, porém, haviam comprometido-se a aumentar seu provimento ao Fundo somente com a certeza de que essa reforma entraria em vigor ainda no ano seguinte. Isso não acontecendo, eles começaram a demonstrar cada vez mais sua insatisfação com sua

representatividade na instituição. A análise das declarações de Cúpula, iniciadas em 2009, deixam transparecer o recrudescimento do tom ao tratar-se desse pacote de reformas.

Independente da teoria de regimes utilizada, percebe-se que a convergência de interesses entre os BRICS aliada à sua insatisfação com a realidade do FMI desencadeou a criação das novas instituições NBD e ACR. Para além disso, por demonstrarem em seus artigos constitutivos ideias conflitantes com o Fundo, mesmo que salientem não querer seu fim, eles acabaram por criar um novo regime, adjacente ao regime de Bretton Woods. De fato, essas novas instituições não compõem o mesmo regime que aquele criado em 1945. Para fins de análise, o objetivo deste trabalho foi atingido ao demonstrar-se a ligação entre os dois fatos e a sustentar a hipótese de que houve de fato mudança de regime ao criar-se as novas instituições.

7.REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; FOLLY, Maiara. O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS. In: BAUMANN, Renato et al. **BRICS : estudos e documentos**. Brasília: Funag, 2015. p. 79-114.

ALVES, Rodrigo Maschion. A difícil governança monetária internacional: o caso das cotas do FMI. **Boletim Meridiano** 47, Brasília, v. 13, n. 134, p.39-47, nov. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/7840/6138>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Os BRICS no FMI e no G20. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2013. p. 463-472. Revista e Ampliada.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. Segurança e o Uso da Força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 27, n. 5, p.43-63, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/05.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2015.

BETZ, Joachim. Emerging Powers and Global Financial Governance. **Strategic Analysis**, [s.l.], v. 38, n. 3, p.293-306, 4 maio 2014. Informa UK Limited. DOI: 10.1080/09700161.2014.895234.

BRASIL. Banco Central. **G20**. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?G20>>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **G20**. Diplomacia Econômica. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=118:g20&catid=49&lang=pt-BR&Itemid=593>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração. In: **CÚPULA DO BRICS, 1**. Ecaterimburgo, 2009. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração. In: **CÚPULA DO BRICS, 2**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração e Plano de Ação de Sanya. In: **CÚPULA DO BRICS, 3**. Sanya, 2011. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/75-terceira-declaracao-conjunta>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi. In: **CÚPULA DO BRICS, 4**. Nova Delhi, 2012a. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa do encontro informal dos líderes do BRICS por ocasião da cúpula do G-20 em Los Cabos . In: **CÚPULA DO G-20**. Los Cabos, 2012b. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/235-g20-2012-en>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração e Plano de Ação de eThekweni. In: **CÚPULA DO BRICS, 5**. Durban, 2013. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/77-quinta-declaracao-conjunta>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento. In: **CÚPULA DO BRICS, 6**. Fortaleza, 2014a. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração e Plano de Ação de Fortaleza. In: **CÚPULA DO BRICS, 6**. Fortaleza, 2014b. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vi-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS. In: **CÚPULA DO BRICS, 6**. Fortaleza, 2014c. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/18-comunicados-de-imprensa/218-tratado-para-o-estabelecimento-do-arranjo-contingente-de-reservas-do-brics-fortaleza-15-de-julho>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração e Plano de Ação de Ufá. In: **CÚPULA DO BRICS, 7**. Ufá, 2015a. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/252-vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Reunião dos Líderes do BRICS à Margem da Cúpula do G20. In: **NOTA 443 7**. Antália, 2015b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12403:reuniao-informal-dos-lideres-do-brics-a-margem-da-cupula-do-g20-antalia-15-de-novembro-de-2015&catid=42:notas&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CAPINZAIKI, Marília Romão; COELHO, Jaime César. Desdobramentos da crise financeira de 2007-08: reforma da arquitetura financeira tradicional e inovações no desenho institucional do regime financeiro internacional. **Carta Internacional**, Usp, v. 9, n. 1, p.144-160, 2014.

Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/146/84>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

CERVO, Amado Luiz. Brazil in the current world order. **Austral: Brazilian Journal Of Strategy & International Relations**. Porto Alegre, 2012. p. 35-57. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/viewFile/30514/20487>>. Acesso em: 04 ago. 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 57, n. 2, p.133-151, 2014. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/0034-7329201400308.

COHEN, Benjamin J.. Balance-of-payments financing: evolution of a regime. **International Organization**, [s.l.], v. 36, n. 02, p.457-478, mar. 1982. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s0020818300019019.

COZENDEY, Carlos Márcio. Visão ou Miragem? Banco de Desenvolvimento e Arranjo de Reservas no Horizonte dos BRICS. In: BAUMANN, Renato et al. **BRICS : estudos e documentos**. Brasília: Funag, 2015. p. 115-138.

DRYSDALE, Peter. The BRICS, the G-7 and Deploying New Global Economic Power. **European View**. [s.l.], p. 159-164. nov. 2011.

