

A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL E O PODER AMERICANO: INFLUÊNCIAS SOBRE O ALCANCE DA REFORMA DO FMI¹

Marília Romão Capinzaiki²

RESUMO: O presente artigo representa um esforço no sentido de compreender o significado mais profundo da reforma do Fundo Monetário Internacional anunciada em 2010. Tendo em vista a eclosão da crise financeira em 2008, com epicentro nos Estados Unidos, busca-se conectar analiticamente os seguintes elementos: Dólar como padrão monetário, crise financeira e reforma. Considerando a relevância do FMI e seu papel no atual cenário de deterioração da economia mundial, é significativo que haja, de sua parte, um reconhecimento explícito do maior peso econômico dos países emergentes. Ao contextualizar tais mudanças, é inevitável abordar a hegemonia norte-americana, uma vez que as características do atual sistema financeiro internacional se devem, em grande parte, à construção ativa da ordem internacional por parte daquele país. Entender o alcance da reforma, então, passa obrigatoriamente por entender tais dinâmicas. Além disso, é preciso ainda considerar o impacto de tal reforma para a composição da arquitetura financeira internacional.

PALAVRAS-CHAVE: FMI. Dólar. Hegemonia norte-americana. Crise financeira.

ABSTRACT: This paper represents an effort towards an apprehension of the deeper meaning of the reform of the International Monetary Fund announced in 2010. Considering the outbreak of the financial crisis in 2008, with its epicenter in the United States, the goal here is to analytically connect the following elements: Dollar as the monetary standard, financial crisis and IMF reform. Taking into account the relevance of the IMF and its role in the current scenario of deterioration of the world economy, it is significant that the Fund explicitly recognizes the greater economic weight of the emerging countries. In the process of contextualization of these changes, it is inevitable to address the U.S. hegemony, since the characteristics of the actual international financial system are generated, in large part, from the active construction of the international world order by that country. Understanding the scope of the reform, then, necessarily implies understanding these dynamics. Moreover, one must also consider the impact of such reform to the composition of the international financial architecture.

KEYWORDS: IMF. Dollar. U.S. Hegemony. Financial Crisis.

INTRODUÇÃO

Diante da recente crise econômico-financeira que eclodiu em 2008, muito se especulou sobre a atual dinâmica da economia mundial e sobre a natureza do capital financeiro, capaz de se transfigurar em riqueza de dimensão estratosférica e de gerar crises de expressão equivalente. Em paralelo, a preocupação crescente com o déficit

¹ Este trabalho foi apresentado em comunicação oral no II Simpósio de Pós Graduação em Relações Internacionais (SIMPORI), organizado pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em novembro de 2012, publicado nos anais do referido evento.

² Graduada em Relações Internacionais pela Unesp-Marília, mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, na área de concentração de Economia Política Internacional.

norte-americano também resgatou as questões sobre um possível enfraquecimento da hegemonia dos Estados Unidos. O ponto de intersecção entre essas duas discussões diz respeito à esfera financeira. Tomando como verdadeiro o predomínio do capital financeiro como face do desenvolvimento econômico, aqui também se pode inserir a discussão maior sobre as características do sistema financeiro internacional. Qual o lugar dos países em desenvolvimento dentro dele? E quais seriam as implicações da decadência da hegemonia do poder americano, caso esta esteja de fato em curso?

Pode-se perceber que, embora paralelas, tais questões estão interligadas. A eclosão da crise de 2008 levou muitos estudiosos a questionarem os moldes de funcionamento do sistema financeiro internacional e o papel hegemônico dos Estados Unidos. Caso as teses sobre um possível declínio sejam acertadas, uma correspondente mudança na governança financeira global seria imprescindível. Nesse sentido, pode-se pensar no projeto de reforma do Fundo Monetário Internacional, que passou a receber maiores contribuições provenientes das chamadas economias emergentes, principalmente dos países comumente denominados como BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Nesse contexto, a primeira questão que vem à mente é: caso se concretize nos moldes em que foi acordada, tal reforma poderá de fato determinar uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional, talvez mais favorável aos países emergentes?

Para além dos olhares superficiais sobre a crise, uma análise sensata não aceitaria tão facilmente como verdadeiro tal declínio da hegemonia dos Estados Unidos. De fato, há mais concorrência na esfera econômica, mas os sinais de sua hegemonia são bastante claros, principalmente quando se empreende uma análise mais profunda sobre a economia daquele país, sua relação com as demais economias do sistema mundial e sobre o arranjo institucional que rege tais relações. A história recente destaca a crise financeira como um divisor de águas para a política e a economia dos Estados Unidos e, por consequência, passa a ser um elemento de preocupação para o restante do mundo. A crise acabou por impulsionar a discussão sobre a necessidade de se modificar o regime financeiro iniciado na era Reagan, que consolidou a diplomacia do dólar e ditou as diretrizes para o atual padrão de acumulação.

