

O CONSELHO DE ESTABILIDADE FINANCEIRA (FSB): PARADIGMA DA EMERGENTE ORDEM MUNDIAL EM REDE

Fábio Guimarães Franco¹

O Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB), pouco após sua criação pelo G20, em 2009, foi rotulado de “quarto pilar” da ordem internacional, ao lado de OMC, FMI e Banco Mundial. No entanto, sua estrutura difere daquela dos três outros organismos: entre os membros desse novo órgão, destacam-se diversas redes transnacionais, razão pela qual o FSB se autointitula “a rede das redes”. A origem da configuração do FSB pode ser traçada aos escritos de David Mitrany, que teorizou sobre a progressiva expansão de uma rede de agências especializadas, processo cujo desenlace seria a formação de um governo mundial, conforme sua previsão. As teorias de Mitrany, idealizadas a partir de 1940 e reelaboradas por Council on Foreign Relations e Trilateral Commission desde 1970, preveem com décadas de antecedência e com alarmante precisão a atual estrutura do G20/FSB. A instauração dessa “governança global” tem sido liderada pelos Estados Unidos e por membros daqueles “think tanks”, os quais vêm ocupando posições-chave nas administrações Clinton, Bush e Obama. As evidências a serem exploradas no presente artigo apontam para a possibilidade de o seguinte cenário vir a concretizar-se: os Estados Unidos desmantelarão a antiga ordem fundada naquelas três “instituições internacionais”, visando à introdução de uma ordem protagonizada por redes transnacionais; e o FSB, “a rede das redes”, situada no centro do sistema financeiro global, será o paradigma a ser utilizado na construção dessa emergente ordem em rede.

Palavras-chave: Conselho de Estabilidade Financeira; G20; sistema financeiro global; regulação financeira; governança global; redes transnacionais.

THE FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB): PARADIGM OF THE EMERGING ORDER OF NETWORKS

The Financial Stability Board (FSB), shortly after its creation by the G20 in 2009, was labeled as the “fourth pillar” of the international order, alongside the WTO, IMF and World Bank. However, its structure differs from that of the three other agencies: among the members of this new body various transnational networks stand out, the main reason the FSB calls itself the “network of networks”. The origin of this configuration of the FSB can be traced to the writings of David Mitrany, who theorized about the progressive expansion of a network of specialized agencies, a process which he predicted would culminate in the formation of a world government. Mitrany’s theories, elaborated in the 1940s and reformulated by the Council on Foreign Relations and Trilateral Commission since 1970, predict decades in advance and with alarming precision the current structure of the G20/FSB. The establishment of this “global governance” has been led by the United States and members of those same “think tanks”, who have been occupying key positions in the Clinton, Bush, and Obama administrations. The evidence to be explored in this article point to the possibility of the materialization of the following scenario: the United States will dismantle the old order founded upon those three “international institutions”, with the goal of introducing an order whose main protagonist will be transnational networks; and the FSB, “the network of networks”, which lies at the center of the global financial system, will be the paradigm to be used in the construction of this emerging order of networks.

1. Diplomata. As opiniões do autor não refletem, necessariamente, as do Ministério das Relações Exteriores. Traduções do autor.

Keywords: Financial Stability Board; G20; global financial system; financial regulation; global governance; transnational networks.

EL CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB): PARADIGMA DEL ORDEN EMERGENTE DE REDES.

Poco después de su creación por el G-20 en 2009, al Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board – FSB) le pusieron el rótulo de “cuarto pilar” del orden internacional, junto con la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, su estructura difiere de los otros tres organismos: entre los miembros de este nuevo organismo se destacan varias redes transnacionales, por lo que el FSB se llama a sí mismo de “la red de redes”. El origen de la configuración del FSB se puede remontar a los escritos de David Mitrany, que teorizó sobre la expansión progresiva de una red de organismos especializados, un proceso que pronosticó resultaría en la formación de un gobierno mundial. Las teorías de Mitrany, idealizadas a partir de 1940 y reelaboradas por el Council on Foreign Relations y la Trilateral Commission desde 1970, predicen décadas de antemano y con precisión alarmante la estructura actual del G-20 / FSB. La instauración de esta “gobernanza global” ha sido encabezada por los Estados Unidos y por los miembros de aquellos “think tanks”, que han ocupado posiciones clave en el gobierno de Clinton, Bush y Obama. Las evidencias para ser exploradas en este artículo apuntan a la posibilidad de que el siguiente escenario llegará a hacerse realidad: los Estados Unidos desmantelarán el viejo orden fundado en esos tres “instituciones internacionales”, con la finalidad de introducir un orden conducido por redes transnacionales; y el FSB, “la red de redes” que se encuentra en el centro del sistema financiero global, será el paradigma para ser utilizado en la construcción de este orden emergente de redes.

Palabras-clave: Consejo de Estabilidad Financiera; G20; sistema financiero global; regulación financiera; gobernanza global; redes transnacionales.

JEL: B26, B27, F3, G01, G28.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB) foi criado pelo Grupo dos Vinte (G20), em abril de 2009, sucedendo ao Fórum de Estabilidade Financeira (Financial Stability Forum – FSF), por sua vez estabelecido pelo Grupo dos Sete (G7), dez anos antes, em 1999. Ambas as organizações foram criadas em reação a crises: o estabelecimento do FSF foi impulsionado pelas crises do final da década de 1990, enquanto o FSB surgiu com a crise financeira global de 2008-2009, que ocasionou a Grande Recessão do final dos anos 2000.

Além da criação do G20 em nível de líderes,² órgão que substituiu o G7 como principal fórum de discussão de questões financeiras e econômicas globais, o FSB representou a maior inovação institucional da governança global implementada após a crise financeira. Embora não tenha sido estabelecido por meio de tratado internacional e suas recomendações não sejam vinculantes, o FSB foi equiparado às mais importantes instituições da estrutura de governança financeira,

2. O Grupo já se reunia em nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais desde 1999.

conforme declaração de Timothy Geithner, que ocupava o cargo de Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, em setembro de 2009, época da Cúpula do G20 em Pittsburgh: “Depois da Segunda Guerra Mundial, nós nos juntamos e estabelecemos FMI, Banco Mundial e GATT, que se tornou a OMC. Mas o Conselho de Estabilidade Financeira é, com efeito, o quarto pilar daquela arquitetura”.³

A opinião de Geithner não é compartilhada por todos os analistas, mas tem o mérito de colocar em relevo as expectativas em torno do órgão: muitos esperam que venha a exercer papel central nessa arquitetura e que atue como o “novo guardião da estabilidade financeira”.⁴ Existem muitas diferenças, no entanto, entre aquelas três instituições internacionais e o FSB, cujos contrastes servirão para lograr uma melhor compreensão do funcionamento desse novo órgão.

Poucos têm conhecimento da existência do FSB. O tema tratado pelo órgão, no entanto – a estabilidade financeira – é de importância ímpar, porquanto a sua ausência leva, quase invariavelmente, a crises. Tendo em conta a dificuldade de definir o conceito “estabilidade financeira”, analistas têm-se concentrado em discutir o seu inverso, a “instabilidade financeira”, assunto considerado essencial para a política e economia internacionais. Susan Strange, por exemplo, publicou duas obras,⁵ que atribuem primazia à questão; “para Strange, a instabilidade financeira tornou-se ‘a questão principal da política e economia internacionais’, (...) exigindo urgentemente um remédio de alguma espécie”.⁶

Escritas com enfoque nas crises financeiras, as prescientes obras de Strange, apontavam para crises maiores no futuro. Com efeito, a eclosão da crise financeira global de 2008-2009, frequentemente descrita como a pior desde a década de 1930, e as suas consequências negativas para o crescimento da economia mundial justifica as preocupações de Strange e corrobora a sua tese de que a instabilidade financeira é, por excelência, tema central para os estudiosos das relações internacionais.

A obscuridade do FSB contrasta com a influência que exerce sobre a vida diária das pessoas, por meio da elaboração de recomendações e regras na área de supervisão e regulação financeiras, que acabam “internalizadas” e aplicadas aos diversos sistemas financeiros domésticos, não só dos países-membros do FSB, que incluem todos os membros do G20, mas também de número significativo de outros países do mundo.

3. Ver US Treasury (2009). *After the Second World War, we came together and established the IMF, the World Bank, the GATT which became the WTO. But the Financial Stability Board is, in effect, a fourth pillar of that architecture.*

4. Ver Pagliari (2013).

5. *Mad Money* e *Casino Capital*.

6. Ver Cohen (2013, ênfase de Strange). For [Susan] Strange, financial instability had become “the prime issue of international politics and economics”, (...) calling urgently for a remedy of some kind.

O FSB é uma “rede de redes”, hospedado nas dependências do Banco de Compensações Internacionais (BIS), na Basileia, por sua vez considerado o “banco central dos bancos centrais”. Tendo em conta que não foi criado por meio de tratado internacional, o FSB não emite decisões vinculantes; nenhum país-membro do órgão está formalmente obrigado a cumprir as suas recomendações; e nenhum poderá sofrer sanções oficiais, caso não venha a cumpri-las.

À estrutura do FSB – uma rede composta por outras redes –, sobrepõe-se outro agrupamento: o próprio G20, órgão “informal” e igualmente desprovido de mandato baseado em acordo multilateral, cujas decisões tomadas unicamente por consenso não são legalmente vinculantes. Nota-se a diferença significativa entre a configuração institucional do FSB e a dos três órgãos de Bretton Woods, os quais são lastreados por tratados internacionais formais e cujas decisões são legalmente obrigatórias para os seus respectivos países-membros.

Como, portanto, teria surgido essa estrutura curiosa que define o FSB, uma rede constituída por outras redes, funcionando em camadas que se interpenetram, ou em círculos concêntricos, emitindo recomendações não vinculantes, e supostamente conformando um “pilar” da governança econômica e financeira globais? O G20 guia o FSB, normalmente por meio de princípios gerais, chancelando suas decisões; ao mesmo tempo, entre os integrantes do FSB, estão incluídos os países-membros do próprio G20, bem como FMI, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as entidades elaboradoras de padrões, algumas das quais privadas.⁷ Trata-se de estrutura desagregada de redes compostas por agências e cujas origens devem ser examinadas a fim de compreender as razões que levaram a sua atual configuração.

7. Lista dos membros: África do Sul (Ministry of Finance); Alemanha (Deutsche Bundesbank, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundesministerium der Finanzen); Arabia Saudita (Saudi Arabian Monetary Agency); Argentina (Banco Central de la República Argentina); Australia (Reserve Bank of Australia e The Treasury); Brasil (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Ministério da Fazenda); Canada (Bank of Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Department of Finance); China (People's Bank of China, China Banking Regulatory Commission, Ministry of Finance); Singapura (Monetary Authority of Singapore); Espanha (Banco de España); Estados Unidos (Board of Governors of the Federal Reserve System, U.S. Securities & Exchange Commission [SEC], U.S. Department of Treasury); França (Banque de France, Autorité des Marchés Financiers, Ministry of Economy and Finance); Hong Kong SAR (Hong Kong Monetary Authority); Índia (Reserve Bank of India, Securities and Exchange Board of India, Ministry of Finance); Indonésia (Bank Indonesia); Itália (Banca d'Italia, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Ministero dell'Economia e delle Finanze); Japão (Bank of Japan, Financial Services Agency, Ministry of Finance); México (Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México); Países Baixos (De Nederlandsche Bank, Ministry of Finance); Reino Unido (Bank of England, Financial Conduct Authority, HM Treasury); República da Coreia (Bank of Korea, Financial Services Commission); Rússia (Central Bank of the Russian Federation [2 assentos], Ministry of Finance); Suíça (Swiss National Bank, Swiss Federal Department of Finance); Turquia (Central Bank of the Republic of Turkey); União Europeia (Banco Central Europeu e Comissão Europeia); Instituições Financeiras Internacionais: Banco de Compensações Internacionais (BIS); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Banco Mundial; Elaboradores de padrões internacionais e outros: Basel Committee on Banking Supervision (BCBS); Committee on the Global Financial System (CGFS); Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI); International Association of Insurance Supervisors (IAIS); International Accounting Standards Board (IASB); International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

É possível traçar as raízes desse arcabouço organizacional à obra do romeno-britânico David Mitrany,⁸ que vislumbrou uma ordem mundial baseada em agências especializadas, cada qual com função diferente e específica, gerenciadas por especialistas, cujo trabalho voltar-se-ia a tarefas “complexas” e “técnicas”, cumpridas estritamente em nome da “eficiência”. Suas análises conformam a base do “funcionalismo”, teoria cuja influência repercutiu durante o século XX, e que foi avaliada por Robert Keohane da seguinte forma: “A teoria do funcionalismo de David Mitrany tem exercido um impacto excepcionalmente persistente no pensamento ocidental sobre a política e a organização internacionais”.⁹ A questão que se impõe, portanto, é a seguinte: em que medida as teorias funcionalistas de Mitrany refletem a atual estrutura da governança global e a forma institucional assumida pelo G20/FSB?

As teorias de Mitrany geraram variações, como o neofuncionalismo, que Joseph Nye descreve como uma maneira subreptícia de minar a soberania do Estado-nação, avaliação igualmente aplicável ao funcionalismo: “O neofuncionalismo é uma estratégia para atacar o castelo da soberania nacional por meios furtivos.”¹⁰ Documentos produzidos por influentes *think tanks*, especialmente o Council on Foreign Relations (CFR), apresentam semelhanças inegáveis com os escritos de Mitrany e poderão complementar a análise de suas teorias.

Em relação à atual ordem mundial, G. John Ikenberry observou, em seu livro *Liberal Leviathan*,¹¹ que, a partir da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos construíram o que denominou de uma Ordem Hegemônica Liberal. Barry Posen, por sua vez, argumentou que o principal instrumento utilizado na construção dessa ordem teria sido uma “grande estratégia” correspondente, a qual rotulou de “Hegemonia Liberal”: “Eu denomino a grande estratégia consensual de Hegemonia Liberal.”¹² John Morton também lança mão do conceito de grande estratégia para analisar as ações dos Estados Unidos no final do século passado, em livro publicado pela National Defense University, no qual frisa a importância dos grandes bancos norte-americanos:

A confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro nos anos 1990 elevou a política monetária dos Estados Unidos a uma grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos superbancos da Nação como o seu centro competitivo e

8. Ver Mitrany (1943 e 1948).

9. Ver Keohane (1978, p. 805-806). *David Mitrany's theory of functionalism has exerted a remarkably persistent impact on western thinking about international politics and organization.*

10. Ver Nye (1971, p. 54). *Neo-functionalism is a strategy for attacking the castle of national sovereignty by stealth.*

11. Ver Ikenberry (2011).

12. Ver Posen (2014). *I dub the consensus grand strategy Liberal Hegemony.*

o dólar como exportação norte-americana. (...) Na primeira década do século XXI, os debates giram em torno do fenômeno “grandes demais para falir”.¹³

A tese de Morton, segundo a qual a grande estratégia dos Estados Unidos depende da colaboração entre Federal Reserve, Departamento do Tesouro e os “superbancos” merece exame mais detido, porquanto a questão dos bancos “grandes demais para falir” é prioritária para o FSB: trata-se de problema-chave a ser resolvido com vistas ao cumprimento de sua missão em prol da estabilidade financeira.

Em relação ao G20, a questão da regulação financeira tornou-se um dos tópicos prioritários de sua agenda, após a crise; o mesmo pode ser dito em relação aos Estados Unidos, cuja maior iniciativa regulatória foi a Lei Dodd-Frank de 2010. O título da Lei inicia-se da seguinte forma: “Um ato para promover a estabilidade financeira dos Estados Unidos por meio do aprimoramento das responsabilidades e transparência no sistema financeiro e para pôr fim a ‘grandes demais para falir’”,¹⁴ demonstrando que o maior objetivo da mais importante lei sobre regulação financeira trata da questão “grandes demais para falir”. Transcorrida mais de meia década desde a aprovação da Lei, torna-se possível avaliar, em detalhe, se seu principal objetivo foi cumprido.

