

HIERARQUIA DOS ESTADOS NO REGIME ECONÔMICO-FINANCEIRO: OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL

Jaime Cesar Coelho¹
Marília Romão Capinzaiki²

O presente trabalho explora a evolução da relação entre os cinco países que compõem o grupo dos BRICS e as instituições tradicionais de Bretton Woods: Banco Mundial e FMI. Em particular, destacam-se os processos de reforma das instituições tradicionais e as recentes iniciativas dos BRICS para a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo contingencial de reservas. Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é o de avaliar a robustez da coalizão em face de constrangimentos econômicos e políticos recentes, especialmente a permanência de imagens coletivas – conceito formulado por Robert Cox – compatíveis com o *status quo* do regime internacional econômico vigente. Para isso, inicialmente traçamos um breve histórico da atuação dos BRICS no campo da cooperação econômica e de suas motivações particulares, em especial os atrasos na implementação das reformas do FMI e do Banco Mundial. Em seguida, a análise aborda os Acordos de Fortaleza, que fundamentam a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA) dos BRICS, enfatizando sua relação com as instituições tradicionais. Por fim, conclui-se que o atual regime econômico-financeiro internacional, apesar de não ser diretamente desafiado em seus princípios fundamentais, não está estável. Mesmo que os arranjos alternativos protagonizados pelos BRICS incorporem muitas das prerrogativas e dos princípios dominantes nas organizações tradicionais, criam ambientes institucionais que possibilitam novos desdobramentos.

Palavras-chave: BRICS; instituições de Bretton Woods; regime econômico internacional; governança econômica.

HIERARCHY OF STATES IN THE FINANCIAL REGIME: THE BRICS AND THE ECONOMIC GLOBAL GOVERNANCE

This paper explores the evolution of the relationship between the five BRICS countries and the traditional Bretton Woods institutions: the World Bank and the IMF. In particular, it highlights the reform of the traditional institutions and the recent BRICS' initiatives for the creation of a development bank and a contingent fund. In this context, the general objective of the paper is to evaluate the robustness of the coalition in face of recent economic and political constraints, especially the permanence of collective images – a concept formulated by Robert Cox – compatible with the status quo of the current economic regime. Therefore, first we draw a brief history of the BRICS role in the field of economic cooperation and their individual motivations, especially the delay in the implementation of the IMF and World Bank reforms. Then, the analysis addresses

1. Economista, doutor em ciências sociais (Unicamp), pós-doutorado em economia política internacional (Universidade da Califórnia, Santa Bárbara – 2012-2013), pós-doutorado em sociologia política (Universidade Federal de Santa Catarina – 2005-2006); membro do Conselho Acadêmico do Instituto de Estudos Sobre os Estados Unidos (INCT-INEU); professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (UFSC).

2. Graduada em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestra em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, doutoranda em estudos estratégicos internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora na área de relações internacionais e economia política internacional, pesquisadora do NEBRICS (Núcleo de Estudos Econômicos sobre os BRICS).

the Fortaleza Agreements, which created the BRICS' New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Agreement (CRA), emphasizing their relationship with the traditional institutions. Finally, we conclude that the current economic and financial regime, despite not being directly challenged in its fundamental principles, is not stable. Despite the fact the BRICS new arrangements incorporate dominant principles and prerogatives of the traditional institutions, they can create new institutional environments that may enable new developments.

Keywords: BRICS; Bretton Woods institutions; international economic regime; economic governance.

JERARQUÍA DE ESTADOS EN EL REGÍME FINANCIERO: LOS BRICS Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL

En este trabajo se explora la evolución de la relación entre los cinco países que conforman el grupo BRICS y las instituciones tradicionales de Bretton Woods: el Banco Mundial y el FMI. En particular, se destacan los procesos de reforma de las instituciones tradicionales y también las recientes iniciativas del BRICS para la creación de un banco de desarrollo y un fondo de reserva para imprevistos. En este contexto, el objetivo general es evaluar la solidez de la coalición frente a las limitaciones económicas y la reciente evolución política, especialmente la permanencia de imágenes colectivas – concepto formulado por Robert Cox – compatible con el *status quo* del sistema económico internacional actual. Para esto, primero se dibuja un breve historia del papel de los BRICS en el ámbito de la cooperación económica y sus motivaciones particulares, especialmente los retrasos en la aplicación de las reformas del FMI y el Banco Mundial. A continuación, el artículo análisis abarca los Acuerdos de Fortaleza, que crean el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Acordo Contingente de Reservas (CRA) de los BRICS, destacando su relación con las instituciones tradicionales. Por último, se concluye que el sistema económico y financiero internacional actual, a pesar de no ser impugnado directamente en sus principios fundamentales, no está estable. Aunque arreglos alternativos tomados por los BRICS incorporen las prerrogativas y los principios dominantes en las organizaciones tradicionales, pueden crear entornos institucionales que permitan nuevos desarrollos.

Palabras-clave: BRICS; instituciones de Bretton Woods; régimen económico internacional; gobernanza económica.

JEL: F50, F55, F3, F33.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, não está claro o quanto a academia e a opinião pública em geral valorizam o potencial do agrupamento BRICS – formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul – a despeito da evolução de suas agendas de coordenação ao longo das sete cúpulas, realizadas entre 2009 e 2015. Aqui, entende-se por coordenação a capacidade de acomodar as demandas individuais, formulando uma estratégia conjunta de ação no cenário internacional. Desde que o artigo seminal de Jim O'Neill³ foi escrito, no entanto, os BRICS evoluíram de uma mera sigla que indicava bons destinos de investimentos, para se

3. Jim O'Neill, no estudo *Building Better Global Economic BRICS*. (Goldman Sachs, 2001). O estudo abordava o potencial de crescimento de Brasil, Rússia, Índia e China dentro de dez anos.

configurarem em uma iniciativa política mais ampla em âmbito internacional. Na concepção original de O'Neill, apenas dois componentes identificavam os BRICS como um grupo: a dimensão de suas economias e as taxas de crescimento (Leão, 2013). À época da formulação do acrônimo, as diferenças entre o grupo de países pareciam tão profundas que não poderia considerar razoável especular sobre o potencial de autoidentificação entre eles. No entanto, mais de dez anos após a publicação que consagrou o acrônimo, a conformação do grupo, para além da reconfiguração do equilíbrio econômico apontado pelo Goldman Sachs, parece ter também desembocado em desdobramentos políticos. De acordo com o embaixador brasileiro Valdemar Carneiro Leão, “a questão não é mais se o BRICS é útil ou não. Os governos dos países membros já decidiram há muito tempo que é”.⁴

Nesse sentido, o presente artigo buscará explorar algumas questões referentes ao amadurecimento das relações entre esses cinco países e sua relação com a institucionalidade tradicional do atual regime econômico-financeiro,⁵ criado a partir do acordo de Bretton Woods, e representado principalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial.

A crise financeira que eclodiu em 2008 trouxe questionamentos, não necessariamente diretos, sobre a atual hierarquia de países nas instituições da governança econômica global. Indo mais além, pode-se afirmar que a crise desencadeou desconfiças em relação às normas e às regras da arquitetura financeira internacional, mais precisamente sobre se o padrão de comportamento esperado era compatível com a higidez sistêmica, ao mesmo tempo em que abriu uma forte indagação sobre a robustez e a efetividade da ação das organizações internacionais no tocante ao papel de supervisão dos atores relevantes no sistema financeiro internacional.

A crise abriu uma janela de oportunidade para os países emergentes reivindicarem uma participação mais efetiva no sistema da governança financeira tradicional e permitiu o fortalecimento da coalizão dos BRICS, que passam a pressionar para uma reforma que altere o poder de voto nas instituições financeiras multilaterais (FMI e Grupo Banco Mundial). O mote principal do argumento reformista consiste na necessidade de reconhecimento de que: *i*) a distribuição de votos/cotas não é mais compatível com o quadro de distribuição da riqueza mundial; e *ii*) que as demandas dos países centrais por uma maior participação dos emergentes na

4. “*In Brazil, civil society and academia remain skeptical of the BRICS concept*”, 4 de Outubro de 2013, Post Western World. Disponível em: <<http://goo.gl/ZuaoXn>> Acesso em: 22 de jun. 2014. (Tradução livre).