Entretanto, as teses que embasam uma possível queda do poder econômico americano e a derrocada do dólar como moeda de referência mundial, reduzindo seu papel na economia mundial como um todo não dão o devido peso a um fato que é primordial para entender a dinâmica hegemônica: praticamente a totalidade dos passivos externos americanos é denominada em dólares e praticamente todas as importações de bens e serviços dos EUA são pagas exclusivamente em dólar. Isso gera uma grande assimetria entre o ajuste externo dos EUA e dos demais países, configurando uma situação única em que o país devedor pode manipular a taxa de juros de sua própria dívida externa, devido à vigência do padrão dólar flexível. É por isso que as afirmações comuns de

que o aumento do déficit americano indiscutivelmente levaria a um colapso de sua hegemonia não são acertadas, sendo que nem mesmo a desvalorização do dólar causaria de fato uma ameaça grave à influência econômica dos Estados Unidos (pelo contrário, uma desvalorização do dólar prejudicaria os países que detém títulos denominados nessa moeda, ou seja, os credores da dívida americana).

Nesse contexto, buscaremos fazer uma análise crítica sobre as perspectivas de mudança na arquitetura do sistema financeiro internacional e seu possível alcance, tendo em vista este pano de fundo onde se sobressai o papel do dólar como padrão monetário internacional. Por outro lado, a partir dos acontecimentos de 2008, o FMI pôde fortalecer seu papel de prestador de última instância e de vigilância, ao mesmo tempo em que os países emergentes aumentavam sua participação no fundo. À primeira vista, chama a atenção certa mudança de padrões: os dados mostram que alguns países que eram tradicionalmente prestadores estão se tornando credores do FMI, cuja importância se justifica por seu papel como um dos principais braços dos mecanismos de governança financeira global. No entanto, isso não tem sido acompanhado por um ganho substancial de poder, como demonstram as recentes reivindicações por maior participação política, principalmente por parte dos países dos BRICs e do G20.

O objetivo deste artigo é lançar mais um feixe de luz sobre o cenário econômico internacional pós-crise. Entender qual será o impacto da crise de legitimidade que se abate sobre o sistema não é tarefa fácil, e requer uma análise posterior mais cuidadosa. Portanto, o presente esforço diz mais respeito a um levantamento criterioso dos fatos, no sentido de nos aproximarmos de pistas que poderiam responder às perguntas lançadas acima.

1. HEGEMONIA E PADRÃO MONETÁRIO: UM OLHAR SOBRE A POSIÇÃO PRIVILEGIADA DOS ESTADOS UNIDOS

A discussão sobre o papel do capital financeiro voltou a ganhar força, especialmente após a crise de 2008. O fato é que o regime de acumulação vigente, com participação cada vez maior do componente financeiro do capital, para além de significar algum tipo de evolução natural do capitalismo, também pode ser interpretado como fruto do esforço da nação hegemônica em restaurar e reafirmar o seu *status*.

Nos Estados Unidos, a era Reagan³ inaugura a maior expressão do capital financeiro. Segundo Tavares (1997), a partir da vitória de Reagan em 1981, reforçou-se a visão estratégica de uma elite norte-americana no sentido de enquadrar econômica e financeiramente, além de política e economicamente, os seus parceiros e adversários.

³ 1981 a 1989, correspondendo aos dois mandatos do presidente Ronald Reagan.

Esse enquadramento significou também a racionalização dessa visão dominante como sendo a única possível.

Nos anos 1970, com o fracasso da Guerra do Vietnã e a recessão advinda do choque do petróleo, muito se falou sobre a possível derrocada do poder norte-americano. Até o final da década, uma retomada da hegemonia não parecia plausível. Principalmente, parecia extremamente difícil que os EUA conseguissem efetivar o enquadramento de dois países de importância estratégica na configuração da ordem capitalista da época – Japão e Alemanha:

“(...) Caso não tivessem conseguido submeter a economia privada japonesa ao seu jogo de interesses e se as políticas inglesa e alemã não fossem tão conservadoras, os EUA teriam enfrentado dois blocos com pretensões europeias e asiáticas de independência econômica. Deve-se salientar que, àquela altura, os interesses em jogo eram tão visivelmente contraditórios que as tendências mundiais eram policêntricas e parecia impossível aos EUA conseguir reafirmar sua hegemonia, embora continuassem a ser potência dominante.” (TAVARES, 1997, p. 30).

No final da década, então, a política econômica norte-americana se direcionou no sentido de reverter tais tendências policêntricas e de retomar o controle financeiro internacional, principalmente através da chamada diplomacia do dólar forte que, apesar de mergulhar o mundo numa recessão generalizada, cumpriu com seu objetivo estratégico. Paralelamente, a expansão financeira começa a tomar mais corpo, culminando na revogação da lei Glass-Steagall⁴ e nas inovações financeiras que se seguiram.