Fica evidente que “grandes demais para falir” não é apenas um entre vários outros assuntos a serem resolvidos por meio de iniciativas regulatórias como a referida lei e as medidas do FSB: a questão jaz no centro dos sistemas financeiros norte-americano e global. Livrar-se do problema não é apenas um dos objetivos do FSB – é a condição *sine qua non* para atingir a estabilidade financeira. Os objetivos dos Estados Unidos e do FSB estão, portanto, inextricavelmente ligados; e eles têm sido perseguidos, sobretudo, por meio da Lei Dodd-Frank e pelas recomendações e regras emanadas do FSB.

Atingir o objetivo do FSB de estabilidade financeira em nível global depende fundamentalmente dos resultados da Lei Dodd-Frank: se a Lei não resolver o problema “grandes demais para falir”, o FSB também não atingirá a sua meta; e a instabilidade permanecerá no âmago do sistema financeiro global.

Os Estados Unidos são o único país que pode, unilateralmente e quase por conta própria, decidir o destino desse sistema, devido à profundidade, à amplitude de seu próprio sistema financeiro doméstico e à permanência do dólar como principal moeda de reserva internacional. Se os Estados Unidos não resolverem o problema

13. Ver Morton (2011, p. 56). *Toward a Premise for Grand Strategy. The enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury in the 1990s elevated the monetary policy of the United States to a postwar grand strategy built around the Nation's superbanks as the competitive core and the dollar as the U.S. export. (...) In the first decade of the 21st century, the debates are over "too big to fail"*.

14. Ver Dodd-Frank (2010). *An act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end "too big to fail"...*

dos “grandes demais para falir”, tanto o trabalho do FSB como a estabilidade do sistema financeiro global estarão comprometidos.

2 AS ORIGENS DA ATUAL “GOVERNANÇA GLOBAL”: O FUNCIONALISMO DE MITRANY

As principais características do funcionalismo foram delineadas por David Mitrany, na década de 1930, e publicadas nos anos 1940 pelo Royal Institute for International Affairs (RIIA), a contraparte, no Reino Unido, do Council on Foreign Relations – o mais importante *think tank* norte-americano no que tange a questões de política externa. Com a publicação de *Um Sistema de Paz Funcional*,¹⁵ Mitrany explica como contornar o maior empecilho à paz mundial, o Estado-nação. Embora a soberania do Estado não pudesse ser atacada frontalmente, ela poderia ser “flanqueada”, por meio de táticas aplicadas no âmbito internacional.

Mitrany argumentava que nações não admitem interferência quanto a sua independência política, mas podem aceitá-la em outras esferas: bastaria direcionar as ações econômicas e sociais no sentido de criar uma comunidade e governo internacionais. No âmbito doméstico, governos centrais controlam essas ações; em nível internacional, as alternativas para controlá-las seriam as seguintes: instaurar um governo mundial pleno ou criar agências independentes, cada uma com função específica.

As premissas funcionalistas ditam que o público abrirá mão da soberania nacional apenas paulatina e inconscientemente, à medida que outorga às agências internacionais maiores responsabilidades, em resposta a necessidades específicas. O aumento dessas responsabilidades reforça a sua autoridade, ao mesmo tempo diminuindo o poder das instituições domésticas, erodido por uma rede em expansão de organizações supranacionais. Com o tempo, caso os governos nacionais fomentem a criação dessas organizações, um “governo mundial evoluirá gradualmente.”¹⁶

A vantagem da criação de múltiplas agências com funções determinadas, segundo Mitrany, seria o fato de que são mais aceitáveis, em razão de sua neutralidade técnica, obviando o problema “obstinado” da igualdade soberana das nações: “A ‘neutralidade’ funcional é possível, enquanto a ‘neutralidade’ política não o é. Ademais, arranjos funcionais têm a virtude de autodeterminação técnica, uma das principais razões que os fazem mais prontamente aceitáveis.”¹⁷

15. *A Working Peace System*.

16. Ver Mitrany (1948, p. 358). *World government will gradually evolve*.

17. Ver Mitrany (1943, p. 350-363). *Functional “neutrality” is possible, where political “neutrality” is not. In addition, functional arrangements have the virtue of technical self-determination, one of the main reasons which makes them more readily acceptable*.

Mitrany indaga-se sobre como múltiplas agências funcionais poderiam ser conectadas umas às outras, de forma a articularem-se como partes de organização mais abrangente. O fato de cada agência trabalhar por conta própria não exclui a possibilidade de algumas ou todas serem coligadas, meta a ser atingida em quatro etapas: *i*) coordenação realizada por meio de assuntos técnicos, dentro do mesmo grupo de funções, com objetivos funcionais mais amplos (primeira etapa rumo a integração mais ampla); *ii*) coordenação de vários grupos de agências funcionais, sem a necessidade de padrão predeterminado ou implementação do mesmo padrão em todos os casos; *iii*) coordenação das agências funcionais com agências de planejamento internacionais, tarefa equiparável à de um árbitro responsável pela resolução de disputas; conselhos regionais seriam utilizados para ajustar ou arbitrar diferenças entre as diferentes regiões; *iv*) nas palavras de Mitrany, a quarta etapa seria a seguinte:

uma ação internacional deve ter acima dela alguma *autoridade política* global. (...) Alguma entidade de feição representativa (...) poderia reunir-se periodicamente. (...) mas não deveria prescrever políticas de fato, para não entrar em conflito com a política dos governos. Qualquer orientação política recomendada por tal entidade teria de ser estabelecida pelos próprios países, por meio de seus respectivos mecanismos de elaboração de políticas.¹⁸

Mitrany argumenta firmemente contra o conceito de “democracia” no âmbito dessas agências: “Não faz parte da natureza desse método que a representação das entidades controladoras sejam democráticas, no sentido político, de forma plena e idêntica para todos.”¹⁹ Idealmente, os representantes nessas agências deveriam cortar os vínculos com suas próprias nações e passar a compor um quadro de funcionários civis internacionais com consciência “renovada”, atingida por meio de resoluta dedicação aos respectivos temas práticos internacionais; deveriam assumir “perspectivas e opiniões internacionais”²⁰ e julgar os diferentes assuntos com base em seus méritos, rejeitando os argumentos políticos habituais.

O local da sede de cada uma dessas agências deveria variar de acordo com as suas respectivas funções e a conveniência deveria ser a base para a sua escolha. Dessa forma, pessoas em várias regiões do mundo teriam a oportunidade de observar a atuação do governo mundial: “já que seria natural variar a sede dessas

18. *Ibidem*: International action must have some overall political authority above it. (...) some body of a representative kind (...) could meet periodically. (...) but it could not actually prescribe policy, or this might turn out to be at odds with the policy of governments. Any line of policy recommended by such an assembly would have to be pressed and secured through the policy-making machinery of the various countries themselves.

19. *Ibidem*. It is not in the nature of the method that representation on the controlling bodies should be democratic in a political sense, full and equal for all.

20. An international outlook and opinion.

diversas agências (...), indivíduos em vários locais do mundo vislumbrariam diante de seus olhos uma parte do governo internacional em ação.”²¹

Desprovidas de representatividade democrática, essas agências estavam sujeitas a críticas quanto a sua legitimidade. Para rebatê-las, Mitrany contrasta o conceito de “democracia de votos” com o de “democracia funcional”,²² buscando nesse último o fundamento para a seguinte tese: a legitimidade dessas agências provém dos bons resultados que apresentam, ou seja, de sua eficiência.

Segundo Robert Cox, Mitrany acreditava que até meios furtivos seriam justificáveis para ultimar o objetivo de um governo mundial: “Aquilo que não poderia ser logrado diretamente poderia ocorrer de forma indireta, furtivamente.”²³ Joseph Nye elabora análise similar:

O neofuncionalismo é uma estratégia para atacar o castelo da soberania nacional por meios furtivos, a partir de grupos de interesse atuando como mercenários e tecnocratas como agentes localizados dentro das muralhas, os quais abririam as portas silenciosamente.²⁴

Cox também alerta para a utilização de crises, por líderes perspicazes dos setores mais integrados, que seriam provocadas para impulsionar o processo de expansão das agências internacionais: “Os líderes mais perceptivos nos setores integrados internacionalmente poderiam utilizar essas conexões dentre as funções relacionadas para assim precipitar ou tirar proveito das crises.”²⁵

3 MITRANY: IDEÓLOGO DO COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS E DA TRILATERAL COMMISSION

Os conceitos funcionalistas de Mitrany foram difundidos pela *Foreign Affairs*, revista do Council on Foreign Relations. Gardner, por exemplo, propõe uma abordagem funcional da ordem mundial para lidar separadamente com assuntos diferentes, sugerindo a criação ou adaptação de instituições com jurisdição limitada e participação seletiva: “Obviamente, nenhuma fórmula única para a tomada de decisões será aplicável em todos os casos. Estruturas diferentes são exigidas para funções diferentes (...).”²⁶ O objetivo a ser alcançado por meio da proliferação de agências, cada qual com uma função específica, seria o mesmo propugnado por Mitrany, de contornar e erodir a

21. Ver Mitrany (1943). *As it would be natural to vary the seat of the various agencies (...), people in many parts of the world would have before their eyes a piece of international government in action.*

22. *voting democracy; working democracy.*

23. Ver Cox (1976, pp. 175-196). *What could not be achieved by the direct approach might come about indirectly, by stealth.*

24. Ver Nye (1971, p. 54). *Neo-functionalism is a strategy for attacking the castle of national sovereignty by stealth, with interest groups as mercenaries and technocrats as agents within the walls to open the gates quietly.*

25. Ver Cox (1976). *Perceptive leaders in the internationally integrated sectors could use these linkages among related functions so as to precipitate or take advantage of crises.*

26. Ver Gardner (1974). *Obviously no one decision-making formula will be applicable across the board. Different structures are required for different functions (...).*

soberania dos Estados: “um desvio, contornando a soberania nacional, corroendo-a parte por parte, logrará muito mais do que um ataque frontal, à moda antiga.”²⁷

A Trilateral Commission, cujo presidente na América do Norte é Joseph Nye, também propugnou uma ordem mundial baseada em agências especializadas. Panfleto intitulado *Rumo a um Sistema Internacional Renovado*²⁸ (1977) enumera as perspectivas de cooperação dentro do sistema internacional e sugere a implementação de políticas nacionais e internacionais por indivíduos com pensamentos similares, entre os quais autoridades, homens de negócio e tecnocratas. As instituições funcionais deveriam “ampliar o enfoque técnico e reduzir a conscientização do público”²⁹ e manter os assuntos estanques, separados uns dos outros: “as perspectivas de lograr uma cooperação eficaz podem ser melhoradas mantendo os assuntos separados – aquilo que chamamos de ‘funcionalismo fragmentário’”.³⁰

Para os autores do Triangle Paper, o sistema internacional deveria ser construído com base em arcabouço de normas, padrões e procedimentos elaborados por especialistas, agrupados em coalizões transnacionais. O objetivo era o de mitigar o nacionalismo, considerado um obstáculo aos acordos internacionais:

os especialistas (mais propensos a dominar discussões limitadas) têm maiores chances de chegar a um acordo do que os generalistas políticos, para quem esses temas podem tornar-se símbolos de vitória ou derrota, numa perspectiva nacional ou regional. A especialização cria um conjunto de conhecimento em comum, além de uma estrutura intelectual entre os peritos de muitas nações. Coalizões de especialistas podem ser construídas através de fronteiras nacionais, em áreas funcionais específicas, atenuando o nacionalismo que, de outra forma, poderia impedir acordos internacionais.³¹

A área monetária era a mais adaptável a esse arcabouço institucional de múltiplas agências, desde que as regras estabelecidas em nível supranacional fossem internalizadas pelos diferentes sistemas domésticos:

o sistema monetário internacional é uma área em que o gerenciamento descentralizado é geralmente factível, dentre um sistema de regras combinado. (...) a execução efetiva das ações pode ser deixada, de forma geral, a cada um dos países.³²

27. *Ibidem*. An end run around national sovereignty, eroding it piece by piece, will accomplish much more than the old-fashioned frontal assault.

28. *Towards a Renovated International System*.

29. *More technical focus, and lesser public awareness*.

30. *Ibidem*. The prospects for achieving effective international cooperation can often be improved if the issues can be kept separate – what we call piecemeal functionalism.

31. *Ibidem*. Specialists (who are more likely to dominate more limited discussions) may be better able to reach agreement than political generalists for whom issues are more likely to become symbolic of victory or defeat for particular national or regional political viewpoints. Specialization creates common bodies of knowledge and intellectual frameworks among experts from many nations. Coalitions of specialists can be built across national boundaries in specific functional areas, blunting the nationalism that might otherwise hinder international agreement.

32. *Ibidem*. International monetary system is an area in which decentralized management is generally feasible within an agreed system of rules. (...) actual execution of actions can be left largely to individual countries.

Para ampliar o leque de participantes nessas agências, os países desenvolvidos são instados a aguardar momento oportuno para convidar países emergentes, cujas contribuições seriam restritas a temas específicos. Os assuntos seriam tratados por grupos ordenados em círculos concêntricos, os anéis exteriores responsáveis apenas por tópicos gerais, enquanto os interiores compostos por um grupo-chave em estreita colaboração, coordenando suas políticas:

Os poderes estabelecidos devem, em geral, manter-se alertos quanto às oportunidades para ampliar seus agrupamentos, engajando países adicionais (...). Muitos assuntos podem ser administrados por meio de uma série de círculos de participação, envolvendo, nos anéis exteriores, consultas e discussões gerais, e movendo para o interior em direção a uma cooperação mais próxima, até que, nos anéis mais internos, ocorra uma colaboração e cooperação próxima do grupo-chave, no que tange às suas políticas.³³

Em 1976, a Trilateral Commission já alertava para a necessidade de reformar as instituições internacionais para reduzir as ameaças à estabilidade internacional. O maior perigo originava-se nas nações cujo poder não se refletia nos arranjos então vigentes: “uma das maiores necessidades na atual fase de construção de instituições é a de incluir os países em desenvolvimento na participação efetiva do sistema internacional”.³⁴ A incorporação dos emergentes ao que hoje se chama “governança global”, portanto, já estava prevista desde a década de 1970.

Um dos autores do Triangle Paper *A Reforma de Instituições Internacionais* foi C. Fred Bergsten, nomeado em seguida como secretário assistente do Tesouro para Assuntos Internacionais, cargo que ocupou de 1977 a 1981. Bergsten também coordenou a política externa econômica dos Estados Unidos em sua função de assistente para assuntos econômicos internacionais de Henry Kissinger, no National Security Council, entre 1969 e 1971.³⁵

O autor afirma que as organizações internacionais com funções específicas seriam mais “eficazes” do que organizações universais, quanto à realização de tarefas concretas, porquanto nelas os assuntos se restringem a tópicos definidos e facilmente gerenciáveis; as agendas são pautadas de forma mais rígida; indivíduos com opiniões similares reúnem-se no mesmo foro; e, principalmente, porque a politização seria evitada, condição essencial para chegar-se a um consenso e realizar um “trabalho sério”.