ÉLIE, Bernard. **L'évolution du système financier international et son impact dans les années 90**. Chicoutimi: J.-m. Tremblay, 2003. (Classiques). Disponível em: <<http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.elb.evo>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

FOSTER, John Bellamy; MCCHESENEY, Robert W.. **The Endless Crisis : How Monopoly-Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the USA to China**. New York: Monthly Review Press, 2012. 224 p.

FOSTER, John Bellamy; MAGDOFF, Fred. **The great financial crisis : causes and consequences**. New York: Monthly Review Press, 2009.

G20. **G20 Members**. About G20. Disponível em: <<https://g20.org/about-g20/g20-members/>>. Acesso em: 16 out. 2015

GILL, Stephen; LAW, David. **The global political economy: perspectives, problems and policies**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988. 422 p.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GRAZ, Jean-christophe. Les pouvoirs émergents dans la mondialisation. **Annuaire Français de Relations Internationale**. Paris, p. 749-762. 23 jul. 2008.

GUPTA, Sourabh; ROY, Ashok K.. BRICS at the Gate: Modern International Monetary System in Conditions of Balanced Uncertainty. **Journal Of Emerging Knowledge On Emerging Markets**. Decatur, out. 2011. Artigo, Seção 18, p. 325-341. Disponível em: <<http://digitalcommons.kennesaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=jekem>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A.. **Theories of international regimes**. International Organization, [s.l.], v. 41, n. 03, p.491-517, jun. 1987. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s0020818300027569.

HAJNAL, Peter I.. **Global Finance : G20 : Evolution, Interrelationships, Documentation**. Farnham, Surrey, Grã-Bretanha: Ashgate Publishing Ltd, 2014..

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 248 p.

HEINBECKER, P. The United Nations and the G20: synergy or dissonance?. In: BRADFORD, C.I.; LIM, W.H. (Ed.). **Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive**. Washington, DC: Brooking Institution Press with Korean Development Institute, 2011. p. 236-45.

IKENBERRY, John. The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 87, n. 1, p.23-37, jan. 2008.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (Comp.). **IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors**. 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

KIRTON, John J. **G20 Governance for a globalized world**. Farnham: Ashgate, 2013.

KIRTON, J.j.; BRACHT, C.. **The BRICS Boost for the G20 Los Cabos Summit Success**. 2012. Disponível em: <www.brics.utoronto.ca/analysis/brics-g20-2012.html#appendix>. Acesso em: 18 jun. 2015.

KRASNER, Stephen D.. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, [s.l.], v. 36, n. 02, p.185-205, mar. 1982. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s0020818300018920.

KUMAR, Preksha Krishna. **BRICS pushes the IMF to reform**. 2012. Disponível em: <<http://www.bricsforum.com/2012/07/20/brics-pushes-the-imf-to-reform/>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

MAJOR, Aaron. Neoliberalism and the new international financial architecture. **Review Of International Political Economy**, [s.l.], v. 19, n. 4, p.536-561, 31 jan. 2012. Informa UK Limited. DOI: 10.1080/09692290.2011.603663.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape**. Londres: Zed Books, 2012.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR>. Acesso em: 04 ago. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do Candidato - Política Internacional**. Brasília: Funag, 2012. 354 p.

PESEK, William. **China steps in as World's New Bank**. Bloomberg View, China, 25 dez. 2014.

PIMENTEL, Fernando. O BRICS e a construção de uma Nova Arquitetura Financeira Internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2013. p. 473-494. Revista e Ampliada.

PRASAD, Eswar S.; DING, Mengjie. Debt Burden in Advanced Economies Now a Global Threat. **Financial Times**: 2011, 31 de Julho.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2013. p. 31-48. Revista e Ampliada.

SARAN, Shyam. **Time to resurrect G5**. Disponível em: <http://www.business-standard.com/article/opinion/time-to-resurrect-g5-113071601113_1.html>. Acesso em: 16 jul. 2013.

SKIDELSKY, Robert. **Keynes: The return of the Master**. Allen Lane: Publicaffairs, 2010. 256 p.

STEPHEN, M. D.. Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge. **European Journal Of International Relations**, [s.l.], v. 20, n. 4, p.912-938, 21 maio 2014. SAGE Publications. DOI: 10.1177/1354066114523655.

UN MILLENIUM PROJECT. **G8 Overview**. 2002-2006. Disponível em: <<http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm>>. Acesso em: 16 out. 2015.

UTORONTO. **Joint Communiqué**. 2003. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2003evian/communique_en.html>. Acesso em: 16 out. 2015.

VESTERGAARD, Jakob; WADE, Robert. **Adjusting to multipolarity in the World Bank: ducking and diving, wriggling and squirming**. Danish Institute for International Studies Working Paper, 2011.

WADE, R. H.. Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. **Politics & Society**, [s.l.], v. 39, n. 3, p.347-378, 31 ago. 2011. SAGE Publications. DOI: 10.1177/0032329211415503.

ZALA, Benjamin. **Rethinking polarity for the twenty-first century: perceptions of order in international society**. 2013. Ph.D. thesis, University of Birmingham. Disponível em: < <http://etheses.bham.ac.uk/4099/1/Zala13PhD.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.