Considerando o panorama atual, Serrano (2008) chama a atenção para a combinação paradoxal da existência de um sistema de câmbio flexível onde só há uma moeda chave, que só é conversível nela mesma. Também é digno de atenção o fato de que esse padrão monetário já dura mais do que o padrão ouro-dólar. Seu marco inicial pode ser considerado o ano de 1971⁵, quando chegam ao fim os arranjos de Bretton-Woods. O lastro da moeda de referência internacional passa a ser, então, a confiança na saúde da economia norte-americana, para dizer o essencial.

Com a corrosão dos arranjos de Bretton-Woods, a especulação sobre as moedas nacionais se fortalece. Diante dessa situação caótica, as ações do FMI buscavam implementar uma nova ordem monetária internacional que lhe permitisse operar uma

⁴ O Glass-Steagall Act, sancionado em 1933 (logo após a grande crise de 1929), estabelecia uma separação entre as atividades comerciais dos bancos e suas atividades de investimento. Também continha dispositivos que impediam que os bancos, seguradoras e corretoras pudessem expandir seus negócios em áreas conexas. O Ato foi revogado em 1999, durante o governo de Bill Clinton.

⁵ É consenso que padrão dólar-flexível exista pelo menos a partir dos anos 1980. No entanto, o ano de 1971 é considerado como seu marco inicial já que é a partir dessa data que chega ao fim a conversibilidade do dólar em ouro, a base do sistema de Bretton-Woods.

cesta de moedas autônoma, respaldando os Direitos Especiais de Saque (SDR)⁶ do Fundo, com base em maiores contribuições dos principais países de moeda reserva. Entretanto, iniciativas com esse objetivo foram sistematicamente barradas pelos EUA e pela Inglaterra. Com as crescentes dívidas dos tomadores de empréstimo do Terceiro Mundo e da área socialista, a sensação de risco aumentava drasticamente, levando a maioria dos países capitalistas a apoiar o FMI quanto à tomada de medidas decisivas no sentido de fortalecer um maior controle público do sistema financeiro internacional.

Pode-se considerar que a diplomacia do dólar forte se consolida no final dos anos 1970 e começo dos anos 1980. O dólar vinha se desvalorizando desde 1971, tendência que foi revertida à força. Na reunião do FMI de 1979, o então presidente do FED, Paul Volcker, demonstrou forte resistência contra as propostas do Fundo e dos demais países membros. Volcker, então, subiu violentamente a taxa de juros interna, no episódio que ficou conhecido como choque de juros de Volcker. O choque de juros foi fundamental para restaurar a hegemonia da moeda norte-americana, alterando a dinâmica da economia mundial em favor dos EUA. Isso não foi feito sem gerar custos: a diplomacia do dólar forte mergulhou o mundo em recessão, incluindo até mesmo os EUA. Bancos e empresas norte-americanas quebraram no período subsequente, e os países devedores, com destaque para o caso da América Latina, se aproximaram da bancarrota. Os demais países capitalistas foram forçados a realizar um ajuste recessivo, sincronizado com a política americana (TAVARES, 1997).

A partir daí, a liquidez internacional foi forçadamente colocada em serviço da política fiscal americana e, por consequência, a serviço de suas pretensões hegemônicas. O manejo da política fiscal e monetária americana passou a configurar um elemento estratégico dentro de seu projeto hegemônico. A consolidação de um regime monetário internacional tendo como referência o dólar propiciava ao governo americano a vantagem de cobrir seus passivos externos na própria moeda de emissão (COELHO, 2012). Além disso, como destaca Tavares (1997), o déficit da economia americana se tornou o único elemento de estabilização temporária do mercado monetário e de crédito. Isso acabou por compelir os demais países a se ajustarem à diplomacia do dólar e, apesar das resistências, todos os países acabaram por ser enquadrados e por alinhar suas políticas cambiais, de taxas de juros, monetária e fiscal em função do novo arranjo. Por sua vez, a desregulamentação financeira, cada vez mais aprofundada paralelamente à afirmação do dólar na hierarquia das moedas, também representou uma vantagem

⁶ Special Drawing Rights, no acrônimo em inglês. SDRs são ativos de reserva internacional, e foram criados em 1969 para complementar as reservas dos membros oficiais do FMI, como forma de apoiar o sistema de câmbio fixo de Bretton-Woods. O seu valor é baseado numa cesta de quatro principais moedas internacionais – dólar, euro, libra esterlina e iene - e pode ser trocado por moedas utilizáveis. O valor do SDR é calculado como a soma dos valores específicos das quatro moedas em dólares americanos, com base em taxas de câmbio cotadas diariamente no mercado de Londres. A composição da cesta de moedas é revista a cada cinco anos. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>>

comparativa para os EUA, já que detinham a emissão da moeda de curso internacional (COELHO, 2011).