33. Ver Cooper, Kaiser, e Kosada (1973). *The established powers should, in general, be alert to the opportunity to broaden their groupings to engage additional countries (...). Many issues can be handled through a series of circles of participation, involving, in the outer rings, general consultation and discussion, and moving inward toward closer cooperation until, in the innermost rings, close collaboration and coordination of policies occur among the key group.*

34. Ver Bergsten, Berthoin, e Mushakoji (1976). *The Reform of International Institutions. a major need in the current phase of institution-building is to bring developing countries into effective participation in the international system.*

35. Currículo disponível em: <<http://goo.gl/KAW06m>>.

Os grupos mais amplos e universais teriam maior legitimidade para propor novos conceitos e para coordenar as atividades das organizações com funções específicas, enquanto seus debates poderiam auxiliar na elaboração de agenda futura para as organizações funcionais específicas, ao identificar novos temas e maneiras inovativas de abordar antigos assuntos. As organizações universais, para serem bem-sucedidas, deveriam ter como membros todos os atores importantes no processo e, ao mesmo tempo, cumprir apenas o papel para o qual foram constituídas, sem imiscuir-se em tarefas “operacionais”.

Ainda segundo o Triangle Paper, a crescente interdependência econômica impõe o aumento da coordenação entre as organizações internacionais e das autoridades econômicas dos maiores países, que deveriam pensar em termos de uma economia mundial única: “as autoridades da área econômica, no mínimo aquelas dos maiores países, devem começar a pensar em termos do manejo de uma única economia mundial”.³⁶

Os dirigentes e funcionários das organizações internacionais deveriam, igualmente, promover um processo de consultas às instâncias nacionais por meio do fortalecimento das redes transnacionais de autoridades com pensamentos similares. Outras redes semelhantes, por sua vez, seriam criadas a partir desse processo consultativo. As organizações internacionais deveriam, ademais, tentar envolver o setor privado, o qual poderia ser mobilizado para catalisar ações em âmbito internacional.

Outra etapa seria proporcionar aos países em desenvolvimento mais relevantes um papel no processo decisório, para refletir sua importância crescente no sistema, levando alguns poucos para o círculo interior.³⁷ Os objetivos seriam melhorar o desempenho do sistema, por meio da integração desses países às instâncias de direção, e de capacitá-los a aperfeiçoar a “eficácia” de suas próprias políticas.

Os autores do Triangle Paper vislumbram uma série de círculos concêntricos do processo decisório, por meio do qual se concretizará a governança dos assuntos internacionais. Alguns poucos países-chave tomariam um rumo comum, por meio de discussões informais, após consultas com outros países fora desse grupo central; posteriormente, as decisões seriam implementadas por instituições existentes ou novas, com o envolvimento de todos os países mais relevantes, chegando-se a acordo nos foros apropriados. A informalidade da colaboração no início do processo seria necessária como prelúdio à implementação de medidas concretas.

São claros os paralelos entre as prescrições de Mitrany, delineadas, em 1948, e, posteriormente, complementadas pelo Council on Foreign Relations

36. Ver Bergsten, Berthoin, e Mushakoji (1976). *The economic officials of at least the largest countries must begin to think in terms of managing a single world economy.*

37. *Ibidem.* *Bring selected newcomers into the inner circles of international decision-making.*

e Trilateral Commission, e a atual “governança global”, especialmente no que se refere à organização específica funcional do G20/FSB. O modelo de agências especializadas obriga, por sua própria configuração, o esvaziamento de manifestações políticas.

4 DISCUSSÕES SOBRE O FSB

Conforme as determinações de seu estatuto, o FSB não foi estabelecido por tratado internacional e, portanto, suas decisões não obrigam, legalmente, seus membros a cumprir suas recomendações. O FSB tem sido definido como parte de uma rede regulatória transnacional (“transnational regulatory network” – TRN), um foro informal instalado para facilitar a cooperação na área regulatória, em nível supranacional. As TRNs começaram a ser descritas na literatura acadêmica nos anos 1990, após o estabelecimento do Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária. O livro *Uma Nova Ordem Mundial* (“*A New World Order*”), da acadêmica Anne-Marie Slaughter, que também ocupou cargo no Departamento de Estado norte-americano, descreve esses agrupamentos regulatórios transnacionais como redes, das quais participam representantes de agências regulatórias nacionais. Em artigo para o *Foreign Affairs* (1997), a autora afirma que “as redes governamentais transnacionais são uma realidade. Wall Street direciona sua atenção ao Comitê da Basileia, e não ao Banco Mundial”.³⁸

A definição de TRNs não inclui as organizações baseadas em tratados internacionais ou acordos bilaterais de cooperação. Uma das principais características das TRNs, portanto, é o seu estabelecimento por meio de acordos informais, com estruturas internas flexíveis, e processo decisório consensual; e são descentralizadas, tendo corpo permanente reduzido, com fortes ligações a outras instituições.

As semelhanças desse processo com o funcionamento do FSB são evidentes: por não serem legalmente vinculantes, as suas decisões têm sido consideradas como um tipo de “lei não vinculante” (“soft law”). Não se pode, todavia, subestimar o impacto da “soft law”, porquanto, ao ser incorporada ao arcabouço legal doméstico dos países, torna-se uma “lei vinculante” (“hard law”), produzindo as mesmas consequências dos instrumentos legais de regulação. O exemplo dos Acordos da Basileia demonstra que as políticas regulatórias são influenciadas pelas recomendações de agências supranacionais, a despeito de seu caráter não vinculativo. Membros são estimulados a adotá-las para harmonizar as suas respectivas legislações domésticas, coadunando-as com as decisões tomadas por consenso.

Quanto à característica “técnica” ou “política” do FSB, Giulio Tremonti,³⁹ ex-Ministro de Economia e Finanças da Itália, argumenta que o órgão teria

38. Ver Slaughter (1997). *Transnational government networks are a reality. Wall Street looks to the Basle Committee rather than the World Bank.*

39. Tremonti (2012).

sido inserido na governança global furtivamente, para garantir a supremacia das finanças sobre a política. Não se pode, segundo opinou, partir do lado “errado” – a técnica – para produzir normas regulatórias; o ponto de partida seria, incontornavelmente, a política:

o FSB tem funcionado como um Cavalo de Troia, fabricado pelas finanças para entrar no âmbito político (...) o FSB, começando pelo lado errado – o lado da técnica e não da política –, não poderia funcionar como uma fábrica normativa.⁴⁰

5 A “COMPLEXIDADE” DAS REGULAÇÕES FINANCEIRAS

A Lei Dodd-Frank, os Acordos de Basileia e as recomendações emanadas do FSB, bem como inúmeras outras regulações financeiras têm sido denunciadas pelo fato de serem quase incompreensíveis, de favorecerem os grandes bancos e de serem contraproducentes, gerando instabilidade em vez de saná-las. Ora, se tantos autores têm criticado a complexidade das regras financeiras, faz-se mister indagar por que ainda não foram simplificadas.

Estudos demonstram que regras simples são mais eficazes para regular sistemas complexos; que regras complexas resultam em efeito contrário àquele almejado, gerando múltiplas “consequências não intencionais”. Em discurso intitulado “O cão e o frisbee”, proferido durante simpósio para mais de cem representantes de bancos centrais, o então diretor-executivo para a Estabilidade Financeira do Bank of England, Andrew Haldane, referiu-se à complexidade da regulação financeira da seguinte forma: “regulações complexas desenvolvidas nas décadas recentes não são apenas custosas e incômodas, mas também são menos do que ideais, quanto ao controle de crises. No âmbito da regulação financeira, menos pode ser mais”.⁴¹

Haldane descreve a regulação de sistema complexo por meio de regulação igualmente complexa não como uma solução necessariamente perniciosa ou ruim, mas apenas inferior a uma resposta ótima ou otimizada. A conclusão a que chega ao final do seu discurso, porém, supera muito em ênfase as suas declarações introdutórias e desconstrói os argumentos utilizados para justificar a regulação complexa: “A regulação das finanças modernas é complexa, quase certamente complexa demais. (...) Já que complexidade gera incerteza, e não risco, ela requer uma resposta regulatória baseada na simplicidade, e não na complexidade”.⁴²

40. *Ibidem*. *Il FSB ha funzionato da cavallo di Troia, fabricato dalla finanza per entrare nella politica (...) il FSB, partendo fin dal principio dal lato sbagliato, dal lato della tecnica e non dal lato della politica, non poteva funzionare come fabbrica normativa.*

41. Ver Haldane (2012). *The Dog and the Frisbee. complex regulation developed over recent decades might not just be costly and cumbersome but sub-optimal for crisis control. In financial regulation, less may be more.*

42. *Ibidem*. *Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. (...) Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity.*

Ainda segundo Haldane, os Acordos da Basileia pecam por sua estratégia de ponderar o risco, aumentando o nível de detalhe e complexidade da regulação. A diferença entre a quantidade de páginas de Basileia I para Basileia II, exemplifica, é de uma ordem de magnitude: enquanto aquele acordo precisou de apenas 30 páginas, este chegou a um total de 347. Agravando essa situação, a crise financeira global impôs a negociação de acordo adicional ainda mais complexo, o Basileia III, com 616 páginas. Em decorrência das novas regras, o número de cálculos de risco ponderado exigidos aumentou de forma exponencial, obrigando um banco complexo a realizar milhões de cálculos para cumpri-las e diminuindo a transparência das operações.

O contraste das regulações mais recentes com a principal resposta legislativa à Grande Depressão, o Glass-Steagall Act de 1933, uma das leis financeiras mais influentes do século XX, segundo Haldane, não poderia ser mais marcante: aquela lei foi compilada em documento de apenas 37 páginas; o texto da Lei Dodd-Frank de 2010, em contrapartida, tem 848 páginas e a sua implementação requer detalhamento adicional anual (até 2012, chegou a um total de 8.843 páginas).

A complexidade das leis que regulam o setor financeiro dita que, nos dias atuais, as agências reguladoras norte-americanas (tais como Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency, bancos do Federal Reserve e Securities and Exchange Commission) sejam obrigadas a manter um pequeno exército de trabalhadores para cumprir com suas exigências: o número total ultrapassa 18.500 funcionários. Aludindo à Torre de Babel, Haldane compara a multiplicação do volume de leis, agências e reguladores à contínua ascensão da “Torre da Basileia” (“Tower of Basel”), nome atribuído ao edifício de dezoito andares situado naquela cidade suíça, onde funcionam tanto o BIS como o FSB. A estratégia de aumentar a resposta regulatória a cada crise, porém, tem sido um fracasso; torna-se evidente, portanto, a necessidade de revertê-la, adotando políticas simples e transparentes.

6 O FSB E A QUESTÃO “GRANDES DEMAIS PARA FALIR”

A Declaração de São Petersburgo, emitida após a Cúpula do G20 correspondente, sintetiza dois relatórios produzidos pelo FSB.⁴³ No primeiro, o FSB argumenta que uma reforma regulatória é necessária pelas seguintes razões: *i*) o “boom” financeiro que precedeu a crise foi estimulado por dívidas excessivas e mal-gerenciadas; *ii*) os bancos não se encontravam suficientemente capitalizados; e *iii*) os reguladores

43. O primeiro intitula-se “Visão geral do Progresso na implementação das recomendações do G20 para o reforço da estabilidade financeira”, com 47 páginas, cujo título original é *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*; e o segundo, “Progresso e próximos passos para acabar com ‘grandes demais para falir’ (TBTF)”, com 29 páginas, cujo título original é “Progress and Next Steps Towards Ending ‘Too-Big-To-Fail’ (TBTF)”.

e supervisores falharam e não identificaram esses riscos. A crise acarretou a perda de confiança nos mercados e instituições financeiras, que receberam subvenções públicas, enquanto as instituições grandes demais para falir passaram as suas perdas aos contribuintes, levando a uma recessão global com custos enormes para governos, economias e cidadãos. O legado da crise continua a representar riscos para a estabilidade financeira do sistema, adiando a recuperação econômica.

O relatório indica as providências sendo tomadas para impedir a arbitragem regulatória, como, por exemplo, assegurar que todos os mercados, produtos e participantes venham a ser regulados e supervisionados. Ao reduzir os riscos de futuras crises financeiras e as consequências da instabilidade financeira para a economia real, as reformas seriam uma contribuição essencial para o crescimento econômico sólido, sustentável e equilibrado, objetivo prioritário do G20. O documento informa, igualmente, que a vigilância deve continuar, para identificar novas eventuais falhas no sistema financeiro.

O relatório trata de assunto prioritário para o FSB, determinado pelo G20: a responsabilidade de identificar anualmente as instituições financeiras globais sistemicamente importantes (G-SIFIs), denominação técnica para as instituições “grandes demais para falir”, entre as quais estão categorizados bancos norte-americanos como JPMorgan Chase, Citigroup, Bank of America, Goldman Sachs, Morgan Stanley, e Wells Fargo.⁴⁴ A eliminação do problema é fundamental para implementar reformas regulatórias bem-sucedidas: “o principal objetivo das reformas regulatórias deve ser eliminar (ou pelo menos reduzir muito) os subsídios [aos grandes demais para falir].”⁴⁵

7 A INFLUÊNCIA DAS REDES TRANSNACIONAIS

Uma das primeiras decisões do G20, em nível de líderes, foi instruir um de seus grupos de trabalho⁴⁶ a revisar as providências em curso sobre padrões regulatórios internacionais. O GT recomendou,⁴⁷ como ponto de partida, as sugestões constantes do relatório *Reforma Financeira: uma Estrutura para a Estabilidade Financeira*,⁴⁸ produzido pelo Group of Thirty. Fundado em 1978 por iniciativa da Fundação Rockefeller, o G30 é um *think tank* que exerce influência direta sobre as decisões emanadas do G20 na área financeira.

Uma das recomendações do G30⁴⁹ foi a de consolidar a regulação prudencial sob apenas um regulador: “Em todos os países, as atividades de instituições asseguradas

44. Ver FSB (2013).

45. Ver Wilmarth (2010, p. 707). *The primary objective of regulatory reforms must be to eliminate (or at least greatly reduce) [too big to fail] subsidies (...)*.

46. Nome do GT: Grupo de Trabalho sobre Reforço de Regulação e Fortalecimento da Transparência (*Working Group on Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency*).

47. Ver G20 Working Group 1 (2009).

48. Ver G30 (2009). *Financial Reform: A Framework for Financial Stability*.

49. Constante do capítulo *Redefining the Boundaries of Prudential Regulation*.

pelo governo e que tomam depósitos, deveriam ser sujeitas à regulação prudencial e à supervisão de um único regulador (isto é, supervisão consolidada)”⁵⁰

As recomendações do G30 foram incorporadas às reformas regulatórias no pós-crise. Essa evidente influência do G30 foi objeto específico de estudo acadêmico,⁵¹ que chega à seguinte conclusão: “o G-30 tem desempenhado papel importante na alteração e harmonização das práticas transnacionais da regulação e supervisão, consistente com as preferências do setor privado”.⁵² O estudo também aponta para a capacidade de “clubes” como o G30 – ou seja, redes transnacionais – “capturarem” o processo de elaboração de políticas, por meio de uma “captura intelectual”: a própria definição de uma governança adequada é estabelecida por esses clubes, delimitando as opções de políticas a serem implementadas, fato que auferir benefícios a grupos com interesses específicos nesse processo, inclusive àqueles envolvidos na elaboração e revisão de normas e regulações.

O referido trabalho busca clarificar, igualmente, as políticas por meio das quais se realiza a “captura regulatória”, um tipo de corrupção praticada por agência regulatória que, em vez de agir em prol do interesse público, favorece os grupos dominantes do setor que regula; investiga, dessa forma, os debates sobre a importância dos especialistas, a delegação de autoridade a atores privados e a despolitização das finanças, explicando como a aquisição da autoridade sobre assuntos “técnicos” consolida o papel desses grupos em universo ainda mais abrangente de temas correlatos.