5. Aqui, aplica-se o conceito de Regime Internacional como formulado por Keohane e Krasner (1984). Segundo os autores, os Regimes Internacionais são definidos como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais”. Para aprofundar o entendimento da teoria de regimes, ver Keohane (1984).

solução da crise, inclusive com aportes financeiros, deveria ser compensada por uma maior participação destes no processo decisório institucional. Dessa ação coordenada dos emergentes, dentro de um contexto de crise, surgiram algumas iniciativas relevantes que merecem destaque.

Entre essas iniciativas, destacam-se os processos de reforma do FMI⁶ e do Banco Mundial,⁷ bem como o maior ganho em relevância do Grupo dos Vinte (G20) como fórum para a coordenação econômica global. Pode-se também citar o fortalecimento de novas iniciativas fora da ordem tradicional de Bretton Woods – como os recentes acordos entre os BRICS para a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo contingencial. Tais desdobramentos mostram que o atual regime não está estático. As reformas institucionais em curso são expressão de um reconhecimento, por parte das instituições tradicionais e de seus dirigentes, da necessidade de adaptá-las ao maior peso de alguns atores e à maior difusão do poder econômico, preservando assim sua legitimidade e funcionalidade.⁸

Entretanto, as medidas para aumentar a representatividade das instituições-pilares do regime ainda parecem modestas e foram implementadas com atrasos notáveis, como no caso da revisão de cotas do FMI, aprovada em 2010 e implementada somente em 2016. Apesar do aparente deslocamento de influência em direção a um grupo de países que antes ficavam à margem dos processos, cujo peso é parcialmente reconhecido (ao menos no discurso) pelos países centrais e pela burocracia das instituições tradicionais, esse “deslocamento” parece estar ocorrendo no ritmo determinado pelos tradicionais centros de poder. No caso específico do atraso na implementação da reforma do FMI e do Grupo Banco Mundial, cabe destacar que o processo evidenciou um jogo de múltiplos níveis, em que a necessidade da reforma teve como obstáculo as negociações entre o governo dos Estados Unidos (governo Obama) e um congresso com maioria opositora ao governo, que impedia a implementação do acordo. Paradoxalmente, embora o atraso tenha dificultado o aumento do poder dos BRICS na arquitetura financeira tradicional, acabou por impulsionar iniciativas institucionais alternativas.

Pode-se supor, também, que ao tomar iniciativas de novos arranjos institucionais, os BRICS aumentaram seu poder de barganha dentro da institucionalidade tradicional. É possível afirmar que apesar das dificuldades, nos seis anos seguintes

6. A 14a Revisão Geral de Cotas do FMI (2010) compreende um aumento de seus recursos, que dobrará os Direitos Especiais de Saque para SDR 476,8 bilhões, cerca de US\$ 755,7 bilhões, e um grande realinhamento das cotas entre os acionistas. Em termos práticos, o principal resultado dessa reforma é que ela colocaria um grupo de países emergentes entre os dez maiores acionistas do Fundo, com destaque para Brasil, Índia, Rússia e China

7. No caso do Banco Mundial, a reforma também toca na questão da distribuição das cotas e de governança, com uma ênfase especial em questões de transparência. A intenção do Banco é dotar os países receptores de recursos de 50% do total do poder de voto. A reforma lhes dá 47%. Em geral, o Banco Mundial é mais aberto a mudanças do que o FMI.

8. Para aprofundamento dessas questões, ver Capinzaiki (2014) e Coelho (2012).

à crise, a coalização BRICS conseguiu construir um espaço efetivo de cooperação e produziu resultados concretos em termos de barganha conjunta e inovação institucional. Contudo, os obstáculos para o aprofundamento da cooperação não são desprezíveis.

O atual contexto de queda no crescimento da China, de perturbações geopolíticas importantes como a situação ucraniana e a crise brasileira (econômica e política) representam obstáculos conjunturais importantes, pois além das restrições financeiras que esses elementos produzem, há um questionamento do *status* (prestígio) potencial do agrupamento. Esses obstáculos e constrangimentos devem ser levados em consideração para um teste efetivo sobre a robustez da cooperação em curso, partindo do pressuposto de que constrangimentos conjunturais podem reforçar ou enfraquecer o agrupamento. Nesse aspecto, o objetivo geral deste artigo é verificar a robustez da coalizão em um contexto de constrangimentos econômicos e de resistência política do *status quo* internacional (composto pelo grupo de países que detém a liderança do poder decisório das instituições tradicionais do arranjo de Bretton Woods). Especificamente, busca-se verificar o desenho institucional alternativo traçado pela estratégia de barganha dos BRICS e a possível emergência de novas imagens coletivas, na perspectiva apontada por Robert Cox sobre alterações na relação entre instituições, capacidades materiais e forças sociais.

Inicialmente, traçaremos um breve histórico da atuação dos BRICS no campo da cooperação econômica, explorando os desdobramentos que levaram a um maior engajamento entre os membros do agrupamento, especialmente com relação aos atrasos na implementação das reformas do FMI e do Banco Mundial. Em seguida, atenção especial será dada aos acordos firmados na Cúpula de Fortaleza, em 2014, e sua relação com as instituições tradicionais de Bretton Woods. Por fim, traçaremos algumas conclusões sobre o futuro das novas instituições e os desafios da cooperação intra-BRICS.

2 OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA

O BRICS pode ser atualmente caracterizado como um coalizão político-diplomática, já que não é possível enquadrá-lo nas categorias tradicionais traçadas pelas teorias de integração regional.⁹ Embora não seja um bloco econômico em sentido estrito, uma vez que não há documento constitutivo, o grupo atingiu uma nova etapa de institucionalização com os Acordos de Fortaleza: os acordos exigirão cooperação contínua entre os membros, que devem interagir de forma mais permanente. Assim, firma-se uma das características do processo de institucionalização das interações:

9. Usualmente, as teorias de integração regional que estudam a formação de blocos econômicos partem de dois critérios: proximidade geográfica e acordos comerciais (Carvalho *et al.*, 2015, p. 53). Como se pode observar, os membros dos BRICS não atendem plenamente a esses requisitos.

padrões de comportamento em interações repetidas com regras compartilhadas e persistentes (Keohane, 1984, p. 383).

Com efeito, os elementos que possibilitaram a institucionalização da coalizão idealizada pelo Goldman Sachs acabaram por ultrapassar os indicadores de crescimento econômico e de potencial de atração de capital estabelecidos como parâmetros para sua identificação. Além do ganho em capacidades materiais nos últimos anos, o que os une é também o fato de que os cinco países compartilham a sensação de que merecem ter um papel mais influente nas questões mundiais (Hurrell, 2006, p. 2). Além disso, relações comerciais, de investimentos e outras iniciativas de cooperação extra-BRICS têm se fortalecido recentemente – a exemplo da Organização para Cooperação de Xangai (OCX),¹⁰ do Fórum Ibas,¹¹ do acordo para fornecimento de gás entre Rússia e China,¹² entre outros exemplos. Assim, uma das principais características que distinguiram os BRICS de outros países emergentes, para além da velocidade de sua recuperação no cenário pós-2008, é o fato de que os cinco membros têm ambições globais, mesmo que ainda não tenham um projeto político concreto bem definido e organizado.