A segunda questão a ser pontuada diz respeito às preocupações com relação ao crescente déficit americano. O déficit externo dos EUA começa a aumentar a partir dos anos 1980, sendo que atualmente o país já é o maior devedor externo líquido do mundo. Com a crise financeira de 2008 e a subsequente desvalorização da moeda, analistas passaram a argumentar que o dólar se enfraqueceria e progressivamente deixaria de ser a moeda de referência mundial num futuro próximo. O raciocínio é o de que o estouro da crise e a desvalorização do dólar gerariam resistência por parte dos investidores externos em continuar a financiar o déficit norte-americano. Isso acabaria por gerar mais desvalorização, o que, por sua vez, levaria a um grande aumento na taxa de juros americanas, conduzindo a um aumento da inflação e deflagração de uma forte recessão, que poderia se espalhar pelo mundo. Finalmente, essa crise geral dos EUA levaria a um progressivo abandono do dólar como moeda internacional e, para muitos, marcaria o fim do poderio econômico americano, sustentado em grande parte no poder do dólar.

No entanto, existem diversos problemas na construção desse raciocínio. O principal deles é desconsiderar o fato, explorado acima, de que os Estados Unidos detém a moeda no qual seus passivos são denominados. Esse é o ponto central para explicar porque os déficits dos EUA não configuram, isoladamente, uma evidência de seu colapso. O déficit externo americano tem a peculiaridade de ser financiado automaticamente na transação em que é gerado e, nesse cenário, uma desvalorização do dólar prejudicaria os países credores, e não os EUA. Assim, quando há desvalorização do dólar em relação a outras moedas nacionais ocorre uma redução (e não aumento) do valor do passivo externo dos EUA, já que são denominados em dólar enquanto seus ativos são denominados em outras moedas. Também é importante lembrar que muitos países detêm reservas em dólar, seja como forma de sinalizar aos investidores estrangeiros que seus mercados são seguros, seja como forma de ajustar sua taxa de câmbio e, por isso, não têm interesse numa desvalorização ou perda imediata de *status* do dólar, apesar da crescente percepção sobre a necessidade de um novo padrão monetário. Por tudo isso, não é acertado fazer comparações do caso americano com os problemas de ajustamento externo de outros países, pois em nenhum outro caso os passivos externos eram pagos na própria moeda do país devedor. Além disso, esses passivos não são conversíveis em ouro ou qualquer outra mercadoria e não há paridade fixa com outras moedas, peculiaridade do padrão dólar-flexível.

Considerando tal análise, pode-se concluir então que o padrão dólar flexível não está na iminência de ser substituído, como poderia sugerir o raciocínio exposto. Serrano (2008) ainda destaca que a crise financeira recente não tem relação direta com o papel internacional do dólar, e sim com o excesso de desregulamentação financeira e

com a falta de supervisão dos mercados financeiros americanos. O argumento comum de que o mercado financeiro dos EUA seria mais atrativo por sua segurança e regulação se prova falso, já que justamente essa desregulamentação generalizada é o elemento capaz de gerar grandes ganhos, enquanto também eleva os riscos, aumentando a probabilidade de catástrofes como a que assistimos a partir de 2008.

Por outro lado, considerando uma perspectiva de mais longo prazo, é natural que tenha havido uma redução do poder americano em relação à condição deste no período do início dos anos 1990, após a Guerra Fria. Serrano (2008) afirma que essa redução de poder é análoga a que ocorreu entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 1970, quando também se tornou comum argumentar que a supremacia econômica e política americana estavam em declínio. A diferença é que, dessa vez, essa redução de poder foi fruto da maior resistência (e da maior capacidade em resistir) por parte de diversos países aos projetos americanos.

A recente crise colocou, sim, em cheque a legitimidade da atual ordem financeira e, por consequência, o padrão monetário baseado no dólar. De fato, o consenso que possibilitou a construção da ordem atual não parece mais tão sólido. Os regimes financeiro e monetário sob a égide dos Estados Unidos não se mostram mais tão seguros. Segundo Coelho,

Estamos diante de um problema de ação coletiva. Os incentivos para mudar o padrão monetário são inúmeros, mas diante da ausência de um substituto perfeito, os custos são imprevisíveis, o que aumenta as sombras da incerteza sobre o presente e limita a ação dos atores. Cabe ressaltar que enquanto o dólar for a expressão de um poder descendente, os incentivos levarão à busca de substituição. (COELHO, Jaime, 2011, p. 19).

Nesse contexto é que se insere a reforma do FMI, considerada aqui como um dos sinais mais claros de mudança na gestão financeira global. Um poder mais explícito por parte dos países emergentes do G20⁷ ou dos BRICs pode de fato configurar uma maior resistência aos projetos hegemônicos, mas seu alcance só pode ficar claro com o tempo. O FMI é um dos pilares da institucionalidade do sistema financeiro internacional e, devido à crise financeira de 2008 e aos recentes acontecimentos na zona do euro, seu papel de emprestador de última instância e de fixador de diretrizes para a recuperação econômica na busca pela pacificação dos mercados tem sido indiscutivelmente fortalecido. Assim se justifica a pertinência da análise sobre o anúncio de mudanças em sua gestão.