O G30 admite abertamente e se apraz da influência que seus membros exercem sobre a agenda e conclusões do G20, do FSB e de outros atores, conforme escreveu na introdução do relatório de 2012-2013 o seu então presidente, Jean-Claude Trichet (ex-presidente do Banco Central da França e do Banco Central Europeu, presidente europeu da Trilateral Commission⁵³ e ex-membro do Conselho de Curadores do Institute of International Finance – IIF): “Estou satisfeito por relatar que este fluxo de trabalho tem exercido impacto contínuo, influenciando a agenda e a produção do G20, do Conselho de Estabilidade Financeira, e de outras instituições e atores”.⁵⁴

50. Ver Group of Thirty (G30) (2009). *In all countries, the activities of government-insured, deposit-taking institutions should be subject to prudential regulation and supervision by a single regulator (that is, consolidated supervision)*.

51. Ver Tsingou (2012).

52. *Ibidem*. *The G-30 has played a significant part in altering and harmonising transnational practices of regulation and supervision in a way that was consistent with private sector preferences*.

53. Ver <<http://www.trilateral.org/>>.

54. Ver Group of Thirty (G30) (2014. p. 5). *I am pleased to report that this work stream has had an ongoing impact influencing the agenda and output of the G20, the Financial Stability Board, and other institutions and actors*.

8 OS *THINK TANKS* E OS ELABORADORES DA GRANDE ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA

O G30 faz parte de grupo de *think tanks* analisados por Apeldoorn e Graaff, em sua monografia *Os Elaboradores da Grande-Estratégia Norte-americana no Pós-Guerra Fria e a Rede de Planificação Política*.⁵⁵ Os autores descrevem e mapeiam uma rede que chamam de “rede de planificação de políticas” – composta por *think tanks*, fundações, grupos de defesa de interesses específicos e outros – além de evidenciarem a afiliação de indivíduos específicos com as diferentes entidades dessa rede. Aqueles incluídos na análise são escolhidos entre as autoridades envolvidas na política externa dos Estados Unidos – denominados “elaboradores da grande estratégia norte-americana” –, de cada uma das últimas três administrações (Clinton, Bush e Obama).

O trabalho dos autores está inserido em projeto maior que pretende identificar as fontes sociais da grande estratégia norte-americana do pós-Guerra Fria, a qual tem sido, segundo o seu ponto de vista, orientada no sentido de garantir uma porta aberta – “Open Door” – ao capital estadunidense ao redor do globo e de estabelecer uma hegemonia global por meio da criação e da manutenção de uma ordem mundial liberal aberta.

Pretendem examinar, além do nível sistêmico, também os próprios elaboradores da grande estratégia e o contexto social dentro do qual operam, marcado pela chamada “porta giratória” – que descreve o vai e vem desses indivíduos entre os setores privado e público. Para os autores, a visão de mundo dessas pessoas seria moldada por seu contexto social e suas afiliações corporativas, fatores determinantes que influenciarão suas decisões mesmo quando nomeadas para exercer cargos públicos. Há um domínio relativo do setor financeiro e de escritórios de advocacia ou consultoria nas três administrações examinadas, com destaque especial para o capital transnacional. As associações com Wall Street incluem as maiores instituições financeiras, enquanto os outros setores estão representados sobretudo por consultores em firmas globais ou advogados de escritórios internacionais, que vendem seus serviços às grandes instituições transnacionais e ao setor financeiro.

Algumas organizações têm promovido ideias específicas para influenciar a política externa e defendido a estratégia de “Portas Abertas”, de acordo com os autores, a qual visa à abertura generalizada dos mercados ao capital transnacional. As seguintes redes de elaboração de políticas estiveram bem representadas nas últimas três administrações presidenciais: Council on Foreign Relations, Trilateral Commission, Bilderberg Group, Aspen Institute e Atlantic Council. Os elaboradores da grande estratégia foram afiliados àquelas instituições antes de ingressar nas administrações Clinton, Bush e Obama. Atenção especial é concedida à instituição considerada

55. Ver Apeldoorn e Graaff (2013). *America's Post-Cold War Grand Strategy-Makers and the Policy Planning Network*.

“central”: “O maior e mais central dos *think tanks* é o Council on Foreign Relations (CFR), que permanece no coração do estamento dos formuladores de política externa norte-americana desde os anos 1920”.⁵⁶

9 AS INICIATIVAS DE REGULAÇÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS UNIDOS

As iniciativas dos Estados Unidos na área regulatória são fundamentais não apenas para garantir a estabilidade do seu próprio sistema financeiro doméstico, mas também a do global e, portanto, são também imprescindíveis para o trabalho do Conselho de Estabilidade Financeira. A reforma do sistema financeiro como um todo, como afirmou Susan Strange, “deve começar com uma mudança de mentalidade em Washington”.⁵⁷ Prossegue aquela autora:

os Estados Unidos são o único estado que está em qualquer tipo de posição para influenciar – tanto para o bem como para o mal – o comportamento dos bancos de todas as nacionalidades e em quase todos os outros países. (...) Os Estados Unidos, portanto, são o único país com poder decisivo para desregular (e arriscar desestabilizando) o sistema financeiro internacional, ou para estabelecer regras que poderiam governar transações financeiras nos maiores mercados internacionais de capital e moeda”.⁵⁸

As análises de Strange levam às seguintes indagações: seria do interesse dos Estados Unidos manter o sistema financeiro estável? Em que medida pode o aumento da instabilidade do sistema financeiro ser atribuído às decisões políticas dos Estados Unidos? Caso estivessem interessados em estabilizá-lo, quais seriam os impedimentos para a construção dos mecanismos necessários para realizar esse objetivo?

Tal como o exame de Strange, Nomi Prins alude à possibilidade de que os Estados Unidos não estariam interessados em estabilizar o sistema financeiro global; que preferem e têm a intenção de perpetuar uma ordem financeira instável, como política comum aos dois partidos, tanto republicano como democrata: “por suas ações, o governo dos Estados Unidos sob ambos os partidos políticos decidiu abraçar a volatilidade, em vez da estabilidade, a partir de uma perspectiva de elaboração de políticas”.⁵⁹

56. Ver Apeldoorn e Graaff (2013). The largest and most central think tank here is the CFR, which has been at the heart of the US foreign policy establishment since the 1920s.”

57. Ver Strange (1986). *Must start with a change of mind in Washington*.

58. *Ibidem*. *The United States is the only state in any sort of position to influence – for good or for evil – the behaviour of banks of all nationalities and in almost all other counties. (...) The United States, therefore, is the only country with a decisive power either to deregulate (and risk destabilizing) the international financial system, or to set rules that would govern financial transactions in the major international capital and money markets*.

59. Ver Prins (2014). *By its actions, the US government under both political parties has chosen to embrace volatility rather than stability from a policy perspective*”.

Entre as iniciativas regulatórias tomadas pelo governo norte-americano depois da crise de 2008, destaca-se a Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e Proteção ao Consumidor”,⁶⁰ de 2010. Essa Lei não surtiu o efeito anunciado de estabilizar o sistema financeiro e de solucionar o problema “grandes demais para falir”; ao contrário, produziu resultados diametralmente opostos àqueles supostamente “desejados”. Dessa forma, tanto a Lei como as demais iniciativas levarão a uma instabilidade ainda maior do sistema financeiro doméstico norte-americano e, em consequência, do sistema financeiro global.

Em 2014, quatro anos após a passagem da Lei Dodd-Frank, surgiram críticas contundentes as suas consequências reais, que teriam anulado as expectativas por ela geradas, especialmente em relação ao objetivo de acabar com o problema “grandes demais para falir”. O Comitê de Serviços Financeiros do Congresso, por exemplo, que tem jurisdição sobre o sistema bancário e supervisiona o Conselho do Federal Reserve, os bancos individuais do Fed e o Tesouro, produziu relatório criticando a Lei.

O título do documento descreve a principal falha da Lei Dodd-Frank: *Fracasso da tentativa de acabar com ‘grandes demais para falir’*.⁶¹ Para o Comitê, a Lei não cumpriu com sua meta precípua e produziu efeito contrário àquele intencionado. Conforme as declarações do Presidente do Comitê, “a Lei Dodd-Frank não apenas não acabou com o fenômeno ‘grandes demais para falir’, mas também teve o efeito inverso de entrincheirá-lo ainda mais como uma política oficial do governo”.⁶²

A Lei Dodd-Frank também foi criticada por ser longa e complexa demais. Para alguns de seus apologistas, isso se deve ao fato de que o próprio tema – a regulação financeira – também é muito complicado. Diversos comentaristas têm argumentado, no entanto, em prol da elaboração de leis simples, que resolveriam o problema “grandes demais para falir”; bastaria, por exemplo, dismantelar os grandes bancos, ou pelo menos impor um limite determinado a seu tamanho.

Nicholas Taleb, escrevendo para a revista *Foreign Affairs*, faz os seguintes comentários sobre o assunto: “A mais simples e mais eficaz resposta à crise financeira de 2008 (...) teria sido colocar um limite firme no tamanho das instituições financeiras (...) tal lei poderia ter sido escrita em duas folhas de papel”.⁶³ Francis Fukuyama, escrevendo na mesma publicação, tem opinião similar: “Em vez de simplesmente limitar o tamanho dos bancos, no final das contas a Dodd-Frank não será

60. *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.

61. *Failing to End 'Too Big to Fail'*.

62. Ver U.S. House of Representatives (2014). *Not only did the Dodd-Frank Act not end 'too big to fail,' it had the opposite effect of further entrenching it as official government policy*.

63. Ver Taleb e Blyth (2011). *The simplest and most effective response to the 2008 financial crisis (...) would have been a law that put a hard cap on the size of financial institutions (...) such a law could have been written on a couple of sheets of paper*.

capaz de resolver o problema de bancos serem grandes demais para falir”.⁶⁴ Outra opinião quase idêntica é a do ex-presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga, expressada durante conferência no Council on Foreign Relations, do qual é membro: “a regulação financeira é complexa demais; ninguém a compreende; ninguém tampouco entende as suas conexões com a política monetária”.⁶⁵

A permanência do problema “grandes demais para falir” também foi apontada pelo FMI, em seu *Relatório sobre Estabilidade Financeira Global*, de março de 2014, que dedica seu terceiro capítulo à questão: “Qual é o tamanho do subsídio implícito aos bancos considerados importantes demais para falir?”.⁶⁶ A crítica mais contundente do relatório é a de que governo não tentou resolver o problema “grandes demais para falir”, à época da crise, mas, ao contrário, trabalhou com o intuito deliberado de agravá-lo. Segundo o FMI, o governo dos Estados Unidos estimulou fusões e aquisições durante a crise, acarretando o aumento do tamanho dos grandes bancos: “Governos e bancos centrais frequentemente estimularam a consolidação da indústria bancária na tentativa de combater a crise financeira. Em 2008, o governo dos Estados Unidos e o Federal Reserve direta ou indiretamente apoiaram três aquisições significativas (...)”.⁶⁷

10 O COMPLEXO TESOURO-FED-GRANDES DEMAIS PARA FALIR (TBTF)

Tão complicadas e tortuosas são as análises visando explicar os resultados invertidos da Lei Dodd-Frank, por meio da justificativa de “consequências não intencionais”, que se faz necessário outro instrumento analítico para compreender o ocorrido: a unidade do complexo composto por Tesouro-Federal Reserve-Grandes Demais para Falir (*too big to fail* – TBTF). Tornam-se mais claras e compreensíveis as ações desses atores ao adotar o ponto de vista de que atuam como entidade única.

As evidências de que Tesouro, Fed e grandes bancos compõem um complexo integrado têm surgido com maior frequência, nos últimos anos. Um artigo no *Financial Times*, por exemplo, pergunta sobre a proximidade dos grandes bancos de Wall Street ao Banco de Nova York do Federal Reserve, responsável por supervisioná-los:

Os vazamentos recentes [de ex-funcionária do Fed] têm suscitado questões sobre o Fed de Nova York, se este permanece próximo demais aos bancos e sobre a

64. Ver Fukuyama (2014). *Rather than simply capping bank size, [Dodd-Frank] in the end will still not solve the problem of banks being 'too big to fail'*.

65. Ver Council on Foreign Relations (2014). *Financial regulation [is] too complex; noone understands it, and its connections to monetary policy*.

66. International Monetary Fund (2014). *Global Financial Stability Report; Chapter 3: How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?*

67. *Ibidem*. *Governments and central banks often encouraged consolidation in the banking industry in an attempt to fight the financial crisis. In 2008, the U.S. government and Federal Reserve directly or indirectly supported three significant acquisitions (...)*.

necessidade de escrutinar o processo de supervisão do sistema bancário, conforme vem sendo praticado pelo governo dos Estados Unidos.⁶⁸

Essa proximidade entre bancos e Fed é exemplificada, naquele artigo, pelo fato de que o Goldman Sachs redigiu nota à imprensa, para ser divulgada pelo próprio New York Fed, logo após a quebra do Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008: “De acordo com pessoas familiarizadas com o assunto, o Goldman minudou então outra nota à imprensa e a enviou ao Fed de Nova York. Essa versão seria utilizada como declaração do próprio banco central”.⁶⁹

Os próprios bancos privados têm redigido a legislação que os beneficia, visando à eliminação das regulações implementadas após a crise financeira. Uma das instituições financeiras mais envolvidas nesse processo de elaborar o texto das leis em benefício próprio tem sido o Citigroup, que justifica esse evidente conflito de interesses alegando que se trata de procedimento corriqueiro:

Um dos projetos de lei (...) era essencialmente do Citigroup (...). Autoridades da indústria reconheceram que [o Citigroup] desempenhou um papel na elaboração do projeto, mas argumentaram que essa prática era comum em Washington.⁷⁰

A lista de membros do governo que já trabalharam para o Citigroup é extensa. A senadora Elizabeth Warren referiu-se a esse fenômeno em um de seus discursos:

três dos quatro últimos secretários do Tesouro sob presidentes do Partido Democrata possuíam afiliação com o Citigroup (...) Stanley Fischer [vice-presidente do Fed] foi um executivo do Citigroup. (...) Essa é a porta giratória em seu aspecto mais perigoso.⁷¹

Alguns pontos da história da criação do Federal Reserve poderão esclarecer as origens desse complexo. É notória a dificuldade de descobrir quais instituições bancárias comerciais detêm as ações dos 12 bancos regionais do Federal Reserve. Estes não são companhias de capital aberto, e portanto a Securities and Exchange Commission (SEC) não os obriga a publicar lista de seus principais acionistas. Para adquirir ações nesses bancos regionais do Fed, o Federal Reserve Act estipula o seguinte: “toda associação bancária nacional na jurisdição [de banco do Federal Reserve] está obrigada, em até trinta dias após a notificação do comitê de organização, a subscrever ao estoque de capital desse mesmo banco do Federal Reserve (...)”.⁷²

68. Ver Braithwaite, Chon e Sender (2014). *The recent leaks have again raised questions over whether the New York Fed is too close to the banks and if a more profound overhaul of how the US government oversees the banking system is required.*

69. *Ibidem.* According to people familiar with the matter, Goldman then drafted another release and sent it to the New York Fed. This one was to be used as the central bank's own statement.

70. Ver Lipton e Protess (2013). *One bill (...) was essentially Citigroup's (...) Industry officials acknowledged that they played a role in drafting the legislation, but argued that the practice was common in Washington.*

71. *Ibidem.* Three of the last four Treasury secretaries under Democratic presidents have had Citigroup affiliations (...) Stanley Fischer, was a Citigroup executive. (...) This is the revolving door at its most dangerous.