Nesse sentido, cabe uma discussão sobre os objetivos e a identidade do agrupamento. O denominador comum da cooperação entre os cinco países é o desejo de ter maior voz nas instituições chave do sistema internacional. O grupo busca, conjuntamente, um projeto global de multipolaridade, o que afeta as condições de interação internacional para outros *players*. É nesse sentido que o conjunto de economias dos BRICS tem seu mérito como uma categoria analítica útil (Armijo, 2007, p. 9). No entanto, cada um dos membros também possui motivações particulares, que buscam potencializar e/ou conciliar com sua participação nas iniciativas do grupo.

Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma investigação mais aprofundada sobre tais motivações, é possível citar algumas delas. Apesar do amadurecimento da cooperação, alguns pontos de atrito ainda merecem atenção.

10. Organização para Cooperação de Xangai. Trata-se de uma iniciativa diplomática liderada pela China na área de segurança. São membros da Organização, além da China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirquístão, o Tadjiquístão e o Uzbequistão (ex-repúblicas soviéticas). O grupo surgiu a partir do fim da União Soviética e das incertezas em relação à segurança naquele contexto.

11. Formado por Índia, Brasil e África do Sul, em 2003, o Fórum IBAS assenta-se em três pilares: a concertação política, a cooperação setorial e o Fundo IBAS para o alívio da Fome e da Pobreza, que já concluiu projetos em cinco países (Burundi, Cabo Verde, Haiti, Guiné-Bissau e Palestina). Disponível em: <<http://goo.gl/YBjh5r>>.

12. Em maio de 2014, a China e a Rússia firmaram um acordo, no valor de US\$ 400 bilhões e válido por quatro anos, com o objetivo de assegurar o fornecimento de gás russo da Gazprom à China. O contrato prevê o fornecimento de 38 bilhões de metros cúbicos de gás por ano. Esse contrato configurou-se em um fator de preocupação para os países tradicionalmente dependentes do gás russo.

É o caso, por exemplo, da relativa desconfiança entre China e Índia.¹³ Esta última tem conciliado as iniciativas intra-BRICS com uma aproximação dos países líderes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao mesmo tempo em que busca equilibrar suas relações com a China. Por outro lado, Rússia e China possuem uma importante agenda econômica de cooperação, além de expressarem, em suas declarações conjuntas, uma preferência por uma ordem mundial multipolar (Macfarlane, 2013, p. 96). A Rússia também tem se apoiado no grupo para moldar sua imagem diplomática, a exemplo do que ocorreu na cúpula de Fortaleza (2014), quando sua presença foi vista como uma forma de demonstrar seu bom relacionamento diplomático com outros países, dado o estremecimento causado pela crise da Ucrânia (Carvalho *et al.*, 2015, p. 54). Por fim, Brasil e África do Sul também têm se utilizado do BRICS para promover seus próprios objetivos: Quando ocupou a presidência do grupo, em 2014, O Brasil aproveitou para patrocinar um encontro entre o grupo e a Unasur, reforçando sua presença regional. A África do Sul, por fim, receberá uma filial regional do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), condizente com seu objetivo de reduzir a necessidade de investimentos em infraestrutura.

Ademais, iniciativas como as compreendidas pelos Acordos de Fortaleza encontram paralelos com as transformações na estratégia de inserção internacional chinesa. Recentemente, a China tem buscado reequilibrar sua dinâmica de crescimento,¹⁴ e a intensificação da exportação de investimentos está em consonância com tal objetivo, fazendo do Novo Banco dos BRICS (NDB) um instrumento estratégico para sua política externa. Além do NDB, a China encabeça outra iniciativa voltada para o financiamento de infraestrutura: o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês). Assim, a China promove a criação de instituições paralelas às tradicionais, por meio das quais pode reforçar sua presença externa. A iniciativa chinesa despertou grande expectativa, especialmente entre os países emergentes, os quais têm se tornado, desde o início, sócios da iniciativa chinesa (Scherer, 2015, p. 43).

No caso específico dos BRICS, pode-se afirmar que os objetivos relacionados à governança econômica acabaram sendo um dos principais elementos definidores de

13. A Índia é vista como o país do grupo com a política externa mais "ocidentalizada" (Carvalho, Gabriel, 2015). Essa impressão é reforçada pelo fato de que a Índia mantém um acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos. Por outro lado, a aproximação com os países dos BRICS atende a uma demanda da sociedade civil indiana na direção de uma política externa "não alinhada", funcionando como um vínculo com o "Sul Global". Para um melhor detalhamento sobre a posição indiana nos BRICS, ver Carvalho e Gabriel (2015).

14. Após a crise de 2008 e a subsequente redução do crescimento da economia mundial, a China buscou ampliar o crédito para o consumo interno e acelerar os investimentos em infraestrutura. No entanto, com a permanência do baixo crescimento, agravado pela crise europeia de 2011-2012 e pela desaceleração do comércio mundial, tal estratégia mostrou-se insuficiente. Há a percepção de que a simples substituição do mercado externo pelo interno não poderia, por si só, desempenhar o papel de dinamismo para a economia chinesa. Assim, a busca pela sustentação do crescimento tem influenciado a projeção internacional da China. Para Scherer (2015), o governo chinês vem desenvolvendo um novo projeto de inserção externa, envolvendo a exportação de investimentos – com destaque para a área de infraestrutura – com o objetivo, de curto prazo, de garantir demanda aos produtos chineses. Para uma discussão mais profunda sobre essas questões, ver Scherer (2015).

sua identidade. A identidade é o elemento que traz coesão ao grupo e, no caso dos BRICS, pode ser definida como a busca pela multipolaridade. Nesse caso, o objetivo maior pela multipolaridade dita a agenda dos BRICS e expressa-se mais claramente nas pautas em favor da democratização da governança econômica. Há uma sensação compartilhada, entre os países membros, de que os corpos de governança econômica internacional precisam ser reformulados para corresponderem melhor à realidade geopolítica e geoeconômica mundial, e que esses países deveriam ter mais voz nesses órgãos. Além disso, há reconhecimento entre os pares quanto à legitimidade dessas pretensões. Assim, cientes do potencial do grupo, os cinco países buscam transcender conflitos internos para buscar esse objetivo comum.

As iniciativas dos BRICS, portanto, têm como objetivo geral a melhoria de sua posição e sua influência na construção da ordem internacional, de forma a corresponder aos ganhos de seus membros em termos de poder econômico no século XXI. Uma das principais características do sistema internacional na segunda metade do século XX foi justamente a emergência de uma ordem internacional centrada nos Estados Unidos, criada em torno de estruturas institucionais e multilaterais erigidas no pós-Segunda Guerra Mundial (Hurrell, 2006; Ikenberry; Wright, 2008). Ao longo do tempo, mesmo com a perda de poder relativo dos Estados Unidos (principalmente na década de 1970), as instituições da ordem internacional permanecem como parte importante do sistema. Suas dinâmicas de atuação evoluíram desde então, e também precisam refletir o novo equilíbrio de poder vigente, para que a estrutura continue sendo legítima e mantendo sua eficácia.

No âmbito mais específico da governança econômica no pós-Guerra, pode-se afirmar que o aparato institucional do regime econômico-financeiro internacional foi impactado, nas últimas duas décadas, pelas políticas e ideias associadas ao chamado Consenso de Washington.¹⁵ Tais ideias passam por uma fase de questionamento e reinterpretação na esteira das consequências da crise e de seus efeitos duradouros nas economias dos países desenvolvidos. Nesse sentido, as iniciativas dos BRICS tornam-se ainda mais importantes, pois reforçam esse movimento, uma vez que seus membros, por vezes, praticaram políticas econômicas que se distanciaram desse “receituário”. Tais experiências acabaram também por influenciar seus posicionamentos em órgãos de cooperação internacional.

Assim, enquanto na esfera política muitos objetivos dos BRICS permanecem vagos, na esfera econômico-financeira, essas aspirações são mais claramente identificáveis e mais palpáveis, tendo objetivos mais bem delineados, como demonstra o documento produzido pelo grupo na ocasião de sua primeira cúpula, em Ecatimburgo, (2009):

15. O termo foi cunhado em 1989 pelo economista John Williamson, do Peterson Institute of International Economics. Williamson listou dez políticas econômicas que representariam um consenso em Washington sobre as necessidades das economias latino-americanas. As políticas citadas incluíam flutuação das taxas de juros, privatizações, entre outras medidas de cunho liberal (Kennedy, 2008).