⁷ A influência da pressão do G20 sobre a reforma é notável.

PARTE II: UM OLHAR SOBRE O ALCANCE DA REFORMA DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

A institucionalização é um meio de estabilizar e perpetuar uma ordem particular. Instituições refletem as relações de poder prevaletentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a incentivar as imagens coletivas de acordo com essas relações de poder. (COX, 1999 *apud* COELHO, 2012, p. 24).

Antes de teorizar a respeito da reforma do FMI e de seu impacto, é preciso lembrar que este artigo pretende tão somente trazer à tona algumas perguntas pertinentes. O que se busca fazer é procurar pontos de correlação entre as visões sobre as contradições da hegemonia norte americana e as mudanças em curso no sistema financeiro internacional, tendo em consideração a importância indiscutível do capital financeiro na economia como um todo. Faz-se ainda necessário refletir sobre em que medida as mudanças em curso são meras adaptações conjunturais, ou se de fato representam mudanças mais profundas, estruturais.

A função formal do FMI, segundo seu estatuto original, é a de garantir a estabilidade do sistema monetário internacional, principalmente através da supervisão das políticas monetárias. Como a maioria das instituições do sistema internacional de Estados, também o Fundo reflete as desigualdades presentes nesse sistema, já que a tomada de decisão se dá de forma assimétrica, com a existência de uma divisão entre cotistas que resulta, por sua vez, numa divisão entre países provedores de fundos de empréstimo (*lenders*) e países tomadores de empréstimos (*borrowers*) (COELHO, 2012). Em 5 de novembro de 2010, é oficializada pelo Fundo a aprovação da reforma. A proposta aprovada é a de revisão das cotas⁸ do Fundo e de sua governança, com o objetivo de reforçar sua legitimidade e eficácia. Segundo Dominique Strauss-Kahn, diretor do Fundo na época,

Este acordo histórico é a reforma de governança mais fundamental na história do Fundo em 65 anos e o maior deslocamento de influências em favor dos países de mercado emergentes e em desenvolvimento para reconhecer seu papel crescente na economia global (IMF, 2011).

As mudanças fazem parte da 14ª Revisão Geral de Cotas, compreendendo um aumento que dobrará os Direitos Especiais de Saque (SDRs) para SDR 476,8 bilhões, o que corresponde à cerca de US\$ 755,7 bilhões, e um grande realinhamento das cotas

⁸ Os recursos do FMI são fornecidos por seus membros mediante o pagamento de cotas que, grosso modo, refletem o peso econômico de cada país. A cada país membro, é atribuída uma cota, determinada com base em seus indicadores econômicos. Atualmente, a cota é calculada através de uma média ponderada entre PIB (peso de 50%), abertura (peso de 30%), variabilidade econômica (peso de 15%) e reservas internacionais (peso de 5%). A cota de cada país determina seu compromisso financeiro com o FMI, seu poder de voto, e tem implicações sobre a concessão de financiamentos. As cotas são denominadas em SDRs. Informações disponíveis em: <www.imf.org>

entre membros. Isso resultará em um deslocamento de mais de 6% das cotas para mercados emergentes dinâmicos e países em desenvolvimento e mais de 6% em favor dos países sub-representados, ao mesmo tempo em que protegerá as partes de cotas e poder de voto dos membros mais pobres. O Conselho também endossou as propostas que levariam a uma maior representatividade Diretoria Executiva (*Executive Board*), a ser toda composta por membros eleitos⁹.

Na prática, a reforma coloca os países emergentes entre os dez maiores acionistas do fundo, com destaque para Brasil, Índia, Rússia e China, acompanhados dos quatro países europeus de maior peso: França, Alemanha, Itália e Reino Unido. Segundo os dados disponibilizados pelo Fundo¹⁰, os países emergentes passariam a deter 44,70% do poder de voto (ante 39,5% antes da reforma), enquanto os países desenvolvidos representariam 55,30% (em contraste com 60,5% anteriores). Oficialmente, a conclusão da reforma é prevista para 2014.

Ao considerar tais reformas, é preciso lembrar, em primeiro lugar, que o FMI surgiu a partir de uma situação muito específica. No contexto de sua criação, o sistema de Bretton-Woods apontava para uma liderança dos EUA, o que fazia parte de uma estratégia geral norte-americana de coordenação e construção ativa da ordem internacional naquele momento. O fortalecimento de uma postura multilateral por parte da política externa norte-americana na época pode ser interpretada como fruto da necessidade de coordenar o espólio da guerra e de assumir o posto de liderança no pós-guerra (COELHO, 2012). Entre as atribuições seminais do Fundo, estava a questão da convergência dos regimes cambiais, o papel do fluxo líquido de capital e o comércio internacional. Além disso, oficializou-se o consenso em torno de uma moeda de referência internacional, definida como padrão monetário, porém emitida por um país, não por acaso os Estados Unidos.