72. Federal Reserve Act. Disponível em: <<http://goo.gl/Kvhnqq>>. *Every national banking association within that [Federal Reserve] district shall be required within thirty days after notice from the organization committee, to subscribe to the capital stock of such Federal reserve bank (...).*

Os bancos nacionais atuantes no distrito de Nova York do Federal Reserve, portanto, são obrigatoriamente, por força daquela lei, acionistas do Banco de Nova York do Federal Reserve. O Federal Reserve Act, assinado pelo presidente Woodrow Wilson, em 23 de dezembro de 1913, concedeu poderes únicos ao Federal Reserve Bank de Nova York, transformando-o no mais importante de todos os bancos regionais do Fed. À época, a influência do banco de J.P. Morgan sobre o New York Fed já era discutida: “O Fed de Nova York e o banco [Morgan] compartilhavam um sentido de propósito ao ponto de a Casa de Morgan também ser conhecida em Wall Street como o banco do Fed”.⁷³

Esse “sentido de propósito” compartilhado transformou-se, nos dias de hoje, em relação ainda mais íntima: o banco de J. P. Morgan, agora transformado em JPMorgan Chase após fusões e aquisições ao longo dos anos, pode ser considerado um braço financeiro do governo norte-americano, como ficou demonstrado na última crise. Em março de 2008, o Departamento do Tesouro e o Federal Reserve arquitetaram a venda do banco Bear Stearns para o JPMorgan Chase, cujo presidente, Jamie Dimon, era membro do Conselho do Federal Reserve Bank de Nova York: “Bear Stearns foi vendido ao JP Morgan Chase (...) Merrill Lynch foi vendido ao Bank of America, o primeiro ‘bailout’ praticado pelo AIG (...) – operações essas todas intermediadas pelo governo”.⁷⁴

Após a crise, o Federal Reserve iniciou seu programa de “flexibilização quantitativa” (“quantitative easing”, ou QE), que incluiu a compra de ativos dos bancos comerciais, como os Mortgage Backed Securities (MBS), cujo valor de mercado havia despencado. Tratou-se de mais uma forma de socorrer os bancos, e não apenas uma “injeção de liquidez” no sistema bancário: no ato da compra desses ativos, o Federal Reserve cria moeda *ex nihilo* – do nada –, que acaba nos balanços contábeis dos bancos, fortalecendo sua posição financeira.

Esses ativos “tóxicos”, porém, continuam no balancete do próprio Federal Reserve, e configuram os mesmos títulos que estavam no cerne da crise financeira de 2008. Não é o próprio Conselho do Federal Reserve em Washington, contudo, que vem operacionalizando o referido programa “flexibilização monetária”, tarefa outorgada ao Federal Reserve Bank de Nova York que, por sua vez, contratou o JPMorgan Chase para custodiar aqueles ativos “tóxicos” – cujo valor total, em novembro de 2014, era de USD 1,7 trilhões.⁷⁵

73. Ver Prins (2014). *The New York Fed and the [Morgan] bank would share a sense of purpose such that the House of Morgan would be known on Wall Street as the Fed bank.*

74. Ver Johnson (2009). *Bear Stearns was sold to JP Morgan Chase (...) Merrill Lynch to Bank of America, the first bailout of AIG (...) – all of which were brokered by the government.*

75. Ver Martens e Martens (2014).

Ao mesmo tempo em que custodia os MBS do Fed, o JP Morgan tem sido acusado de numerosos crimes – inclusive o de ter vendido os MBS de forma fraudulenta. Como informa o *site* do Departamento de Justiça, o governo dos Estados Unidos entrou em acordo com o banco em razão dos “títulos hipotecários residenciais defeituosos”. As autoridades norte-americanas concluíram que o JPMorgan vendeu bilhões de dólares desses títulos mesmo sabendo, previamente, que estava lesando os seus clientes.⁷⁶

O resumo desse episódio é o seguinte: JP Morgan Chase vende títulos de forma fraudulenta, muitos dos quais “tóxicos”; o Federal Reserve inicia a “flexibilização monetária”, comprando MBS tóxicos para socorrer os bancos – socorrendo, inclusive, o próprio JPMorgan; em seguida, em vez de gerenciar esses ativos em conta própria, o Federal Reserve de Nova York contrata e paga o JPMorgan Chase para custodiá-los.

Ainda mais grave é o fato de o Federal Reserve Bank de Nova York ser o principal regulador do JP Morgan Chase. O “New York Fed”, como é conhecido, tem sido acusado de complacência em relação aos grandes bancos, aos quais deveria, em princípio, aplicar a regulação prevista em lei, utilizando todos os meios a seu dispor para realizar a tarefa. O que se descobriu, porém, é justamente o oposto: em vez de estimular seus reguladores a utilizar os instrumentos de fiscalização durante suas funções, o Fed de Nova York tem desencorajado essa prática, como demonstra artigo publicado pelo *site* Bloomberg: “O Fed estimula seus funcionários a manter a cabeça abaixada, a obedecer aos seus gerentes e a apaziguar os bancos”.⁷⁷

As acusações citadas são baseadas em gravações secretas divulgadas por antiga reguladora do Fed de Nova York, Carmen Segarra, que demonstram a leniência proposital do Fed em relação aos bancos que deveria fiscalizar. Congressistas como a Senadora Elizabeth Warren têm acusado o Fed de ter uma relação demasiadamente “aconchegante” com os grandes bancos: “Bem, em última análise, o que esse relatório nos diz é exatamente aquilo que já sabíamos – que o relacionamento entre os reguladores e as instituições financeiras que eles supervisionam é cômoda demais para proporcionar a fiscalização rígida necessária”.⁷⁸

11 A PRÓXIMA CRISE

A inevitabilidade da ocorrência de outra crise financeira no curto ou médio prazo tornou-se quase um consenso, apesar das afirmações em contrário de autoridades norte-americanas, que supostamente foram “surpreendidas”

76. Ver US Department of Justice (2013).

77. Ver Lewis (2014). *The Fed encourages its employees to keep their heads down, to obey their managers and to appease the banks.*

78. Ver National Public Radio (2014). *Well, ultimately this report tells us exactly what we already knew – that the relationship between regulators and the financial institutions they oversee is too cozy to provide the kind of tough oversight that's really needed.*

com a eclosão da última crise. Alan Greenspan, por exemplo, presidente do Federal Reserve durante quase vinte anos (1987-2006) e, portanto, um dos principais responsáveis por inflar a bolha especulativa de derivativos imobiliários que estourou após a sua saída do Fed, alegou ignorância ao ser indagado se havia previsto a crise financeira iniciada em 2007. Acreditava, segundo suas afirmações ao Congresso, na capacidade de autorregulação dos mercados, função que não conseguiram cumprir adequadamente, porquanto foram incapazes de conter as crises sistêmicas. Por essa razão, ficou “chocado” com o fato de o seu “modelo” não ter funcionado conforme havia previsto:

aqueles dentre nós que têm confiado no interesse próprio das instituições de empréstimo para proteger o patrimônio dos acionistas, eu mesmo especialmente, estamos em estado de incredulidade e choque. (...) Ainda não entendo plenamente por que aconteceu (...).⁷⁹

As declarações de Greenspan são, em si mesmas, surpreendentes, e merecem ser questionadas, uma vez que os operadores do setor trabalham com a certeza de que crises financeiras são corriqueiras e ocorrerão com certa frequência. Jamie Dimon, presidente do maior de todos os bancos “grandes demais para falir”, JPMorgan Chase, confirmou a inevitabilidade das crises durante audiência no Congresso, ao responder a pergunta sobre a definição de “crise financeira”: “minha filha me perguntou quando voltou da escola, ‘o que é a crise financeira’, e eu disse, ‘bem, é algo que acontece a cada 5 a 7 anos’. (...) Não deveríamos ficar surpresos”.⁸⁰

Dimon, portanto, acredita que as crises são inevitáveis e periódicas. De fato, elas deixam marcas indeléveis na trajetória do sistema financeiro, as quais não se apagam, mas continuam subjacentes à aparente tranquilidade dos mercados. Para Paulo Nogueira Batista Jr., ex-diretor-executivo do Brasil no FMI, a situação seria ainda mais grave: “Hoje as crises são pontuadas por breves períodos de estabilidade”.⁸¹

As crises estão interconectadas entre si, e tendem a crescer com o movimento exponencial de acúmulo de dívidas de todo o sistema. A mais recente crise financeira global demonstra que as regulações emanadas do FSB pouco ou nada adiantarão para impedir a próxima crise, cujo tamanho assumirá proporções históricas, significativamente maiores que a anterior. Essa interconexão entre uma crise e outra, bem como a insuficiência da regulação, é assinalada por Armínio Fraga, em conferência realizada no Council on Foreign Relations: “Muitas vezes vamos de crise em crise sem perceber que estão conectadas. Esse jogo não acontece uma vez só;

79. Ver House of Representatives (2008). *Those of us who have looked to the self-interest of lending institutions to protect shareholders equity, myself especially, are in a state of shocked disbelief. (...) I still do not fully understand why it happened (...)*.

80. Ver Sundby (2010). *My daughter asked me when she came home from school 'what's the financial crisis,' and I said, 'Well it's something that happens every five to seven years,' (...) We shouldn't be surprised.*

81. Ver Cintra (2014).

é um jogo que se repete. E as regulações não têm sido estruturadas para evitar que ocorram no futuro”.⁸²

Se a maioria está de acordo com a impossibilidade de conter a próxima crise, o mesmo não pode ser afirmado em relação às suas causas prováveis; o consenso acaba por pulverizar-se em variedade enorme de previsões. A crise futura poderá ser causada por fatores como: o sistema financeiro paralelo; derivativos; mercado de títulos; crédito excessivo na China; mercado de câmbio; ou a decisão do Fed de aumentar as taxas de juros, entre outros. Enfim, os cenários previstos são infundáveis.

12 A INCORPORAÇÃO DOS EMERGENTES À “GOVERNANÇA GLOBAL”

Ainda nos anos 1970, a Trilateral Commission de David Rockefeller produziu documentos que propugnavam a expansão da governança global, esposando ideias similares. Objetivo central dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial, conforme descrito anteriormente, tem sido a expansão da estratégia “Portas Abertas” (“Open Door”), que visava a cooptar países da periferia com economias em crescimento a sua órbita e abrir seus mercados ao capital norte-americano.

A mesma estratégia – ainda em elaboração e longe de ser plenamente implementada – continuou nas décadas subsequentes e encontrou expressão em outros estudos produzidos pela Trilateral Commission. Um desses documentos, datado do final da década de 1990, foi escrito por Robert Zoellick, cujas credenciais o colocam no topo da comunidade de elaboradores da grande estratégia norte-americana: foi “conselheiro sênior internacional” e “presidente dos conselheiros internacionais” do Goldman Sachs;⁸³ é também membro do Council on Foreign Relations; participante das conferências do grupo Bilderberg; e membro da Trilateral Commission.⁸⁴

Zoellick, em artigo para o *Washington Post* intitulado “Cinco Mitos sobre o G-20”, descarta a noção de que “o G-20 é o novo governo global”,⁸⁵ argumento que não se sustentaria, porquanto o G-20 não está lastreado por estatuto de direitos, não vota e seus membros não estão obrigados a ações compulsórias. O G20, para ele, seria apenas um fórum informal de diplomacia econômica, um comitê diretor que busca compartilhar pontos de vista e recomendações por meio do consenso, ao mesmo tempo apoiando-se em instituições multilaterais para “impulsionar ideias e executar políticas”, com o auxílio de nações não membros do grupo. A probabilidade de lograr ações importantes, segundo Zoellick, seria aumentada

82. Ver Council on Foreign Relations (2014). Transcrição do áudio: *Often, you then go from crisis to crisis without realizing that they're connected. This is not a one-off game; this is a repeated game. And you don't structure it [as regulações] in the way that prevents this from happening in the future.*

83. Ver Goldman Sachs (2013).

84. Ver Trilateral Commission (2010).

85. *Five Myths about the G-20; The G-20 is a new global government.*

por meio de acordos formados no âmbito de grupos reduzidos: “ação significativa é mais suscetível de ser alcançada ao forjar acordos antes, em grupos menores, e depois tentar expandir as coalizões”.⁸⁶

No mesmo mês em que nascia o G20 Financeiro, em setembro de 1999, a Trilateral Commission publicou o Triangle Paper número 53, de coautoria de Zoellick, no qual são enumerados os objetivos estratégicos dos Estados Unidos para preservar e expandir a ordem estabelecida. Um desses objetivos é justamente aproximar-se de alguns países-chave:

Os candidatos daquelas nações que estão construindo economias de mercado aberto (...) países na Europa Central e do Leste, América Latina, e Ásia do Leste oferecem oportunidades para aumentar a atual comunidade política democrática.⁸⁷

As recomendações de Zoellick assemelham-se às teorias funcionalistas de David Mitrany, que vislumbravam a criação de um governo mundial de forma progressiva, por meio da formação de grupos menores, cada qual trabalhando para cumprir funções específicas; à medida que desempenhavam suas tarefas, a sua atuação seria ampliada, cruzando com a de outros grupos e formando, eventualmente, a nova ordem desejada.

13 OS COMITÊS “TÉCNICOS” DO FSB

O FSB possui cinco comitês: Comitê Permanente de Avaliação de Vulnerabilidades (VACL); Comitê Permanente de Cooperação em Supervisão e Regulação (SRC); Comitê Permanente de Orçamento e Recursos (SCBR); e Grupo Diretor de Resoluções (ReSG).⁸⁸ Subordinada ao referido SCAV, encontra-se a Força Tarefa sobre o sistema bancário paralelo,⁸⁹ que identificou cinco áreas em relação às quais poderiam ser elaboradas recomendações. Com base nessas classificações, cinco fluxos de trabalho (“workstreams” – WS) foram constituídos: *i*) WS1, sobre a interconexão entre o sistema bancário e o sistema bancário paralelo, com o objetivo de mitigar os riscos de transbordamento; *ii*) o WS2, sobre a suscetibilidade dos fundos de mercado monetário (“money market funds” – MMFs) a sofrer “corridas”; *iii*) WS3, sobre os riscos oriundos de outras entidades do sistema bancário paralelo; *iv*) o WS4, sobre os incentivos associados à securatização; e *v*) WS5, sobre os riscos e incentivos pró-cíclicos associados à securatização.⁹⁰

86. Ver Zoellick (2011). *Push ideas and execute policies; meaningful action is most likely achieved by first forging agreements in smaller groups and then seeking to expand coalitions.*

87. Ver Zoellick (1999). *The candidates are those nations that are building open market economies (...) countries in Central and Eastern Europe, Latin America, and East Asia offer an opportunity to enlarge today's democratic political community.*

88. Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities (SCAV); Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation (SRC); Standing Committee on Budget and Resources (SCBR); e Resolution Steering Group (ReSG).

89. *Task Force on Shadow Banking.*

90. Ver FSB (2014).

Subordinado ao Grupo Diretor de Resoluções (ReSG), por sua vez, estão quatro grupos: a Equipe de Elaboração de Metodologias de Avaliação, o Grupo Jurídico de Especialistas, o Grupo de Gerenciamento de Crises Transfronteiriças para Asseguradores (I-CBCM) e o Grupo de Gerenciamento de Crises Transfronteiriças para Bancos (CBCM),⁹¹ este último contendo seis fluxos de trabalho (*workstreams*). Outros grupos do FSB incluem as seguintes entidades: Supervisão de Intensidade e Eficácia (SIE); Grupo de Peritos em Cooperação Internacional e Intercâmbio de Informações; Grupo de Contato de Monitoramento de Compensações (CMCG); Rede de Monitoramento de Implementação; Grupo de Trabalho de Derivados de Mercado de Balcão; e Grupo de Estudo de Viabilidade de Agregação (AFSG).⁹²

Existem, igualmente, vários conselhos consultivos para cada região do mundo, como o Grupo Consultivo Regional para as Américas (RCGA). A estrutura do RCGA, por sua vez, inclui dois grupos de trabalho, o Grupo de Trabalho sobre o Sistema Bancário Paralelo e o Grupo de Trabalho Relatando Transações Financeiras aos Repositórios de Comércio.⁹³

O arcabouço do FSB segue de forma surpreendente as prescrições de Mitrany, que vislumbrava agências especializadas desprovidas de qualquer influência política nas únicas unidades onde decisões são efetivamente tomadas: nos comitês e subcomitês técnicos. Uma listagem incompleta apenas das siglas dos comitês do FSB exemplifica a dificuldade que países emergentes têm em participar das reuniões correspondentes em nível técnico: SCAV, SRC, SCBR, ReSG, SCSI, TFSB, WS1, WS2, WS3, WS4, e WS5, KA AMDT, LEG, I-CBCM, CBCM, CMCG, IMN, OTC DWG e AFSG. Ora, se essas dificuldades surgem até mesmo para garantir participação adequada nessas reuniões, o que dizer sobre a possibilidade de os emergentes levarem propostas concretas à mesa de negociações?