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

Destacamos nosso apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados. Reiteramos nosso apoio aos esforços políticos e diplomáticos para resolver pacificamente os contenciosos nas relações internacionais (Itamaraty, 2009).

Como destaca Leão (2013, p. 79), nota-se que a profissão de fé política (“apoio a uma ordem multipolar mais democrática e mais justa”) é mais vaga e bem menos programática que a financeira (“os países emergentes e em desenvolvimento devem ter maior voz e representação nas instituições financeiras internacionais”). Estes últimos representam metas mais definidas, que já apontam, implicitamente, em sua definição, os caminhos possíveis para sua consecução: maior voz e representação relacionam-se, diretamente, ao maior poder de voto nessas instituições, historicamente organizadas de maneira hierárquica em favor dos países que concentravam maior poder material à época de sua criação. Trata-se, portanto, de uma coalizão que tem o potencial de promover alterações no processo decisório da governança internacional, e sua consolidação coloca claramente um problema de legitimidade no desenho institucional originário da guerra fria e da *pax* estadunidense.

Um dos catalisadores para a consolidação do tema entre os BRICS foi justamente a crise financeira de 2007-2008, vista como uma oportunidade para que esses países aumentassem sua voz nos principais órgãos de representação multilateral do regime econômico-financeiro, fazendo valer seu peso econômico, então evidenciado pelas consequências da crise. Os BRICS, considerados como países de mercado emergente sistemicamente importantes, passaram a se articular para traçar novas opções de cooperação. Nesse sentido, destaca-se a maior predisposição de seus membros em firmarem compromissos mais concretos. A crise é um catalizador para a institucionalização da coalizão. Pode-se pensar em dois momentos distintos depois da crise: *i*) em um primeiro momento, a coalizão atua no sentido de reformar as instituições existentes; e em um segundo momento, procura criar uma institucionalidade própria. O primeiro momento está relacionado à conjuntura de maior resiliência das economias dos seus membros e o segundo momento relaciona-se ao período em que essas economias começam a dar sinais de esgotamento das medidas adotadas diante da persistência da crise internacional (Desiderá Neto, 2015).

O grupo opera de maneira informal, uma vez que não há documento constitutivo. A estrutura frouxa do BRICS enquanto bloco e instrumento de cooperação pode estar relacionada à conveniência de proporcionar maior agilidade na implementação dos compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras (De Jesus, 2013, p. 35). Além disso, a falta de uma estrutura capaz de gerar resoluções vinculantes também pode ser encarada como um fator que acaba por encorajar o engajamento pragmático mais ativo dos membros, pois os compromissos podem ser facilmente modificados em face de possíveis mudanças na economia internacional e na política doméstica dos envolvidos. Assim, a estrutura com a qual o BRICS opera permite manter uma agenda aberta e bastante flexível, com os membros podendo manifestar-se sobre questões institucionais mais pontuais (tais como a redistribuição de cotas e votos no FMI) e também sobre questões circunstanciais com potencial para gerar implicações sistêmicas (como no caso da cooperação para o combate aos desdobramentos da crise na zona do euro). Não obstante, essa estrutura mais frouxa de funcionamento também acaba por estar no alvo dos críticos da iniciativa, que se apoiam na falta de materialidade nas ações oriundas dos Encontros de Cúpula dos BRICS (Figueira; Moreira Junior, 2014).

Isso começou a se modificar a partir do quinto Encontro de Cúpula dos BRICS, realizado em março de 2013, em Durban. Na ocasião, houve acordo para o estabelecimento de um Banco de Desenvolvimento voltado para o financiamento de obras de infraestrutura. Durante o mesmo encontro, os países integrantes do grupo também entraram em acordo quanto à criação de um fundo monetário comum de contingência e quanto ao estabelecimento de um Think Tank com o objetivo de desenvolver novos paradigmas de desenvolvimento econômico. Na cúpula do G20, do mesmo ano, novos avanços foram verificados, com o entendimento entre os membros quanto à contribuição de cada um para o arranjo contingencial, chamado *Contingent Reserve Agreement* (CRA). No que diz respeito ao Banco de Desenvolvimento, o progresso também foi relativamente rápido: no mesmo ano, os ministros de finanças dos cinco países começaram a trabalhar para a formulação de seu estatuto. De acordo com a Declaração de E-Thekwini,

em junho de 2012, em nossa reunião em Los Cabos, encarregamos nossos Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais de explorar a construção de uma rede de segurança financeira por meio da criação de um Arranjo Contingente de Reservas (ACR) entre os países do BRICS. Concluíram que o estabelecimento de um arranjo contingente de reservas autogerido teria um efeito de precaução positivo, ajudaria os países do BRICS a evitar pressões de liquidez de curto prazo, forneceria apoio mútuo e reforçaria adicionalmente a estabilidade financeira. Contribuiria, igualmente, para o fortalecimento da rede de segurança financeira global e complementaria os acordos internacionais existentes como uma linha de defesa adicional. Entendemos que o estabelecimento do Arranjo Contingente

de Reserva (ACR) com um tamanho inicial de US\$ 100 bilhões é factível e desejável, sujeito aos marcos legais internos e as salvaguardas pertinentes (BRICS, 2013).

E, ainda,

Os países em desenvolvimento enfrentam desafios para o desenvolvimento da infraestrutura devido à insuficiência de financiamentos de longo prazo e de investimento externo direto, especialmente do investimento em capital. Isso restringe a demanda agregada global. A cooperação do BRICS no sentido da utilização mais produtiva dos recursos financeiros globais pode contribuir positivamente para o tratamento desse problema. Em março de 2012, instruímos os nossos Ministros das Finanças a analisar a factibilidade e a viabilidade de se criar um Novo Banco de Desenvolvimento para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, para complementar os esforços já existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento. Em vista do relatório dos nossos Ministros das Finanças, estamos satisfeitos com a constatação de que o estabelecimento de o Novo Banco de Desenvolvimento é factível e viável (*idem*).

Tanto o banco como o arranjo contingencial foram inspirados nas instituições originais de Bretton Woods e em seus princípios, embora não tenham, declaradamente, a pretensão de constituir uma alternativa a essas instituições. Na verdade, de acordo com os propósitos oficialmente declarados e posteriormente reiterados na Declaração de Fortaleza, ambas as iniciativas teriam o objetivo de servir como complemento às estruturas da ordem atual. Os convênios constitutivos do arranjo e do banco já estão prontos e ratificados e, somente quando ambos entrarem em funcionamento, poder-se-á verificar se estes se constituirão um complemento de fato, suprimindo a necessidade adicional de investimentos em infraestrutura e agindo para auxiliar os BRICS em situações de desequilíbrio de balanço de pagamentos, de fato. No entanto, analisando os acordos, é útil pensar em algumas questões iniciais subjacentes: *i*) como tais iniciativas poderão conferir maior influência aos países emergentes nos organismos do regime econômico-financeiro; e *ii*) como essas instituições poderão representar um contraponto às instituições tradicionais lideradas pelos países desenvolvidos. Na seção subsequente, exploraremos mais a fundo os Acordos de Fortaleza.

3 OS ACORDOS DE FORTALEZA: NDB E CRA

A Cúpula de Fortaleza, ocorrida em 2014, marcou um passo além na cooperação entre os BRICS. Depois de cinco anos da primeira reunião entre Brasil, Rússia, Índia e China,¹⁶ o grupo finalmente ganhou uma nova dimensão institucional. Após a confirmar a viabilidade de um fundo contingencial e um banco de

16. A África do Sul passou a fazer parte do grupo formalmente somente em 2011.

desenvolvimento em Durban e após o trabalho dos ministros das finanças e presidentes de bancos centrais para formulação dos estatutos, a implementação das instituições foi acordada na Cúpula de Fortaleza, em julho de 2014. As somas envolvidas e os detalhes operacionais e de governança das instituições já estão em grande medida bem-estabelecidos e, na última cúpula, ocorrida na Rússia, em 2015, todos membros já haviam ratificado os novos acordos.