Dessa forma, a estrutura de funcionamento e a burocracia do FMI, apesar de traduzirem algumas concessões por parte da potência hegemônica com o objetivo de aprimorar a cooperação, também refletiram o momento histórico e as características daquela liderança. Assim, não se pode atribuir uma suposta autonomia de papel ao estatuto de funcionamento do Fundo sem incorrer numa postura ingênua, que não leva em conta o jogo de interesses ao qual estão sujeitas as instituições internacionais em geral. Apesar da existência de todo o aparato institucional do Fundo, o que lhe dá “dentes” é

⁹ O *Board of Governors* é o órgão máximo de decisão do Fundo, e consiste de um governador e um governador alternativo para cada país membro, sendo que normalmente é composto pelos ministros das finanças ou diretores do Banco Central de cada país. Junto com o *Executive Board*, composto por 24 diretores executivos nomeados pelos países com maiores cotas, constitui a estrutura de governança do FMI. Atualmente, entre os 24 membros do *Executive Board*, 19 são eleitos e 5 são indicados: os dos EUA, Alemanha, França, Reino Unido e Japão. Entre as atribuições do *Board of Governors* estão as decisões sobre a alocação dos SDRs, distribuição de cotas, admissão de novos membros, modificações nos acordos, etc. Por outro lado, é o *Executive Board*, com seus 24 membros, que lida mais diretamente com questões operacionais do cotidiano do Fundo. Informações disponíveis em <www.imf.org>.

¹⁰ Dados disponíveis em <www.imf.org>.

a participação dos Estados, de acordo com o peso que têm no sistema internacional. As instituições em geral não se transformam antecipando resultados futuros, mas refletindo mudanças que já estão em curso. Podem sobreviver se forem adequadamente adaptadas a tais mudanças e se houver possibilidade de construção de consensos.

Paralelamente, tendo em vista a crescente financeirização da riqueza e as funções das instituições internacionais em geral, o FMI representa também um mecanismo de cooperação que permite minimizar riscos ao prover maior informação e maior previsibilidade quanto às ações de seus membros. Por isso, um dos papéis mais importantes do Fundo é o de exercer a supervisão do sistema, para garantir que haja um padrão de conduta entre os países que dele fazem parte. Também essa tarefa está, indiretamente, ligada com as assimetrias de representação inerentes à sua hierarquia institucional. Embora seja, na prática, conduzida pelo *staff* da instituição, também sofre influência do *Board* (controlado, por sua vez, pelos maiores cotistas) e, exatamente por isso, sua eficácia se torna questionável, uma vez que os países com maior influência podem driblar as imposições e prescrições em relação à forma como conduzem sua política econômica.

Quanto à efetividade do cumprimento de padrões de conduta, esta se dá através dos mecanismos de empréstimos e financiamentos, em conjunto com o Banco Mundial. O Fundo concede os empréstimos, enquanto o Banco concede os financiamentos, criando condições para enquadrar os países não hegemônicos por meio da imposição de condicionalidades que devem ser cumpridas. Esse mesmo mecanismo de condicionalidades é que produziu o enquadramento da América Latina durante a década de ajustes estruturais (anos 1980-1990) e foi decisiva para a guinada ideológica na direção do neoliberalismo.

Para entender o papel do FMI no mundo das finanças mundiais, é preciso lembrar a razão pelo qual ele foi fundado: garantir a estabilidade do sistema monetário internacional. O Fundo trabalha na dimensão macroeconômica, lidando com os problemas de taxa de câmbio, liquidez, supervisão e rigidez fiscal de seus membros. Um aspecto relevante é o fato de que, no contexto de sua criação, havia uma ligação clara entre estabilidade, crescimento e emprego, que foi se perdendo com os sucessivos ajustes estruturais e com o reforço do neoliberalismo.

Na conferência de Bretton Woods, em 1944, os Estados Unidos rejeitaram a ideia de criar uma unidade de moeda global¹¹ fora do controle de uma nação específica, insistindo que o dólar poderia desempenhar esse papel, estando atrelado a uma taxa de câmbio fixa em relação ao ouro. Todas as outras moedas, então, fixaram sua taxa

¹¹ A ideia de uma unidade de moeda global autônoma foi apresentada por John Maynard Keynes, que era o negociador britânico na Conferência de Bretton Woods. Sua proposta foi vencida pela do negociador americano, Harry Dexter White que, com o Plano White, fixava o dólar como referência do sistema.

de câmbio em relação ao dólar. Como a taxa de câmbio era conhecida e não sofria alterações repentinas, não havia o perigo de desvalorizações catastróficas. Os poderes do capital financeiro, embora importantes, estavam circunscritos e eram razoavelmente transparentes (HARVEY, 2011). Com a queda do dólar-ouro, a ideia de uma moeda internacional neutra voltou a ganhar força. No entanto, a solução para a manutenção da hegemonia norte-americana surgiu de uma série de acordos firmados entre 1968 e 1973, com o abandono da taxa de câmbio fixa baseada no ouro. As outras moedas, então, passaram a flutuar com base no dólar. Isso introduziu flexibilidade e volatilidade internacional para o sistema de negociação, mas a moeda de reserva global permaneceu sob o controle dos EUA (HARVEY, 2011). Então, se a força do dólar dependia, em última instância, da força econômica dos EUA, esse sistema se constituiu também em um novo desafio à sua hegemonia. Como havia maior concorrência na esfera da economia produtiva, o capital financeiro passou ao primeiro plano, para que pudesse alocar excedentes de capitais onde fosse mais lucrativo e manter a economia americana em um nível de competitividade satisfatório.