Essa proliferação de grupos de trabalho, subgrupos, forças-tarefa, e fluxos de trabalho sobrecarrega a capacidade dos emergentes de enviar número apropriado de técnicos para participar das reuniões correspondentes. Sem o conhecimento profundo dos detalhes técnicos que serão discutidos, torna-se difícil ou impraticável participar dessas reuniões e impossível de influenciar as recomendações que delas emanarão. Ora, é a partir dessas reuniões “técnicas” que eventualmente serão realizadas as mudanças às regulações financeiras globais. Como opinou comentarista sobre

91. Resolution Steering Group (ReSG), KA Assessment Methodology Drafting Team, o Legal Experts Group, o Cross Border Crisis Management Group for Insurers (I-CBCM), e o Cross Border Crisis Management Group (CBCM) for Banks,

92. Nomes originais: Supervisory Intensity and Effectiveness (SIE); Expert Group on International Cooperation and Information Exchange; Compensation Monitoring Contact Group (CMCG); Implementation Monitoring Network; OTC Derivatives Working Group; Aggregation Feasibility Study Group (AFSG).

93. *Working Group on Shadow Banking*; e *Working Group on Reporting Financial Transactions to Trade Repositories*.

o assunto, “a verdadeira habilidade do FSB de produzir mudanças significativas na regulação global provém de seus comitês técnicos”.⁹⁴

A estrutura foi desenhada para obviar intervenções políticas de qualquer gênero e para tornar os assuntos mais complexos e inescrutáveis do que necessário, sendo até mesmo contraproducentes, caso o objetivo realmente fosse zelar pela estabilidade financeira. Em relação à questão política, há de se atentar para o fato de que nenhuma chancelaria foi convidada a participar do FSB; e, ainda que participassem, seus representantes seriam incapacitados de compreender plenamente os assuntos discutidos, sem antes passar por algum tipo de especialização.

Cada regra emanada do nível técnico do FSB pode ser considerada como uma alavanca que, ao ser manipulada, produz efeitos significativos nos setores domésticos de todos os países que a aplicam. Cada regulação pode ter repercussões no setor bancário: alterações nos requerimentos de capital ou na ponderação de risco têm impacto no sistema financeiro que se propaga pela economia real.

14 A FUTURA ORDEM EM REDE

Alguns dos textos de David Mitrany, bem como os do Council on Foreign Relations e Trilateral Commission, citados anteriormente, são prescientes e descrevem, de forma precisa, a estrutura da governança global atual e seu funcionamento: as agências especializadas, os “especialistas”, a governança em círculos concêntricos, a “complexidade” dos temas e a abordagem “fracionária”. Dado que aqueles documentos elaborados há décadas prenunciam com misteriosa exatidão a ordem mundial contemporânea, faz-se mister identificar as previsões constantes de artigos mais recentes que apontam para o paradigma de uma ordem futura.

Escrevendo na revista *Foreign Affairs*, Patrick Stewart submete-se à futurologia, exercício habitual para o Council on Foreign Relations: prevê que o mundo será caracterizado pela falta de controle, a ausência de governo, e a inexistência de comando; será um “Mundo Sem Regência” – “The Unruled World” –, conforme o título do artigo.⁹⁵ Para o autor, tornou-se evidente o relativo declínio da importância de entidades universais, como as Nações Unidas e a OMC, esta atualmente em “estado de coma”. As respostas mais “eficazes” aos problemas globais provirão de entidades informais: trata-se, segundo Stewart, de uma tendência atual que se tornará cada vez mais acentuada. O que está sendo anunciado formalmente no artigo não é nada menos que o ocaso do sistema internacional baseado em instituições formais, criadas por tratados: “No futuro, não assistiremos à renovação ou à construção de

94. Ver Donnelly (2012). *The FSB's real ability to make a substantial change to global regulation is through its technical committees.*

95. Ver Stewart (2014).

uma nova arquitetura internacional radiante, mas sim (...) à uma massa de arranjos informais desordenados e abordagens fragmentadas.”⁹⁶

As justificativas utilizadas para descrever o futuro supostamente desgovernado ecoam a obra de David Mitraný, sem mencioná-lo: a ordem institucional deixará de existir, porquanto essas organizações não são nem ágeis, nem eficientes, nem práticas, nem flexíveis. Não conseguem levar a cabo ações concretas e estão obstaculizadas por debates políticos. O futuro, portanto, seria caracterizado por entidades informais, como “clubes que se autosselecionam, coligações *ad hoc* (...), redes profissionais transnacionais, órgãos técnicos de elaboração de normas, redes de ação global”.⁹⁷ Esse tipo de configuração funcionaria melhor, tendo em conta a necessidade de lidar com “assuntos diabolicamente complexos”. Por essa razão, a governança mundial futura será realizada de forma fragmentada: “um governo em fragmentos”.⁹⁸ A contínua referência às “abordagens fragmentárias” remete à teoria da Trilateral Commission, descrita anteriormente (“funcionalismo fragmentário”), anunciada desde a década de 1970 e em via de implementação desde então.

Para entender por que esse tipo de ordem foi planejada e executada, deve-se atentar para os objetivos e motivos dos Estados Unidos, descritos por Ikenberry como a implantação da Ordem Liberal Hegemônica – um mundo de livre circulação de capitais e mercados abertos. Exemplos recentes de mecanismos utilizados para lograr a instauração dessa ordem são o Acordo de Parceria Trans-Pacífico (“Trans-Pacific Partnership” – TPP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (“Transatlantic Trade and Investment Partnership” – TTIP). O principal mecanismo utilizado, para alcançar esse objetivo, foi descrito por Morton, que descreveu “a confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro” e a “grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos super-bancos da Nação.”⁹⁹

As crises são um dado da realidade, são esperadas e são provocadas, em grande parte, pelas ações do próprio Federal Reserve. A política é movida a crises, vistas como oportunidades para atingir certos objetivos: ampliar a Ordem Liberal, por meio da cooptação de nações emergentes, usando uma estratégia de círculos concêntricos; e garantir o aumento do poder do complexo Tesouro-Fed-Grandes Demais para Falir.

O fenômeno “grandes demais para falir” ainda não foi resolvido, conforme discutido anteriormente, e não será efetivamente resolvido, porquanto não se

96. *Ibidem*. *The future will see not the renovation or the construction of a glistening new international architecture but rather (...) a welter of informal arrangements and piecemeal approaches.*

97. *Ibidem*. *Self-selecting clubs, ad hoc coalitions (...) transnational professional networks, technical standard-setting bodies, global action networks.*

98. *Ibidem*. *Fiendishly complex issues; e governance in pieces.*

99. Ver Morton (2011, p. 56). *Enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury”; “grand strategy built around the Nation’s superbanks.*

trata de “problema” para os Estados Unidos; trata-se do pilar central de seu poder. Acabar com as instituições “grandes demais para falir” equivaleria à destruição desse pilar, eventualidade que enfraqueceria a capacidade dos Estados Unidos de manter e expandir a Ordem Hegemônica Liberal. A grande estratégia norte-americana, garante Morton, está baseada em torno daquele complexo – do qual os próprios “grandes demais para falir” fazem parte. Sob essa ótica, os Estados Unidos não permitirão que esses bancos entrem em falência; ao contrário, serão sempre reforçados, como ficou evidente durante a última crise. O fato de esses bancos terem aumentado de tamanho não constitui, obviamente, uma “consequência não intencional” da crise: a intenção ficou comprovada ao constatar-se que o próprio governo estimulou e prestou apoio aos “grandes demais para falir” na aquisição de outros bancos, segundo o mencionado relatório do FMI.

As autoridades norte-americanas, porém, têm buscado esquivar-se do fato de que o problema persiste, conforme declaração do secretário do Tesouro Jacob Lew: “Do ponto de vista jurídico, a Lei Dodd-Frank acabou com os ‘grandes demais para falir’”.¹⁰⁰ A afirmação deve ser questionada, pois até mesmo juridicamente os “grandes demais para falir” acabaram encastelados em lei, conforme admitiu o próprio Congresso norte-americano, em relatório citado anteriormente.

O presidente do FSB, Mark Carney, foi mais cuidadoso: afirmou que, na Cúpula do G20, em Brisbane, foi atingido um momento “watershed” – um divisor de águas. O argumento, porém, é igualmente falacioso: trata-se apenas de mais uma frase de efeito, similar à sua promessa de “quebrar a espinha dorsal” dos “grandes demais para falir”, feita alguns meses antes.

Os membros do FSB continuarão as práticas atuais: as autoridades na plenária chancelarão as regulações emanadas dos comitês e subcomitês, onde as decisões são tomadas em nível técnico. Nessa instância, os países emergentes estão em clara desvantagem, haja vista que não contam com o número necessário de técnicos para participar de todas as subcomissões e fluxos de trabalho, a despeito do enorme esforço realizado para capacitá-los.

Para inserir-se de forma mais ativa nesse processo, os países emergentes seriam obrigados a tomar algumas providências. O G20 fornece orientações gerais ao FSB; e o FSB aciona as redes que o compõe, que participam de comissões, comitês, subcomitês, grupos de trabalho e fluxos de trabalho. Os países dotados de maior capacidade enviam técnicos para participar das reuniões correspondentes: estes se encontram com seus colegas, que pensam de forma similar, e todos trabalham para resolver problemas extremamente complexos, em nome da “eficiência”.

100. Ver Treasury (2013). *Dodd-Frank ended “too big to fail” as a matter of law.*

O FSB realiza consulta pública da qual participam empresas privadas, que influem no processo (especialmente grupos como o G30).

Os técnicos elaboram regulações ainda mais complexas, as quais são incompreensíveis até mesmo para ex-banqueiros centrais: Armínio Fraga admitiu que “ninguém entende” essas regulações, enquanto Andrew Haldane opinou não ser possível “combater fogo com fogo”, ou seja, não se pode regular um sistema complexo com regulação complexa.

O processo passa pelas seguintes etapas ou instâncias: G20; FSB; redes do FSB; subredes; grupos de trabalho; fluxos de trabalho; e elaboração de regulações. As orientações gerais começam na Cúpula do G20 e percorrem o caminho descendente até chegar nos comitês, onde as recomendações são elaboradas, para então retomar o percurso de volta ao cume, onde são chanceladas. Após a chancela do G20, a regulação é recebida pelos diferentes países-membros, onde é aplicada diretamente, por decisão administrativa. Em alguns casos, é necessária a aprovação legislativa, invariavelmente, porém, os parlamentares locais aprovam a regulação sem debater o tema.

Durante todo esse processo, sobra pouco espaço para qualquer discussão política ou para a atuação das chancelarias – que não participam, em nenhum momento, de reuniões na Basileia. O mecanismo todo funciona conforme previsto: sua estrutura foi desenhada há décadas, com base nas teorias de David Mitrany, as quais foram popularizadas (embora nunca mencionadas) pela comunidade de *think tanks* como Council on Foreign Relations, Trilateral Commission e outros.

Essas teorias mitranyanas, rerepresentadas por CFR/Trilateral e por seus acadêmicos colegiados, são difundidas entre as mais diversas redes de elaboração da política externa norte-americana. Os membros dessas redes, por sua vez, são escolhidos para ocupar posições-chave da administração e para implementá-las. Os exemplos são múltiplos: Rubin, que afirmou “grande demais para falir é o sistema”, além de presidente do próprio Council on Foreign Relations, foi também secretário do Tesouro, funcionário do Goldman Sachs e do Citigroup; Geithner, presidente do Fed de Nova York, foi secretário do Tesouro e presidente da Warburg Pincus; e Lew, secretário do Tesouro, trabalhou no Citigroup e é membro do Council on Foreign Relations. Fica evidente que, para entender como o poder norte-americano tem sido exercido, é necessário compreender o funcionamento de redes transnacionais. Os membros dessas redes não são apenas receptores de teorias; também fazem parte da comunidade de elaboração da grande estratégia norte-americana (conforme descrito por Apeldoorn e Graaff) e acabam implementando a própria estratégia que elaboraram.

É preciso levar a sério a admissão de autoridade norte-americana, que atribuiu a responsabilidade de criação dos bancos “grandes demais para falir”. Enquanto exercia o cargo de diretora adjunta do Nacional Economic Council, Diana Farrell concedeu

entrevista tecendo comentários a respeito do tema, revelando que a criação desses grandes bancos foi obra do próprio governo dos Estados Unidos: “Nós criamos [os nossos maiores bancos] (...), o gênio escapou da garrafa e agora precisamos gerenciá-los e supervisioná-los, em vez de voltar a uma época que provavelmente nunca voltará, uma época à qual não queremos voltar”.¹⁰¹

A admissão de Farrell complementa a mencionada afirmação de Rubin; e também a de Henry Kaufman, ex-economista do banco de Nova York do Federal Reserve, para quem nenhum dos grandes bancos teria sobrevivido à crise sem o apoio do governo: “as grandes instituições financeiras não agiram como uma âncora do nosso sistema financeiro. Se o governo federal não tivesse fornecido enorme apoio financeiro em mercados-chave, todas teriam falido”.¹⁰²

O sistema como um todo foi pensado e implementado para retirar a discussão e manifestação políticas do processo decisório, do qual participam apenas os “técnicos”. Aludindo à análise de Tremonti, anteriormente citada, é possível afirmar que o técnico, furtivamente, usurpou o reinado do político: nos tempos atuais, o FSB é o próprio “Cavalo de Troia” entronizado no ápice da governança global.

15 NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC): “UM MUNDO DE REDES”

Fundado em 1979, o National Intelligence Council (NIC) é responsável pelo planejamento de médio e longo prazo da comunidade de inteligência dos Estados Unidos e já contou com o referido acadêmico Joseph Nye como um de seus presidentes. Em seu relatório *Global Trends*, o NIC prevê que a estrutura das instituições internacionais não será “reinventada” e que ações “eficazes” não poderão ser implementadas em razão do grande número dessas instituições: “Ações eficazes podem ser obstaculizadas pela existência de um número excessivo de instituições com legitimidade e eficácia limitadas, muitas das quais não têm muita razão para existir”.¹⁰³

Segundo o relatório, embora os interesses nacionais dos países emergentes ainda girem em torno de uma visão centrada no Estado, esses países continuam dependentes da globalização. Para o National Intelligence Council, os emergentes não formarão bloco capaz de desafiar a ordem estabelecida e se contentarão apenas

101. Johnson (2009). *We have created them [our biggest banks], and we're sort of past that point, and I think that in some sense, the genie's out of the bottle and what we need to do is to manage them and to oversee them, as opposed to hark back to a time that we're unlikely to ever come back to or want to come back to.*

102. Kaufman (2009). *Large financial institutions did not anchor, were not an anchor of stability in our financial system. It seems fair to say that if the Federal Government had not provided enormous amount of direct and indirect financial support in key markets all of them would have failed.*

103. Ver National Intelligence Council (2008). *Effective action also may be impeded by the existence of too many institutions – many of which have declining purpose – with limited legitimacy and effectiveness.*

com um incremento do seu papel nas instituições internacionais existentes (Nações Unidas, OMC, FMI e Banco Mundial).