O banco de desenvolvimento – batizado de *New Development Bank* (NDB) – terá como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países Emergentes e em Desenvolvimento (EMEDs) (BRICS, 2014). Seu capital inicial autorizado será de US\$ 100 bilhões, e o capital subscrito de será de US\$ 50 bilhões. A distribuição das ações de participação representa uma das principais inovações no desenho do NDB: o capital inicial será igualmente distribuído entre os membros fundadores, igualando também o seu poder de voto. Outra novidade é que o NDB será aberto a outros países das Nações Unidas, aceitando tanto sócios mutuários como não mutuários. Nesses casos, terceiros membros podem subscrever ao capital do banco:¹⁷ *i*) desde que a subscrição não cause redução do poder de voto dos membros fundadores abaixo de 55% do poder de voto total; *ii*) desde que não cause aumento acima de 20% no poder de voto de países não mutuários; e *iii*) desde que não haja aumento do poder de voto de membros não fundadores acima de 7% (BRICS, 2014). O NDB será sediado em Xangai, terá um escritório regional em Johannesburgo e terá presidência rotativa de cinco anos, sendo que o primeiro país a presidi-lo será a Índia. A instituição – o único banco multilateral inter-regional do mundo – deve começar a funcionar já em 2016.

Por sua vez, o Contingent Reserve Agreement (CRA) tem o propósito de fornecer liquidez e instrumentos para prevenir pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos dos países membros, além de servir como uma fonte de apoio mútuo e reforçar a estabilidade financeira (BRICS, 2014). Os recursos inicialmente comprometidos totalizam US\$ 100 bilhões, com predominância da China, que fornecerá US\$ 41 bilhões. Brasil, Rússia e Índia contribuirão com US\$ 18 bilhões cada, enquanto a África do Sul participará com apenas US\$ 5 bilhões. O fundo é contingente, ou seja, as reservas comprometidas pelo acordo ficam retidas pelos membros (em seus respectivos bancos centrais) até que um país as acione, dentro das condições estabelecidas por suas cláusulas.¹⁸

17. O número de ações a serem inicialmente subscritas por outros membros que não os BRICS deverá ser definido pelo Board of Governors, por maioria especial na ocasião da aceitação de sua adesão, de acordo com o Artigo 8 do Estatuto do Banco. O documento pode ser consultado em: <<http://goo.gl/qMpQbQ>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

18. O acordo integral está disponível em: <<http://goo.gl/qMpQbQ>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

Os compromissos individuais determinam tanto o poder de voto de cada um dos membros¹⁹ quanto o montante a que terão acesso caso entrem com um pedido. Ao acessar os recursos, Brasil, Índia e Rússia contarão com um multiplicador de 1, enquanto a África terá multiplicador de 2 e a China, de 0,5. O Artigo 5 do documento também especifica condições adicionais para gozar dos recursos providos pelo arranjo: do valor total a que uma das partes terá direito (de acordo com a aplicação de seu multiplicador), 30% deverá ser disponibilizado quando o pedido for aprovado e os 70% restantes somente serão disponibilizados caso o membro requerente tenha um acordo vigente com o FMI, cumprindo as condicionalidades deste. Esta é a chamada *IMF-linked portion*.²⁰

De fato, a 6ª Cúpula dos BRICS representou um passo além na consolidação de sua parceria e coordenação para as mudanças na governança econômica e financeira. Diante de tais desdobramentos, alguns analistas reforçam os argumentos de que os BRICS e, mais amplamente, os EMEDs estariam “reescrevendo silenciosamente as regras do jogo” (Woods, 2008, p. 205). O acordo do CRA mostra-se mais inovador que o do NDB, por se tratar da primeira iniciativa do tipo desde a Iniciativa *Chiang Mai*,²¹ do qual empresta inspiração. No entanto, deve ter um impacto bem mais modesto em comparação ao NDB. No que diz respeito a este, os cinco países beneficiaram-se de diversas experiências com bancos multilaterais e de desenvolvimento, inclusive a chinesa, uma vez que o China Development Bank (CDB) é o maior banco de desenvolvimento do mundo. No entanto, o fato de que a disponibilização da maior parte dos recursos envolvidos no CRA ficará atrelada às condicionalidades do FMI ilustra bastante bem a retórica de fazer o jogo de complementaridade com as instituições tradicionais. Mais que isso, sinaliza que os BRICS consideram que o papel do FMI na governança econômica internacional é relevante.

Nesse contexto, o papel do FMI e o movimento pela sua reforma merece especial atenção. Antes da crise de 2007-2008, sua presença parecia ter encolhido, mas houve uma retomada de seu protagonismo, principalmente por meio do gerenciamento da crise europeia. Naquele momento, o propósito da reforma ganhou fôlego, já que os BRICS haviam fortalecido seu poder

19. Entretanto, o acordo enfatiza que tanto o conselho administrador do CRA (*Council of Governors*) como a comissão permanente (*Standing Committee*) – os dois órgãos de governança criados pelo documento – devem buscar sempre tomar decisões por consenso.

20. Paulo Nogueira Batista Júnior – ex-diretor brasileiro no FMI e recentemente destacado para a vice-presidência do NDB – declarou que a cláusula foi adotada como uma forma de “terceirizar” a função de supervisão do CRA. As declarações podem ser vistas em: <<https://goo.gl/t9EdUP>>. “BRICS: um novo fundo monetário e um novo banco de desenvolvimento.”

21. A Iniciativa Chiang Mai diz respeito ao acordo multilateral de *swaps* cambiais firmados em 2000 pelos países da Asean+3, um passo importante que sinalizava uma maior integração entre a região. A iniciativa buscava criar canais formais para a coordenação das decisões econômicas dos países envolvidos e garantir suporte regional no enfrentamento de crises financeiras.

de barganha, dada sua recuperação mais rápida e contribuições para as linhas de crédito adicionais do FMI. Entre as respostas do Fundo à crise,²² destacou-se a criação de uma “barreira anticrise” para ampliar sua capacidade de concessão de crédito por meio do aumento da subscrição de cotas aos membros e das garantias de acordos temporários de empréstimos. Assim, os Novos Acordos de Empréstimo (NAB, na sigla em inglês) foram ampliados em cerca de US\$ 564 bilhões em Special Drawing Right (SDRs),²³ com a participação de novos países e instituições e com contribuição significativa de países de mercado emergente. Mais precisamente, em 2010, o NAB foi expandido em SDR 367,5 bilhões, com participação adicional de treze países, entre eles, países emergentes que fizeram contribuições significativas.²⁴ Por sua vez, a reforma via alocação de SDRs, proporcionais às cotas de cada membro, levantou as discussões sobre reformular o Fundo para melhor refletir a nova realidade econômica mundial. O texto das reformas de 2010 cita o deslocamento de mais de 6% de cotas de representação em favor de países subrepresentados e das economias mais dinâmicas. No total, 110 países terão suas cotas aumentadas ou manterão a parcela que já detêm, sendo que os aumentos mais substanciais destinam-se a países de mercado emergente, tais como Coreia, China, Turquia, Brasil e México.²⁵ Além disso, a reforma previu que a redistribuição das cotas tenha impacto na representação do *Executive Board*.