Para continuar gozando de legitimidade, o Fundo, assim como as demais instituições internacionais, deve refletir as alterações que ocorrem no sistema internacional. A partir dos anos 2000, um grupo de países – com destaque para o Brasil, a China e a Índia – que antes eram tomadores de empréstimos, passaram à condição de credores e doares. Esse grupo de países emergentes passou a reduzir as suas necessidades de financiamento externo (NFE), causando um impacto direto sobre as receitas do Fundo (que provém do pagamento dos empréstimos concedidos) e o reforço de seu papel de vigilância (uma vez que passou a haver menos demanda pela sua atuação como prestador). Tal função de vigilância também teve seu escopo ampliado com o fim do padrão ouro-dólar e o colapso dos arranjos de Bretton-Woods. Esses fatos são incorporados às propostas de reforma que concedem maior poder de voto aos países emergentes.

De fato, as reformas do Fundo no pós-Bretton-Woods também refletiram as mudanças de seu tempo. A chamada “*soft law*” tomou o lugar da supervisão explícita sobre as políticas públicas e cambiais, os arranjos informais floresceram com a desregulamentação dos mecanismos de controle, e a hierarquia se consolidou com os concertos formais e informais entre os países centrais para a coordenação das questões financeiras. Coelho (2012) identifica três momentos claros das mudanças do FMI no pós-Bretton-Woods: há uma primeira fase de transição, onde se redefine o papel institucional, e que se passa entre 1973-1977/78; o segundo período é de atuação mais firme no sentido de enquadrar os países da periferia, durante os anos 1980 e 1990; e o terceiro período é marcado por alterações na geografia internacional e por uma situação pós-hegemônica e multilateral. Seu início pode ser estabelecido com os atentados terroristas de 2001.

A crise de 2008 colocou em cheque as ideologias neoliberais e aguçou a crise de legitimidade das instituições criadas em Bretton-Woods. Como seu epicentro estava nos países centrais, essa crise foi ainda mais impactante. Conseqüentemente, cresceu a importância dos países emergentes, com destaque para a coordenação do G20 em substituição à do G7.¹² Se as instituições representam a estabilização e o controle da ordem econômica mundial, segundo afirmou Robert Cox (1999) no fragmento que abre esta seção, há que se concluir que alterações nas mesmas indicam que o sistema passa por uma transformação. A reforma das cotas de 2010 no FMI é uma expressão de que houve efetivamente uma mudança da distribuição de capacidades dentro do sistema (COELHO, 2012). A maior capacidade de resistência dos países emergentes, materializada principalmente na diminuição de suas NFEs, afeta diretamente o seu grau de autonomia e o seu potencial de interferir na criação de regras – ou, nesse caso, o aumento de seu peso nos processos decisórios que ocorrem dentro da institucionalidade do Fundo.

O que se deve depreender do texto das reformas do FMI aprovadas em 2010 é o reconhecimento por parte dos países centrais de que é necessário adaptar a instituição ao maior poder dos países emergentes. A crise financeira serviu como um teste para a inversão da relação entre países credores e devedores, e não é errado supor que o seu contexto influenciou positivamente as negociações sobre a reforma. Além disso, o surgimento de arranjos fora da institucionalidade tradicional, como o G20, a criação dos Fundos Soberanos¹³ e o recente projeto de fundação de um Banco dos BRICs servem como instrumentos de pressão. Assim, a adaptação das instituições de Bretton-Woods e, mais especificamente, do FMI a essa nova configuração de forças no contexto da Economia mundial poderia também ser interpretada como outro esforço de enquadramento dos países emergentes. Embora implique em maiores concessões em favor destes, sua participação nas instituições faz parte da construção da previsibilidade que dá maior segurança ao sistema. Além disso, da perspectiva dos países centrais, com certeza é menos danoso que sejam integrados na ordem já construída, pois a reconfiguração total desta ordem desembocaria num período de incerteza que poderia prejudicar ainda mais a manutenção de sua hegemonia.

CONCLUSÕES

Pode-se assumir, de fato, que as propostas da reforma sinalizam, sim, uma mudança mais profunda na instituição, com o objetivo de dar maior voz aos países

¹² O G7 é formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. Em 1997, a Rússia recebeu um convite para formalizar sua participação, criando o G8. O G20, por sua vez, é composto pelos países do G8 e mais 12 países-chaves, a saber: Brasil, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia. A União Européia, como bloco, representa mais um membro.