Ainda conforme a previsão do NIC, uma resposta aos desafios da governança global será a formação de redes, que conformarão “Um Mundo de Redes”. Essas terão a responsabilidade de resolver assuntos “específicos” e serão compostas por especialistas não eleitos, cuja influência, no entanto, seria significativa, já que serão responsáveis por gerenciar aspectos de governança e comércio globais. O relatório menciona o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF), bem como o fato de que regulações e padrões serão difundidos pelas redes:

redes serão formadas entre os Estados e atores não estatais, centradas em assuntos específicos. (...) O núcleo de uma rede temática será uma comissão nacional ou internacional ou uma sociedade de especialistas – não eleitos, embora com influência significativa (...) Exemplos atuais dessas redes incluem o Fórum de Estabilidade Financeira (...). Grupos temáticos provavelmente auxiliarão a desenvolver e difundir normas e regulações em várias áreas (...).¹⁰⁴

O relatório aponta, ainda, para a informalidade dessas redes, responsáveis por realizar o trabalho prévio do qual surgirão os resultados a serem posteriormente adotados pelos Estados-nação, os quais evitariam o “estigma” de serem obrigados a cumprir determinações de instituições internacionais: “As redes provavelmente fornecerão a base para acordos entre Estados-nação. (...) evitando entretanto o estigma de soluções impostas por organizações internacionais externas”.¹⁰⁵

Esses “resultados” e “soluções” serão cada vez mais influenciados por indivíduos ricos com poderes formidáveis, membros de redes transnacionais, que utilizam seus contatos em outras redes para influenciar os processos decisórios, aplicáveis a uma gama de organizações e países ao redor do globo, sem respeitar fronteiras nacionais.¹⁰⁶

O texto surpreende por sua perspicácia: prevê, com meses de antecedência, a criação do próprio FSB, ainda não criado à época da publicação do relatório. Deixa implícito que o FSF (e, portanto, o atual FSB) é uma das entidades da governança global mais importantes do mundo; que as instituições internacionais baseadas em tratado devem tornar-se obsoletas; e que o FSF continuará em ascendência, fato que se comprovou com a criação do FSB. Ao mesmo tempo, garante que o FSF não será transformado em organização internacional

104. Ver National Intelligence Council (NIC) (2008). *Networks will form among states and nonstate actors focused on specific issues. (...) the nucleus of an issue network will be a national or international commission or body of experts – unelected but with substantial clout (...) Current examples of such networks include the Financial Stability Forum (...). Issue groups likely will help develop and diffuse standards and regulations for various realms (...).*

105. *Ibidem.* *The networks likely will provide the basis for agreement among nation-states. (...) while avoiding the stigma of solutions being imposed by external international organizations.*

106. *Ibidem.* *Super-empowered individuals (...) increasingly will influence outcomes These elites are empowered by their wealth and an array of national and transnational contacts (...).*

(que de fato não ocorreu), mas continuará como um “clube”, cujas decisões serão influenciadas por indivíduos ricos e poderosos. Essas decisões, por sua vez, terão impacto em todos os países, sem respeitar fronteiras entre as nações. Para o National Intelligence Council, portanto, a nova ordem é uma ordem de redes.

O relatório deixa implícito que está em curso o dismantelamento de uma ordem considerada obsoleta, baseada em instituições internacionais como FMI, OMC e Banco Mundial – os três pilares aos quais se referiu Geithner, que rotulou o FSB de “quarto pilar”. De acordo com essas avaliações do relatório do NIC, é possível responder à seguinte pergunta: o FSB merece o rótulo de “pilar” do sistema internacional ao lado daquelas três instituições? (Para o NIC, a resposta seria a seguinte: o FSB tem uma importância ainda maior do que todas as “instituições internacionais”, porquanto estas estão em franco declínio, enquanto aquele está em ascensão.)

Tendo em conta as novas tendências, a pergunta acima deve ser reformulada, pois o termo “internacional” vem sendo alijado dos discursos, aos poucos sendo substituído pelos conceitos “global” e “transnacional”. Ao aplicar as conclusões do National Intelligence Council ao caso em pauta, é possível prever que FMI, OMC e Banco Mundial não serão considerados “pilares” da arquitetura do sistema internacional no futuro; que os Estados Unidos lhes conferirão cada vez menos prestígio; e que a importância do FSB continuará aumentando, entre as redes globais.

Essas avaliações levam à conclusão de que o FSB é muito mais que um mero “pilar” da arquitetura financeira “internacional”, termos esses demasiadamente antiquados. Seria mais apropriado descrevê-lo como o nódulo central da nova ordem financeira global composta por redes globalizadas. Além disso, o FSB representa o modelo a ser aplicado, futuramente, a todo o sistema global. A previsão do National Intelligence Council é um alerta: a soberania nacional dos países está sob pressão e continuará a ser erodida. Os textos de Mitrany/CFR/Trilateral, por sua vez, revelam os planos dos Estados Unidos para a implementação do “mundo de redes”. A ordem mundial em via de construção é uma ordem das redes transnacionais, com destaque para o Conselho de Estabilidade Financeira – a rede de redes.

16 CONCLUSÃO

Criado pelo G20 em meio à crise financeira de 2008-2009, o Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB) tem como missão promover a estabilidade do sistema financeiro global, tema considerado o mais importante para o estudo da economia política internacional (conforme avaliação de Susan Strange). Com a crise, o principal fórum de discussão de assuntos econômicos e financeiros passou do G7 para o G20; as responsabilidades regulatórias, por sua vez, foram transferidas do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) ao

órgão sucessor, o FSB. Dessa forma, houve uma expansão da “governança global”, haja vista que os países emergentes foram incluídos nesses dois novos agrupamentos.

Essas duas medidas constituíram as principais iniciativas institucionais ocasionadas pela crise. Foram vistas, à época, como decisões precipitadas dos Estados Unidos, tomadas sob pressão. Longe de impensada, no entanto, a expansão da governança global para incluir os emergentes e a maior relevância atribuída às redes transnacionais foram planejadas há décadas e registradas na obra de David Mitrany e em documentos de *think tanks* como Council on Foreign Relations e Trilateral Commission.

Mitrany desejava obviar a soberania do Estado-nação, que via como empecilho à resolução de problemas, à manutenção da paz, e ao seu objetivo principal: a criação de um governo mundial. Vislumbrou a criação de uma pletera de agências especializadas, responsáveis por funções específicas e por soluções de problemas complexos. Seus respectivos funcionários seriam especialistas com visões similares colaborando entre si para lograr soluções eficientes a problemas complicados. À medida que seus funcionários resolviam questões, o papel das agências se expandiria, resultando na sobreposição de funções de várias agências.

O resultado desse processo evolutivo seria a formação de uma vasta rede de agências, responsável por elaborar recomendações, regras e padrões, unicamente em bases “técnicas”, as quais seriam posteriormente incorporadas ao arcabouço doméstico de cada país. O objetivo principal seria evitar o processo político, mantendo as decisões no âmbito de comitês técnicos.

Essas ideias foram popularizadas no âmbito dos *think tanks* Council on Foreign Relations (CFR) e Trilateral Commission (TC), como se percebe pela semelhança de seus textos com as teorias mitranyanas, embora a fonte nunca seja revelada em suas publicações (não consta, por exemplo, o nome de David Mitrany em seus respectivos *sites* na internet). O conceito de funcionalismo fragmentário é encontrado em textos da Trilateral Commission nos anos 1970, com recomendações idênticas sobre agências, funções e “experts”. Circulava, então, a ideia de uma governança global em “círculos concêntricos”, cujos anéis interiores seriam formados por países com maior coordenação, enquanto os exteriores por outros ainda não preparados para ingressar no centro. Já nessa época, lançou-se a proposta de convidar alguns emergentes para aquele círculo mais restrito.

Os planos para a governança global do futuro revelado nesses documentos vêm sendo paulatinamente implementados pelos Estados Unidos ao longo das últimas décadas, culminando com a estrutura do G20/FSB, atualmente em vigor, que espelha a configuração prevista desde então de forma precisa. O processo de implementação desses planos foi influenciado, em grande parte, por membros do Council on Foreign Relations e Trilateral Commission, que ocuparam posições-chave nas administrações

Clinton e Bush, e ainda ocupam na gestão Obama; um mapeamento desses e de outros *think tanks* foi realizado por Apeldoorn e Graaff, que descrevem o mapa correspondente como uma rede de planejamento de políticas, e os indivíduos que compõem essa rede de “elaboradores da grande estratégia norte-americana”.

A análise do funcionamento da governança global atual, conforme planejada por Mitrany/CFR/Trilateral Commission e outros, deve ser complementada pelo exame das decisões políticas dos Estados Unidos, voltadas ao estabelecimento da ordem pós-Guerra. Assim como demonstrou Ikenberry, essa ordem pode ser caracterizada como “Liberal Hegemonic Order”. Barry Posen, por sua vez, propõe a seguinte denominação para descrever a grande estratégia utilizada para implementá-la: “hegemonia liberal”. A teoria da grande estratégia da hegemonia liberal, por sua vez, pode ser complementada pelo trabalho de John Morton, que trata do papel do setor financeiro na década de 1990, época em que se tornou mais evidente a colaboração entre Departamento do Tesouro e Federal Reserve, em coordenação com os grandes bancos, na consecução dos objetivos da política externa norte-americana:

A confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro nos anos 1990 elevou a política monetária dos Estados Unidos a uma grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos super-bancos da Nação como o seu centro competitivo e o dólar como exportação norte-americana. (...) Na primeira década do século XXI, os debates giram em torno do fenômeno ‘grandes demais para falir.’¹⁰⁷

Morton deixa claro que as instituições “grandes demais para falir” tornaram-se parte integrante da grande estratégia norte-americana, teoria que esclarece os fatos observados nas últimas décadas: todos os grandes bancos, sem exceção, teriam falido sem o socorro do governo (Kaufman); o próprio governo estimulou o crescimento desses bancos ao apoiar aquisições durante a crise (relatório FMI); o ex-Secretário do Tesouro afirmou que “grandes demais para falir é o sistema” (Rubin); a Lei Dodd-Frank não atingiu o seu objetivo de resolver o fenômeno “grandes demais para falir”; ao contrário, o problema tornou-se política oficial do Estado amparada pela própria lei; a crise aumentou o poder dos “superbancos” e do Federal Reserve – os principais responsáveis por sua eclosão; a despeito de terem praticado fraudes egrégias (Libor, FX etc.), nenhum dos banqueiros foi encarcerado pelo Departamento de Justiça, então chefiado por Eric Holder, fato que levou à denominação “grandes demais para encarcerar” (*too big to jail*).

107. Ver Morton (2011, p. 56). *The enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury in the 1990s elevated the monetary policy of the United States to a postwar grand strategy built around the Nation's superbanks as the competitive core (...) the debates are over "too big to fail."*

Em contraste com esse tipo de análise, muitos observadores tentam explicar o fenômeno “grandes demais para falir” por meio do conceito de “captura”, ou seja, a tese de que o governo teria sido “capturado” pelos *lobbies* de Wall Street, os quais exerceriam um poder preponderante sobre o governo por diversas razões (suborno, ideias superiores, pensamento único etc.). Outros têm alegado que o problema se deve a consequências não intencionais. Alguns referem-se à teoria da porta giratória, que aponta para o conflito de interesse oriundo da troca de papéis repentina de indivíduos circulando livremente entre empresas privadas e instituições públicas, mas cuja premissa aponta para a existência de duas entidades separadas (uma do lado de “dentro” e outra de “fora”). Essas justificativas, porém, carecem de poder explicativo adequado.

A análise de Morton sobre a relação entre Tesouro, Fed e grandes bancos parece insuficiente: não se trata apenas de uma “confluência” e muito menos de uma mera “colaboração” entre essas instituições; a proximidade entre elas é muito mais estreita. O conceito de “complexo”, assemelhado ao termo “complexo industrial militar”, popularizado por Eisenhower, torna-se mais útil para descrever aquelas relações. No caso em pauta, as instituições sob análise poderiam ser descritas como o complexo Tesouro-Fed-TBTF (grandes demais para falir), uma estrutura unitária de poder.

Os exemplos que corroboram a tese de um complexo único, existente na prática, são múltiplos. Os trilhões de dólares de ativos tóxicos comprados pelo Fed, com o objetivo de salvar os grandes bancos, acumularam-se em seu próprio balanço patrimonial; esses ativos são administrados, surpreendentemente, pelo maior de todos os bancos “grandes demais para falir”, JP Morgan Chase, cujo presidente, Jamie Dimon, integrava o conselho do Fed de Nova York, responsável por supervisionar o próprio banco. Essa descrição delinea os contornos não de uma simples “captura” ou mero conflito de interesse, mas, sim, para todo efeito prático, de uma estrutura única.

Com esse pano de fundo, a verdadeira função do FSB pode ser desvendada. É importante lembrar que, para o FSB, a questão dos “grandes demais para falir” é fundamental: o órgão admite que, sem uma solução adequada desse problema, a estabilidade financeira global continuará comprometida. Na Cúpula do G20 de Brisbane, seu presidente, Mark Carney, afirmou que a questão estava praticamente solucionada. A afirmação só poderá ser confirmada, porém, como ele próprio admitiu, diante de um caso concreto, ou seja, na prática.

As evidências disponíveis, no entanto, são contrárias as suas afirmações: o problema não foi solucionado no país-chave do sistema financeiro, os Estados Unidos, cujos bancos são os maiores do mundo e detêm o maior volume de derivativos. Conforme relatório do Congresso, o problema não apenas não foi resolvido, como tem-se tornado progressivamente mais grave, fato corroborado pelo crescimento

dos bancos e pelos efeitos da Lei Dodd-Frank, diametralmente opostos àqueles supostamente almejados.

Os Estados Unidos poderiam resolver o problema de forma simples, como vários analistas têm sugerido (Taleb, Fukuyama), mas escolhem não implementar as medidas necessárias para resolvê-lo. Para explicar por que não foi solucionado, faz-se necessário utilizar o conceito de complexo Tesouro-Fed-grandes demais para falir, que está no centro da estrutura de poder norte-americana: trata-se do componente-chave para a implementação de sua grande estratégia visando à expansão da ordem liberal hegemônica. Fica evidente, dessa forma, a razão pela qual os Estados Unidos não podem dismantelar os “grandes demais para falir”: fazem parte integrante da própria base do poder norte-americano, sobre a qual construíram a atual Ordem Liberal Hegemônica.

Tendo em conta que a solução do problema “grandes demais para falir” é fundamental para a estabilidade financeira global, o fato de que ainda não foi resolvido constitui a maior fonte de instabilidade para o sistema financeiro. Por si só, essa falta de resolução impelirá o mundo rumo à próxima crise. Certos de que uma futura crise se avizinha, os Estados Unidos preparam-se para enfrentá-la, em conjunto com o Reino Unido, conforme evidenciado pelos “jogos de guerra” financeiros que os dois países realizaram em outubro de 2014. É seguro que existem planos de contingência já elaborados previamente. A política norte-americana tem sido descrita como movida à crise (“crisis-driven”); e seu sistema financeiro dominado por grandes bancos, por sua vez, já teria ultrapassado o “ponto sem retorno”, segundo relatório do G30. Para os Estados Unidos, as crises são consideradas oportunidades ideais para implementar reformas não no sentido de restringir a atuação dos grandes bancos, mas para estimular o seu crescimento e poder.

Embora renomado analista como Helleirn tenha denominado a última crise de *Status Quo Crisis*, porquanto as reformas foram claramente insuficientes, alguns de seus efeitos práticos foram notáveis: serviu para expandir a ordem liberal hegemônica, por meio do alargamento da estrutura de governança em círculos concêntricos, com a inclusão dos emergentes. Após a crise, estes aprofundaram sua integração àquela ordem, tornando-se ainda mais empenhados em seu sucesso.