A aprovação ocorreu em 2010, mas a implementação ocorreu apenas em janeiro de 2016. Isso se explica pela demora em preencher o principal requisito para que as mudanças fossem implementadas: a aceitação por três quintos dos membros do Fundo, representando 85% do poder de voto total.²⁶ Como os Estados Unidos detêm o poder de veto, com 16,75% do poder de voto, o atraso correspondeu essencialmente à demora do Congresso estadunidense em aprovar a reforma. Apesar da demora, com a implementação do deslocamento de 6% das cotas, quatro dos BRICS – China, Rússia, Índia e Brasil – passam efetivamente a figurar entre os dez maiores acionistas do Fundo. A reforma é modesta, já que não toca na manutenção do poder de veto dos Estados Unidos e não aborda questões mais sensíveis, como a fórmula para a determinação das cotas. No entanto, sua aprovação em 2010 foi uma das primeiras demonstrações da força conjunta

22. Ver FMI (2012). As outras medidas anunciadas foram: a ampliação do crédito destinado a enfrentar crises por meio de outros tipos de contribuições, além da subscrição de cotas, reformulação da estrutura de concessão de empréstimos e aprimoramento dos instrumentos utilizados para esse fim; quadruplicação de empréstimos não concessionais para ajudar países de baixa renda e aprimoramento das análises de supervisão e de assessoria política.

23. Dados disponíveis em: <<http://goo.gl/AkkH>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

24. *Idem*.

25. De acordo com os números fornecidos pelo Fundo em 2011: a parcela de cotas da Coreia aumentará em 106%; a da China, em 50%; a da Turquia, em 51%; e, por fim, Brasil, Índia e México terão suas cotas aumentadas em 40%. Dados em: <<http://goo.gl/8RPCAs>>.

26. Informações em: <<http://goo.gl/IUjHQ6>> e <<http://goo.gl/qC7dQH>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

dos BRICS. Afinal, a capacidade de coordenação do grupo em favor da demanda pela adaptação das instituições de governança econômica com certeza contribuiu para o aumento de sua relevância no cenário internacional.

Fica claro, então, que os BRICS não rejeitam as instituições tradicionais de governança econômica como um todo. Ao mesmo tempo em que levam adiante iniciativas como as dos Acordos de Fortaleza, buscam fortalecer seu espaço dentro delas, expandindo seus limites. O papel do FMI no CRA e a pressão por reformas são demonstrativos de tal dinâmica. A existência de espaços para iniciativas variadas de países e grupos de países é típica do sistema monetário e financeiro formado após a quebra de *Bretton Woods* nos anos 1970 (Carvalho *et al.*, 2015, p. 47), especialmente após a quebra do padrão ouro-dólar. O próprio G7 foi, no passado, um arranjo alternativo promovido pelos países desenvolvidos. Esse tipo de iniciativa pode sinalizar uma estratégia de defesa contra instabilidades do sistema, ou mesmo para o aproveitamento de ganhos no funcionamento do regime. No entanto, também podem contribuir para adaptar a ordem global a situações novas, mas sem romper seus fundamentos (*idem*). Essa dinâmica é coerente com a premissa de sustentação dos regimes vigentes em momentos de incerteza.

Assim, apresenta-se a possibilidade de que a articulação entre os BRICS seja capaz de, incrementalmente, fomentar mudanças no regime de governança econômica internacional, tanto por sua maior presença nas instituições tradicionais quanto por suas iniciativas institucionais próprias. Sabe-se que, quando um regime está em situação de estabilidade, inovações institucionais não costumam ocorrer com frequência. Portanto, tal movimentação pode, de fato, sinalizar uma abertura de novas possibilidades para mudanças no regime, sem que necessariamente esse fato implique uma substituição integral do Regime. Por outro lado, as instituições internacionais – pontos focais do regime – além de fomentarem a cooperação e minimizarem as incertezas, também espelham as relações de poder existentes no contexto de sua criação, o que reflete a hierarquia existente entre os Estados. Assim, o surgimento de novos arranjos também indica que a hierarquia vigente pode ser alterada para acomodar as demandas de países emergentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM ENSAIO SOBRE OS ARRANJOS ALTERNATIVOS E A INSTITUCIONALIDADE TRADICIONAL

As novas formas de multilateralismo do Sul liderados pelos atuais poderes emergentes e regionais colocaram a ideia do Sul Global novamente no mapa intelectual. Como resultado, e especialmente após a crise financeira e a criação do G20, estamos assistindo a uma série de negociações ainda mais aberta e dinâmica entre o Norte e o Sul sobre a natureza e a agenda da governança global. Além disso, as coalizões do sul devem persistir não por causa de alguma identidade compartilhada significativa

ou mesmo interesse concreto, mas por causa da inércia burocrática nas organizações internacionais (Hurrel, 2013, p. 217, tradução livre).

O discurso das instituições tradicionais (Banco Mundial e FMI) enfatiza os esforços em conferir mais voz e participação aos EMEDs em sua burocracia institucional. Há um reconhecimento, nesse discurso, do ganho de poder dos EMEDs, embora poucas medidas concretas tenham sido de fato tomadas. No entanto, as alterações no seu relacionamento com outras organizações mais representativas (notadamente o G20)²⁷ e no discurso favorável à democratização de sua governança podem ser descritas como mudanças incrementais em curso nas instituições tradicionais que representam os pilares do regime econômico-financeiro vigente. Tais mudanças estão inseridas no âmbito do deslocamento da distribuição de poder em curso na economia política internacional como um todo.

O fato de que os países emergentes não descartam a importância das instituições tradicionais, mesmo tendo suas demandas sistematicamente evitadas ou indefinidamente adiadas, ou ainda distorcidas pela burocracia institucional, é representativo da correlação de forças no atual momento da economia política internacional. Em suma, há contradições entre o discurso dos órgãos do regime – que exalta o multilateralismo e busca manter seu papel como centro de coordenação – e as ações concretas para levar as reformas a cabo, da qual depende, em parte, esse papel central. Essas contradições acabam por incentivar a busca de alternativas por parte de EMEDs com posições e interesses afins, como é o caso dos BRICS. A convivência do FMI e do Banco Mundial com essas novas iniciativas pode ser entendida como um sintoma do quadro de continuidade e mudança presente na governança econômica internacional como um todo.

O quadro de referências²⁸ do atual regime econômico-financeiro parece estar se modificando de maneira incremental, embora haja esforço, por parte dos países centrais, em preservar a atual estrutura de poder. No entanto, as mudanças em curso na economia internacional tornarão esse tipo de atitude cada vez mais inaceitável. Enquanto fator contextual, o cenário gerado pela crise fez com que fosse cada vez mais urgente adaptar as instituições à nova realidade econômica – e, por sua vez, adaptar o mecanismo de decisão dessas instituições, já que disso depende o engajamento dos membros. Enquanto as limitações das reformas ficam cada vez mais patentes, fica também cada vez mais claro que o quadro de referências dentro do qual essas propostas foram

27. Na ocasião da primeira cúpula do G20 financeiro em 2008, ainda na esteira da eclosão da crise, o grupo se autodenominou “o principal fórum para cooperação econômica internacional (G20, 2008)”.

28. As instituições internacionais dão corpo a um conjunto de regras, princípios, normas e procedimentos de decisão que os atores passam a compartilhar e, dessa forma, criam padrões de comportamento, diminuindo incertezas e fomentando a cooperação. Dessa forma, criam um quadro de referências ao qual as unidades do sistema recorrem para fazer acordos e resolver impasses.

possíveis não é suficiente para dar conta das transformações e dos desafios em curso na economia política global. Entretanto, a mudança ocorre gradualmente, uma vez que não há um caminho de substituição claro para as estruturas de governança existentes.

Assim, a ideia do “interregno” de Helleiner (2010)²⁹ parece fazer sentido ao se analisar o momento atual da governança. As potências centrais buscam guiar a ascensão dos países emergentes às instâncias decisórias das instituições tradicionais em seus próprios termos. No entanto, as instituições são também ambientes onde se chocam tendências opostas e ideias opostas, e a transição pela qual passam demonstram que os choques estão ocorrendo, com o reforço de vozes dissonantes que, ao não serem totalmente contempladas pelas vias tradicionais, buscam alternativas fora delas, mesmo sem descartá-las completamente. E, por fim, as lacunas deixadas em aberto pelas propostas de reforma criam espaços para que elas possam ser questionadas.