¹³ Os Fundos Soberanos, ou Fundos de Riqueza Soberana (WSF, na sigla em inglês) são fundos governamentais de investimentos financeiros, que são geridos de forma separada das reservas oficiais e, na maioria dos casos, são constituídos de ativos em moedas estrangeiras.

emergentes, agora na condição de credores. Entretanto, o discurso interno do FMI indica que, apesar das grandes pressões para que as mudanças ocorram, há também uma grande resistência tanto por parte dos países centrais (destacando Estados Unidos, Japão e Europa) como por parte do seu *staff* (COELHO, 2012). Embora as decisões mais substantivas, como no caso da redistribuição de cotas, se situem no *Board of Governors*, é no *Executive Board* que as decisões operacionais são tomadas, interferindo mais diretamente no cotidiano da instituição. Sendo este um comitê restrito, há maior assimetria de poder. No que diz respeito à estrutura de governança, a reforma envolve a revisão dos membros do *Executive Board* a cada 8 anos, a diminuição de duas cadeiras europeias em favor dos países emergentes e a eleição de todos os membros. Isso demonstra que a concentração da tomada de decisões continuará sob a prerrogativa do *Executive Board*, onde ainda há menos impacto das alterações das cotas e dos votos. Pode-se perceber que a resposta do Fundo à adaptação se faz sentir de maneira lenta e gradual, e que existe uma disputa onde os maiores acionistas pressionam pelo adiamento das reformas mais profundas, enquanto os países emergentes aceitam a “reforma possível” (COELHO, 2012).

É interessante notar que, apesar da maior autonomia e dos ganhos de poder, os países emergentes não descartam a importância das instituições herdadas do período Bretton-Woods. Por isso, é importante dizer que não estamos diante de um momento análogo àquele que ocorreu em 1944. As reformas têm um caráter mais profundo, mas não sinalizam a emergência de uma arquitetura financeira internacional totalmente nova:

(...) A emergência de novos atores atingiu o nível da institucionalização em termos de participação organizacional, mas não definiu uma alteração das imagens coletivas. Um mundo multipolar se inicia, mas as imagens do velho mundo estão presentes e internalizadas nos processos políticos domésticos e externos. (COELHO, 2012, p.41).

Assim, o que ocorre é uma institucionalização das mudanças do sistema, para dar conta dos ganhos de poder dos países emergentes. Isso reflete uma capacidade de adaptação por parte do Fundo. No entanto, as linhas gerais da política neoliberal que conduziram à crise de 2008 ainda têm muita força, tanto nos EUA como no mundo. Além disso, o país goza de grande vantagem comparativa ao deter o padrão monetário do sistema. O que se vê, então, é uma mudança com potencial estrutural, mas ainda incapaz de produzir alterações mais profundas no regime financeiro vigente.

Portanto, apesar de impulsionadas pelo advento da crise financeira em 2008 e pela crise de legitimidade que se seguiu, tais mudanças ainda se situam mais na esfera incremental, embora um transbordamento maior para a esfera estrutural não possa ser descartado. Apesar de maior expressão, a atuação mais forte dos países emergentes se dá dentro dos parâmetros estabelecidos no momento de consolidação da hegemonia norteamericana. No período da década de 1970, os Estados Unidos conseguiram manejar

satisfatoriamente a ordem internacional em favor da retomada de sua hegemonia. Resta saber se a acomodação que toma lugar agora com as maiores concessões ao poder dos países emergentes pode de fato desembocar, em longo prazo, numa mudança do regime econômico internacional.

REFERÊNCIAS

- COELHO, Jaime César. *Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional*. In: IPEA, *As transformações no sistema financeiro internacional*, vol. 2, 2012. No prelo.
- COELHO, Jaime César. *Trajetórias e Interesses: os EUA e as finanças globalizadas num contexto de crise e transição*. In: Revista de Economia Política, vol. 31, n. 05, p 771-779, Edição Especial/2011.
- HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*, São Paulo, Editora Boitempo, 2011.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*. Press Release No. 10/418. Novembro 5, 2010
- _____. *Important Milestone Reached to Reinforce IMF Legitimacy*. IMF Survey Magazine: In the News. March 2011. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/new030411a.htm>>. Acesso em 25 de Julho de 2012
- _____. *Initial Lessons of the crisis*. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020609.pdf>>. Acesso em 25 de Julho de 2012
- _____. *The IMF's Quota and Voice Reforms Takes Effect*. Press Release No. 11/64 March 3, 2011. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm>>. Acesso em 25 de Julho de 2012.
- SERRANO, Franklin. *A economia Americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000*. In: J.L Fiori, F. Serrano e C. Medeiros, *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Editora Record, Rio de Janeiro, 2008
- TAVARES, Maria da Conceição. *A retomada da hegemonia norte-americana*. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis, Editora Vozes, 1997
- TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. *Pós escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana*. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis, Editora Vozes, 1997.