Enquanto essa ordem se expande, o seu funcionamento se aperfeiçoa, como demonstra a transformação do FSF em FSB, ao qual integraram-se países emergentes. O aumento da importância do FSF foi previsto no relatório do National Intelligence Council (NIC) – cujas alusões a Mitrany também são evidentes, embora não citadas. O documento menciona o FSF (antecessor do FSB) especificamente como um exemplo da futura ordem, descrita como um Mundo de Redes. Ao mesmo tempo, o NIC prevê o declínio das organizações internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC. Essa previsão é idêntica àquela constante de

análises da *Foreign Affairs*, revista do Council on Foreign Relations, exemplificadas no artigo “The Unruled World” (Um Mundo Sem Regência).

Os referidos documentos descrevem as ações atuais norte-americanas e apontam para a decisão tomada pelos formuladores de sua grande estratégia: os Estados Unidos estão dispostos a dismantelar a antiga ordem baseada nas “instituições internacionais” e instaurar uma nova ordem, cujos alicerces são as redes transnacionais.

O FSB representa o modelo para o funcionamento dessa nova ordem, porquanto jaz no centro do mundo financeiro em rede e é, em si mesmo, uma rede de redes. As razões que levaram os Estados Unidos a decidir pelo dismantelamento da ordem atual em favor de uma estrutura de governança “informal” tornam-se evidentes a partir do exemplo do FSB: ao favorecerem um paradigma baseado em redes, os Estados Unidos removem o fator político do processo decisório, minando a soberania de outros países enquanto resguardam a sua própria, em relação às questões que consideram fundamentais, como a manutenção e o fortalecimento dos bancos grandes demais para falir.

A camada superior da estrutura-em-círculos, o G20, cujo papel é aparentemente político, não faz parte do processo decisório efetivo, que ocorre no âmbito dos comitês do FSB, onde os assuntos restringem-se a discussões “meramente” técnicas, obviando todo e qualquer debate político. Se não há interferência política nesses comitês, há, sim, influência de firmas e redes privadas, como o G30. São nesses comitês de especialistas com pensamentos similares, discutindo problemas complexos, onde serão elaboradas as regras e padrões que, por sua vez, serão internalizados pelos sistemas financeiros domésticos. Essa internalização ocorre por meio de processo administrativo, igualmente alheio às discussões políticas. Ainda que porventura discutidas no Legislativo, essas regras não serão rejeitadas, tendo em conta que os parlamentares não compreenderão as complexas regulações financeiras – as quais até mesmo banqueiros centrais consideram incompreensíveis (Armínio Fraga: “ninguém as entende”).

Reinar por meio de redes é uma estratégia utilizada para subverter a soberania dos Estados-nações, plano implementado nas últimas décadas, baseado em grande parte nos trabalhos de David Mitrany. Council on Foreign Relations e National Intelligence Council vaticinam: a tendência rumo a um “mundo de redes” acelerará. Os formuladores da grande estratégia norte-americana decidiram relegar as instituições internacionais à obsolescência porquanto poderão resguardar e ampliar a ordem hegemônica liberal de forma mais eficaz por meio de seu domínio das redes transnacionais. Os Estados Unidos têm uma vasta experiência na criação e no gerenciamento dessas redes, conforme exemplificado pelo próprio Council on Foreign Relations e Trilateral Commission. Essa experiência tem sido utilizada, certamente, na criação e na ampliação do FSB, a rede de redes.

O processo de implementação de uma futura ordem em rede continua, ao passo que os antigos “pilares” da atual ordem, como FMI, OMC e Banco Mundial, vêm sendo propositalmente enfraquecidos. Essa situação tem consequências profundas para todos os países do mundo, especialmente para os emergentes, cuja soberania nacional tem sido erodida de forma contínua por meios furtivos: são levados a incorporar aos seus respectivos arcabouços legais normas e regulações complexas, elaboradas no exterior por numerosos comitês “técnicos”, os quais tomam decisões que podem afetar toda a economia de um país sem levar em conta considerações políticas.

A estrutura do FSB – a rede de redes – constitui o paradigma ora utilizado na gradual instauração do Mundo de Redes, um sistema idealizado há décadas por David Mitrany e anunciado por Council on Foreign Relations, National Intelligence Council e outros. Uma atitude proativa dos países emergentes, antecipando as mudanças vindouras, é fundamental para resguardar a sua própria soberania. Ao adotar essa postura, aumentarão sua capacidade de enfrentar os desafios representados pela nova ordem em rede que se avizinha, cuja expressão máxima, nos dias de hoje, é o FSB – o Conselho de Estabilidade Financeira.

REFERÊNCIAS

- APELDOORN, B. V.; GRAAFF, N. **America’s post-cold war grand strategy-makers and the policy planning network**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fXfj6n>>. Acesso em: 11 nov. 2014.
- ARNER, D.; TAYLOR, M. The global credit crisis and the financial stability board: hardening the soft law of international financial regulation? **AIIFL Working Paper**, n. 6, jun. 2009 Disponível em: <<http://goo.gl/wBDdr5>>.
- BANK OF ENGLAND. FDIC – FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. **Joint Release**. U.S. and U.K. officials meet to discuss key components for the resolution of a global systemically important bank. Bank of England, 13 oct. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/AAVrZr>>. Acesso em: 11 nov. 2014.
- BERGSTEN, C. F.; BERTHOIN, G.; MUSHAKOJI, K. The reform of international institutions. A report of the trilateral task force on international institutions. **The Triangle Papers**, v. 11, 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/zTcOCz>>. Acesso em: 11 nov. 2014.
- BLUSTEIN, P. How global watchdogs missed a world of trouble. Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation. **Papers**, n. 5, 2012.
- BRAITHWAITE, T.; CHON, G.; SENDER, H. Banking: firefighting at the NY Fed. **Financial Times**. 4 dez. 2014. Disponível em: <goo.gl/wQ8AH2>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRIC – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA. Primeira reunião dos ministros da Fazenda. **Comunicado**, São Paulo, 7/11/2008. Disponível em: <<http://goo.gl/8Q1u0E>>.

BRUMMER, C. **Soft law and the global financial system: rule making in the 21st century**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2012. p. 271.

BUFFET, W. Berkshire Hathaway. **Annual Report**, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/X64TC>>.

CARNEY, M. Letter to G20 leaders. Financial reforms: completing the job and looking ahead. **The Chairman**. FSB, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/wWMvc8>>.

CINTRA, L.-A. Paulo Nogueira Batista Jr. – O faroeste das finanças. **Carta Capital**, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Qcs0MU>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

COHEN, B. **Money, power, and crisis**. São Francisco: International Studies Association, 2013. p. 3.

COOPER, R.; KAISER, K.; KOSADA, M. Towards a renovated international system. **Triangle Papers**, v. 14. Trilateral Commission, 1973.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Session three: a discussion with former central bankers**. Stephen C. Freidheim Symposium on Global Economics: 100th Anniversary of the Federal Reserve System, 1º dez. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/4VjsKL>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

COX, R. W. On thinking about future world order. **World Politics**, v. 28, n. 2 (Jan., 1976), Cambridge University Press. Disponível em: <<http://goo.gl/kleykd>>.

DODD-FRANK WALL STREET REFORM AND CONSUMER PROTECTION ACT OF 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/K9FGqY>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

DONNELLY, S. Institutional change at the top: from the financial stability forum to the financial stability board. *In*: R. MAYNTZ (Ed.). **Crisis and control: institutional change in financial market regulation**. Frankfurt: Campus, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/4Iiqqa>>.

FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **Regional consultative group for Asia Report on shadow banking in Asia**. Disponível em: <<http://goo.gl/UHMDkd>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Global shadow banking monitoring report 2014**. 30 out. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/GmoyK8>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Progress and Next Steps Towards Ending “Too-Big-To-Fail” (TBTF)**. Report of the Financial Stability Board to the G-20. 2 Sept. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/4M5WMU>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

FUKUYAMA, F. America in decay the sources of political dysfunction. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, setembro/outubro 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ZKgwDy>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

G20. GROUP OF TWENTY. Communiqué. **Meeting of ministers and governors**. São Paulo, 8-9 nov. 2008a. Disponível em: <<http://goo.gl/VybCtW>>.

_____. Cúpula de Líderes. **Mercados financeiros e economia mundial**. 15 nov. 2008b. Disponível em: <<http://goo.gl/mE6fus>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Working Group 1. **Enhancing sound regulation and strengthening transparency final report**. 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/k4IIRO>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

G30 – GROUP OF THIRTY. **Annual Report 2012-2013**. Washington, Group of Thirty, 2014, p. 5. Disponível em: <<http://goo.gl/ZZmp5p>>.

_____. **Working group on financial reform**. Financial reform: a framework for financial stability. Washington: Group of Thirty, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UVte9j>>.

_____. **Financial reform**: a framework for financial stability. Washington, DC: Group of Thirty, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/g1YrFK>>.

GARDNER, R. The hard road to world order. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, abril 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/EXy8PZ>>.

GILES, C.; BEATTIE, A.; OLIVER, C. G20 shuns US on trade and currencies. **Financial Times**. 12 nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Mfj7uB>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GILES, C. US and UK to play financial ‘war game’. **Financial Times**, 10 out. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/thMJGQ>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GINDIN, S.; PANITCH, L. Global Capitalism and American Empire. *In*: PANITCH, L. e LEYS, C. (Orgs.). **Socialist Register 2004**: the new imperial challenge. Londres: The Merlin Press, 2003. Disponível em: <goo.gl/kVm44i>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GOLDMAN SACHS. **Robert B. Zoellick to serve Goldman Sachs as chairman of international advisors**. 7 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/0DYGLb>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

HALDANE, A. **The dog and the frisbee**. Speech at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium, "The changing policy landscape", Jackson Hole, Wyoming, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/IdN1pM>>

HARDING, R.; ATKINS, R. Problem of banks seen as 'too big to fail' still unsolved, IMF warns. **Financial Times**. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/wrxczQ>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Committee on Oversight and Government Reform**. Hearing. The Financial Crisis and the Role of Federal Regulators. 23/10/2008. Disponível em: <<http://goo.gl/eFAKKY>>.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan: the origins, crisis, and transformation of the american world order**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Global financial stability report: moving from liquidity to growth-driven market**. Washington, 2014. p. 102. Disponível em: <<http://goo.gl/UINcZc>>.

JOHNSON, S. The quiet coup. **The Atlantic**, maio 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/oimYH>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Diana Farrell and the white house theory of bank size. 13/09/2009. Disponível em: <<http://goo.gl/lktWEn>>. Acesso em: 29 maio 2016.

KAUFMAN, H. The Word from Wall Street. *In*: WORLD LEADERSHIP FORUM 2009. 23 set. 2009. Nova York: Foreign Policy Association. Disponível em: <<http://goo.gl/aywJoX>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

KEOHANE, R. Review. The Functional Theory of Politics by David Mitrany. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 2, jun. 1978. American Political Science Association. Disponível em: <<http://goo.gl/I1y2TX>>.

LEWIS, M. The Secret Goldman Sachs Tapes. **Bloomberg**, 26/09/2014. Disponível em: <<http://goo.gl/5e7c90>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

LIPTON, E.; PROTESS, B. Banks' Lobbyists Help in Drafting Financial Bills. **New York Times**. 23 maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/I4gGz>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

MANTEGA, G. Mudanças urgentes a partir do G20. **Folha de S. Paulo**, 6 nov. 2008. Acesso em: 11 nov. 2014.

MARTENS, P.; MARTENS, R. The New York Fed has contracted JPMorgan to hold over \$1.7 trillion of its QE Bonds despite two felony counts and serial charges of crimes. **Wall Street on Parade**, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/0vbVT1>>. Acesso em 11 nov. 2014.

MITRANY, D. **A working peace system**. London, 1943.

_____. The functional approach to world organization. **International Affairs**, Royal Institute of International Affairs, v. 24, jun. 1948. Disponível em: <<http://goo.gl/ILBvHp>>.

MORTON, J. Toward a premiss for grand strategy. *In*: RONIS, S. (Org.). **Economic security: neglected dimension of national security?** Center for Strategic Conferencing Institute for National Strategic Studies. Washington: National Defense University Press, 2011.

NIC – NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2025: a transformed world**. Washington DC: US Government Printing Office, 2008.

NATIONAL PUBLIC RADIO. Transcript: Sen. Warren's full NPR interview on financial regulation. **National Public Radio (NPR)**, 10 jan. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/dHaje3>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

NYE, J. Peace in parts: integration and conflict in regional organization. **International Journal**, v. 28, n. 1, Earth Politics (Winter, 1972/1973), p. 157-159, 1971.

PAGLIARI, S. The financial stability board as the new guardian of financial stability. *In*: MOSCHELLA, M.; WEAVER, C. (Orgs.). **Handbook of global economic governance: players, power and paradigms**. London: Routledge, 2013.

POSEN, B. **Restraint: a new foundation for U.S. grand strategy**. London: Cornell University Press, 2014.

PRINS, N. **All the presidents' bankers: the hidden alliances that drive american power**. New York: Nation Books, 2014.

_____. **Why the financial and political system failed and stability matters**. 27/10/2014. Disponível em: <<http://goo.gl/JlvFiZ>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

ROTHKOPF, D. J. **Power, Inc.: the epic rivalry between big business and government – and the reckoning that lies ahead**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

SLAUGHTER, A.-M. The Real New World Order. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, set.-out 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/cPNTKN>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

STEWART, P. The unruled world: the case for good enough global governance. **Foreign Affairs**, Nova York: Council on Foreign Relations, jan.-fev. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Zb5ExO>>.

STRANGE, S. **Casino Capitalism**. Oxford, UK: B. Blackwell, 1986.

SUNDBY, A. Bank execs offer head-scratching answers. **CBS News**. 13/01/2010. Disponível em: <<http://goo.gl/GVZxho>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

TALEB, N.; BLYTH, M. The black swan of Cairo: how suppressing volatility makes the world less predictable and more dangerous. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, maio-jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/baWih>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

TREMONTI, G. **Uscita di Sicurezza**. Milão: Rizzoli, 2012.

TRILATERAL COMMISSION. Agosto 2016. Disponível em: <goo.gl/11DkTx>. Acesso em: 2 out. 2016.

TSINGOU, E. **Club model politics and global financial governance**: the case of the Group of Thirty. Doctoral dissertation, University of Amsterdam, 2012.

UNITED STATES. Department of Justice. **U.S. attorney announces historic \$13 billion settlement with JPMorgan for sale of defective mortgage securities**. U.S., 19 Nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/KdpcbR4>>.

_____. House of Representatives. 113TH CONGRESS. Subcommittee on oversight and investigations. **Failing to end “too big to fail”**: an assessment of the Dodd-Frank four years later. Report prepared by the republican staff of the Committee on Financial Services, jul. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/FWoQDM>>.

_____. U.S. Treasury. **Press briefing by treasury secretary Tim Geithner on the G20 meeting Pittsburgh Convention Center**. U.S., 24 set. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/45MnVL>>.

_____. _____. Remarks of Secretary Lew at Pew Charitable Trusts. U.S., 12 maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CaF1dU>>. Acesso em: 29 maio 2016.

WILMARTH, A. E., Reforming financial regulation to address the too-big-to-fail problem. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 35, p. 707-783, 2010;

_____. Reforming financial regulation to address the too-big-to-fail problem. **GWU Legal Studies Research Paper**, n. 509, 15 mar. 2010.

ZOELLICK, R. Five myths about the G-20. **The Washington Post**. 28/11/2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Mafb8e>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. The United States. *In*: ZOELLICK, R.; SUTHERLAND, P.; OWADA, H. 21st century strategies of the trilateral countries: in concert or conflict. **Triangle Papers**, v. 53, Trilateral Commission, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/aUs4BH>>.