Nesse sentido, há uma relação cheia de contradições entre a demanda por inclusão simbólica nas instituições tradicionais por parte dos EMEDs e o papel dessas instituições no reforço dos quadros de referência do regime. A crise financeira abriu uma brecha para a maior assertividade dos países emergentes, em particular dos BRICS, ao mesmo tempo em que colocou em questão certas características neoliberais implícitas na atuação das instituições tradicionais, que se relacionam às estratégias de acumulação promovidas pelos países centrais por meio delas. Os EMEDs, diante da rigidez das instituições, demonstraram um esforço cooperativo no G20 e em outras instâncias – e enquanto essa cooperação for reforçada, há a possibilidade de que as instituições domésticas desses países possam encontrar pontos em comum para articular estratégias de acumulação divergentes em relação àquelas articuladas pelas potências centrais. Entram em disputa as diferentes interpretações das mudanças materiais da economia internacional, que influenciarão as ações das instituições.

Nesse sentido, ainda há predomínio das interpretações conduzidas pelas ideias que correspondem ao centro do poder na economia política global. Assim, será interessante observar como se dará a formulação das condicionalidades para os empréstimos do NDB, já que ele pretende, ao menos declaradamente, preencher uma lacuna de atuação do Banco Mundial. Por outro lado, a *IMF-linked portion* do CRA demonstra que, ao menos por enquanto, a necessidade pragmática de “terceirizar” as análises sobre as contas dos potenciais emprestadores sobrepõe-se a uma potencial pretensão de reformular os princípios que fundamentam a função de vigilância do FMI, e que fazem parte do quadro de referências atual.

29. Segundo o autor, uma “fase de interregno” é um período em que diferentes políticas e idéias são postas em prática por diversos países. Por exemplo, a ordem econômica de Bretton Woods teria sido gestada anteriormente, a partir das diversas experiências individuais dos países durante o período dos anos 1930.

As instituições multilaterais tradicionais da governança econômica foram criadas para manter expectativas estáveis sobre a conduta dos atores e para evitar os problemas que afetavam a economia na época anterior a sua existência, ou seja, as políticas monetárias autárquicas e o protecionismo dos anos 1930. Uma vez que taxas de câmbio fixas ou flutuantes funcionam melhor se as principais economias mundiais aderirem a regras similares e que o comércio e as relações de investimento podem ser mais proveitosos se guiado por regras comuns que confirmam estabilidade à essas relações, buscou-se construir uma estrutura capaz de fornecer incentivos para que os países cumpram tais regras.

No entanto, quando as principais economias mundiais estão se deslocando, quando não há consenso sobre quais serão as “principais economias mundiais” do futuro e quando há desequilíbrios mais sérios em curso, a primeira reação é a de reforçar as estruturas que podem assegurar o cumprimento das regras existentes, para preservar algum grau de segurança na interação entre os diversos países. E, para que o regime econômico-financeiro atual continue a cumprir esses papéis, suas instituições-pilares precisam adaptar-se, tanto no discurso quanto na estrutura de governança. Assim, incorporar os países emergentes, refletindo a atual distribuição de poder econômico, torna-se crítico para a preservação da estrutura básica de cooperação.

A arquitetura financeira internacional – em outras palavras, o próprio regime – tem como função fornecer condições para que haja ajustes satisfatórios, liquidez suficiente e estabilidade. A atual arquitetura tem falhado principalmente em cumprir a última tarefa, já que as crises financeiras tornaram-se cada vez mais recorrentes desde os anos 1970 e 1980, quando as instituições passaram a se guiar cada vez mais pelas políticas alinhadas ao Consenso de Washington. Os países emergentes são vistos como parte cada vez mais significativa dessa estrutura – já que sua própria “emergência” é definida pelos parâmetros do mercado –, mas encontram obstáculos na rigidez das instituições internacionais multilaterais, pois as regras que vinham assegurando a estabilidade do regime repousam, em última instância, sobre a estrutura hierárquica refletida nessas instituições. Mesmo acumulando capacidades materiais e autonomia de forma significativa, a influência dos EMEDs encontra obstáculos na esfera ideacional das discussões que estão pautando a mudança. Ou seja, no binômio do poder, representado pela relação entre autonomia e influência externa, a primeira cresce mais rápido que a segunda.

Além disso, a crise coincidiu com (e reforçou) uma difusão de poder no âmbito das finanças globalizadas. Se a própria construção do regime econômico-financeiro atual teve muito a ver com o processo de barganha assimétrica entre Estados Unidos e Grã-Bretanha no contexto do pós-Guerra, sua adaptação tem a ver com as barganhas assimétricas entre um número maior de atores. Os países emergentes e mais especificamente os BRICS obtiveram um crescimento significativo, dentro dos

parâmetros que o próprio regime define como medida de poder: a força econômica. A estrutura de governança do Fundo e do Banco Mundial basearam-se, desde sua criação, no peso econômico de cada membro. Isso ocorreu, em grande parte, como um incentivo para que os países centrais cooperassem e assegurassem benefícios a partir dessa interação, mesmo que não pudessem controlar essas instituições diretamente. Agora, a cooperação dos países emergentes, que se mostrou de importância fundamental no cenário da crise, também depende do reforço dessa estrutura.

Há, porém, descompasso entre a medida concreta do peso econômico e a própria forma como esses países percebem-se no sistema e são percebidos por outros. A convivência entre arranjos alternativos e tradicionais é representativa deste cenário. A cooperação deve sustentar os princípios básicos do regime, uma vez que não há alternativa concreta a ele. Mas pode-se chegar a um momento em que as medidas exigidas para sustentá-lo tornem-se inaceitáveis. Enquanto isso não ocorre, o quadro de referências do regime busca adaptar-se para continuar fornecendo uma estrutura de expectativas que permita a continuidade da cooperação. Não há uma transformação das imagens coletivas, que moldam expectativas e comportamentos a partir da emergência de novos princípios ordenadores.

Em especial, ainda é preciso alguma cautela para analisar as consequências da criação de novas instituições complementares pelos BRICS. Porém, é importante não perder de vista um elemento fundamental de tais arranjos, a saber, seu papel como um elemento de pressão: *i)* sobre os países desenvolvidos e sobre os Bancos de Desenvolvimento (em especial o Banco Mundial e o incômodo da África do Sul com o Banco Africano de Desenvolvimento) e o FMI, como expressão da visão dos países do BRICS, de que as reformas até então acordadas são limitadas, devendo ser expandidas; e *ii)* sobre os países desenvolvidos (com destaque para os Estados Unidos), no âmbito G20, para avanços no que diz respeito às reformas no sistema monetário internacional (Parreira; Ramos, 2013, p.123).

Para os países emergentes, notadamente os BRICS, os diversos reveses e atrasos nas medidas concretas de democratização das instituições multilaterais econômicas são uma fonte de insatisfação. Há, assim, frustração e maior desconfiança em relação às recomendações oficiais feitas por tais organizações. O que pareceu ficar claro com o atraso e limitação das reformas é que o pacto por meio do qual os países centrais apoiariam o ganho de voz e influência dos EMEDs, “tutorando” sua ascensão, está sendo quebrado. Embora parecesse óbvio, de um ponto de vista mais puramente realista, que os países centrais não cederiam tão facilmente às mudanças em termos de poder relativo, do ponto de vista da manutenção de um regime que lhes é favorável, a recusa em incorporar integralmente as mudanças denota uma conduta que pode acabar desembocando em prejuízos a longo prazo.

Os países dos BRICS, por sua vez, têm sido bastante enfáticos em demandar maior representatividade e criticar o atraso e limitação na tomada de medidas concretas. Caso a resistência ao imperativo de democratização do regime perdure, é possível que essas iniciativas elevem-se de um mero instrumento de pressão (ou, como os próprios países membros as definem – como complemento ao aparato existente) para um contraponto, de fato, mesmo que partilhem alguns dos princípios fundamentais do atual regime internacional. Esse cenário seria condizente com a previsão de uma governança mais fragmentada, refletindo um “interregno”, que abre espaço para que diferentes experiências e pontos de vista sejam potencialmente incorporados pelo regime, com especial destaque para as experiências de países emergentes.

A política internacional continua a ser afetada por uma série de hierarquias que se sobrepõem e interagem, afetando as possibilidades de desenvolvimento econômico e as expectativas em relação aos países classificados na categoria de “Sul Global”. A própria noção de “emergência” tem suas origens no consenso neoliberal dos anos 1980 e 1990, sendo apontado como um fenômeno ligado ao mercado. Por sua vez, as próprias características da globalização econômica e financeira ajudaram a criar as condições para essa “emergência” e, com ela, os desafios à institucionalidade tradicional e às lideranças ali cristalizadas. Os poderes emergentes buscam melhores posições em uma ordem estadocêntrica, liberal e capitalista, enquanto aceitam muitas premissas e valores subjacentes a essa ordem (Hurrell, 2013, p. 219). Mas a natureza dessa busca será moldada por suas heranças históricas individuais, por suas experiências nessa ordem e também pelo contexto doméstico no qual se dá sua “emergência”. Ao reinterpretar imagens coletivas correspondentes ao “Ocidente”, ou “Norte Global”, sua atuação pode ter impacto significativo nas mudanças no nível do regime. As características mistas e híbridas da ordem global significam que precisamos estar especialmente atentos à recombinação do novo e do velho (*idem*, p. 220).

Em suma, o que fica bastante claro é que o atual Regime econômico-financeiro, apesar de não ser desafiado em seus princípios fundamentais – nem mesmo pelos acordos “alternativos – não está estável e é necessário investigar quais são as ideias em disputa para que se possa identificar novas tendências de ordenamento da arquitetura financeira internacional. Mesmo que os arranjos alternativos protagonizados pelos BRICS incorporem muitas das prerrogativas e dos princípios dominantes nas organizações tradicionais, criam ambientes institucionais que possibilitam novos desdobramentos, já que não estariam sujeitos ao “filtro” dos países centrais e aos obstáculos representados pela limitação de sua representação formal nas instituições tradicionais. Além disso, demonstram que o leque de possibilidades em termos de cooperação econômica está se ampliando.

Apesar de terem seu peso econômico reconhecido simbolicamente nos principais fóruns econômicos internacionais, tais países ainda não possuem a habilidade para influenciar de fato os rumos das instituições multilaterais responsáveis pela manutenção da arquitetura financeira internacional. Em contrapartida, esses países, em especial os BRICS, passam a organizar novos arranjos alternativos às instituições tradicionais vigentes. No entanto, China, Índia, Brasil, África do Sul e Rússia certamente têm concepções muito diversas sobre crescimento, finanças, condução das políticas econômicas no âmbito doméstico, entre outras questões. Entender os pontos em comum que levam nações tão diversas a cooperar pode ser a chave para decifrar o tom desses novos arranjos e as concessões a serem feitas nas instituições tradicionais. Diferentes países tiraram diferentes lições da crise. Portanto, isso refletir-se-á tanto nas propostas de reforma quanto no surgimento de arranjos alternativos. Uma agenda futura de pesquisa deve contemplar essas questões. Assim, os BRICS não estariam propriamente se contrapondo à ordem internacional de Bretton Woods (uma vez que permanecem fazendo parte dela e de suas instituições), mas criando alternativas para agirem de forma mais autônoma.

REFERÊNCIAS

- ARMIJO, L. E. The BRICS (Brazil, Russia, India and China) countries as analytical category: mirage or insight? **Asian Perspective**, Seul, v. 31, n. 4, p. 7-42, 2007.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Briefing sobre a IV Cúpula dos BRICS**. MRE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/BYOKru>> Acesso em: 20 jun. 2014.
- BRICS. BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA, ÁFRICA DO SUL. BRICS Declaration, First Summit. **Declaração de Ecatemburgo**, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/0HloYO>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- BRICS DECLARATION, Fifth Summit. Disponível em: <<http://goo.gl/E3IU80>> Acesso em 03 abril 2012
- BRICS DECLARATION, Sixth summit. Fortaleza Declaration. Disponível em: <<http://goo.gl/3GVCLc>>
- BRICS. 2014. Agreement on the New Development Bank. Disponível em: <<http://goo.gl/LEzb2c>>.
- BRICS. 2014. Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Disponível em: <<http://goo.gl/Zfn3z1>>.
- CAPINZAIKI, M. R. **Crise e transformação no regime financeiro internacional**: a reforma do FMI e as inovações institucionais numa perspectiva

comparada. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2014.

CARVALHO *et al.* O Banco e o arranjo de reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 3, n.1, p. 45-70, jan.-jun. 2015.

CARVALHO; GABRIEL, J.-P. N. A Índia, o NDB e o ACR do BRICS: percepções e interesses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 53-69, jul.-dez. 2015.

CINTRA, M. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Orgs.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2015.

CINTRA, M. M.; DESIDERÁ, W. A. BRICS: o desenvolvimento da coalizão após sete anos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 19-34, jul.-dez. 2015.

COELHO, J. C. Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, 1981.

CUNHA, A. M. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 211-245.

DE JESUS, D. S. V. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 32- 62.

FERNANDES, *et al.* A governança econômica global e os desafios do G-20 pós crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 55, p. 10-27, 2012.

FIGUEIRA, M. S; MOREIRA JUNIOR, H. O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional. **Boletim Meridiano** 47, v.15, n. 142, p. 54-62, 2014.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **A resposta do FMI à crise econômica mundial**. FMI, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MxRsd2>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

G20 – GROUP OF TWENTY. **Declaration of the summit on financial markets and the world economy**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/w5NB8W>>. Acesso em: 10 jun 2014.

HELLEINER, E. A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future. **International Affairs**, Londres, v. 86, n. 3, p. 619-636, 2010.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-20, 2006.

_____. Narratives of emergence: rising powers and the end of the third world? **Brazilian Journal of International Political Economy**, v. 33, n. 2 (131), p. 203-2011, 2013.

IKENBERRY, J. G; WRIGHT, T. **Rising powers and global institutions**. New York: The Century Foundation, 2008.

KENNEDY, S. The myth of the Beijing Consensus. **Journal of Contemporary China**, v. 19, n. 65, p. 461-477, 2010.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4 (Dec., 1988), p. 379-396.

_____. International institutions: two approaches. **International Studies Association**. Disponível em: <<http://goo.gl/M0YqC2>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

LEÃO, V. C. BRICS: identidade e agenda econômica – notas de um observador diplomático. In: PIMENTEL, J. V. S. (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

MACFARLANE, N. O “R” dos BRICS: a Rússia é uma potência emergente? In: **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MOREIRA JÚNIOR, H. Os BRICS e a recomposição da ordem global: estratégias de inserção internacional das potências emergentes. **Conjuntura Austral**, v. 3, p. 71-89, 2012.

O’NEILL, J. Building Better Global Economic BRICS. **Global Economics Paper**, n. 66, p. 02-14, 2001.

PARREIRAS, P.-H. S.; RAMOS, L. A V Cúpula do BRICS: coalizão ou arranjo cooperativo? Durban, 2013. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, n. 20, out-nov, 2013.

ROCHA, K (Orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 625-645, 2012.

SCHERER, A.-L. F. A nova estratégia de projeção geoeconômica chinesa e a economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 35-51, jul.-dez. 2015.

WOODS, N. Global governance after the financial crisis: a new multilateralism or the last gasp of the great powers? **Global Policy**, Londres, v. 1, n. 1, 2008.