

Estados Unidos, FMI e Hegemonia: a resistência da governança global estadunidense dentro das recentes transformações no Fundo Monetário Internacional (de 2010 a 2016)¹

SILVA, Camila Guerreiro e²

Resumo:

Desde de sua criação até nos tempos atuais, os Estados Unidos se mantêm como a força mais presente e influenciadora dentro do Fundo Monetário Internacional (FMI). Atualmente o país detém aproximadamente 17% das quotas de ativos de reserva internacional, levando-o ao poder de veto nas decisões da organização internacional. Nos últimos anos, o regimento interno do FMI começou a sofrer questionamentos por parte daqueles países de economia em desenvolvimento alegando a necessidade de mudanças da instituição dentro da estrutura de governança, a fim de dar mais voz a aquelas economias, levando assim a uma possível perda da influência estadunidense dentro do fundo. Por meio de um debate teórico hipotético-dedutivo, somado ao estudo a respeito da economia dos Estados Unidos feita por Panitch&Gandim (2012), esta pesquisa possui como objetivo analisar a postura norte americana durante as discussões da reforma.

Palavras-chave

Estados Unidos; Fundo Monetário Internacional; Governança Global; Bretton Woods; Reforma; Quotas;

Abstract

From the onset of post-war creation to the present, the United States remains the most influential and influential force within the International Monetary Fund. Currently, the country holds approximately 17% of the shares of international reserve assets, leading it to veto power in the decisions of the international organization. In recent years, IMF rules of procedure have begun to be questioned by those developing countries on the grounds that the IMF needs to change within the governance structure in order to give more voice to those economies, leading to a

¹ Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI – UFU) através de Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção de grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça (mendonca@ufu.br).

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). (camilaguerreiros@hotmail.com)

possible loss of US influence within the fund. Through a hypothetical-deductive theoretical debate coupled with Panitch and Gandim's study (2012) of the United States economy, this research aims to analyze the American position during the reform discussions with its hypothesis and influence based on their desire to maintain their hegemony within the IMF.

Key words

United States; International Monetary Fund; Global Governance; Bretton Woods; Reform; Quotas;

Introdução

O Fundo Monetário Internacional foi criado no contexto pós Segunda Guerra Mundial onde era necessário um regimento internacional econômico que garantisse o desenvolvimento do comércio entre as nações por meio de políticas monetárias justas e que desenvolvesse a industrialização nos Estados afetados. A organização foi instaurada pós conferência de Bretton Woods com contribuições ideológicas de Keynes e Dexter White, visando uma cooperação entre as nações a fim de evitar uma segunda crise como a de 1929, ajustando tarifas entre as nações membro e garantindo uma menor liquidez tarifária. (BELLUZZO, 1995; IMF, 2017; REINHART; TREBESCH, 2016)

O cenário de sua criação auxiliou na entrada da década de instauração hegemônica dos Estados Unidos, que partindo do pensamento de Kindleberger (1937) sob a análise de Fiori (1995), era necessário ter um Estado estabilizador na economia liberal. Belluzzo (1995) afirma que durante os primeiros vinte anos no pós Segunda Guerra, os EUA cumpriu o papel de hegemonia por meio da supremacia industrial, financeira e militar, que por meio disso, deu-se a reconstrução de Estados Europeus e do Japão através de empréstimos cedidos pela hegemonia. (BELLUZZO, 1995; FIORI, 2003)

A discussão atual dentro do que se aponta como novas diretrizes do que se espera do FMI e de seus países membros está relacionado a sua governança. A presença decisória dentro da organização depende essencialmente da quantidade de quotas de ativos em reserva internacional que o Estado dispõe a instituição. Somente os EUA possuiu aproximadamente 17% dessas quotas trazendo um enorme poder de decisão nas pautas lançadas. Além disso, a união de outras potências faz com que as decisões acabem tomando apenas o interesse daqueles

Estados que já possuem autonomia econômica e não atendendo as necessidades daqueles em ascensão. (EICHENGREEN, WOODS, 2016)

O presente artigo discutirá a respeito da instauração dos Estados Unidos como principal força econômica e de poder dentro do Fundo, atribuindo um estudo histórico crítico de sua formação e como este está relacionado ao problema recente com a reforma proposta em 2010.

2. O império estadunidense e sua Governança Global: o Acordo de Bretton Woods e o FMI

Diferentemente de antigos impérios e estruturas hegemônicas, como o britânico e o luso-espanhol que nasceram e cresceram por meio de conquistas territoriais, o império estadunidense cresceu através de uma corrente ideológica. Marcada pelo liberalismo e influências, por vezes econômicas e por vezes militares, em diversos países construíram isso a fim de se tornar a liderança capitalista que encontramos no cenário hoje. A sua consolidação hegemônica aconteceu em um momento de crise econômica e política mundial, marcada por regimes totalitários e protecionismo econômico, era necessário um padrão monetário que levasse à produção e ao emprego, que suportasse as tensões entre conflitos na política econômica e que trouxesse a mobilidade internacional de capitais (BELLUZZO, 1995; PANITCH; GINDIN, 2012).

O processo se inicia em um período anterior à Primeira Guerra Mundial, em que países integrantes do padrão libra-ouro³ defendiam suas reservas de ouro em bancos centrais locais na garantia de um sistema de conversibilidade. Condições políticas no pós-guerra – avanço da cidadania, o sufrágio universal, o espírito de solidariedade – levaram a não sustentação desse padrão e o crescimento dos partidos trabalhistas parlamentares era resistência às regras que iam altamente contra a renda e o emprego. Como o ajuste deflacionário do padrão libra-ouro requeria salários e preços flexíveis, a operação do padrão libra-ouro a partir da arquitetura monetária internacional naquele momento se tornou impossível. Assim como, a guerra conduziu à condutas não-cooperativas dos países membros – tais como desvalorização cambial competitiva e manipulação das taxas de redesconto – que fizeram o sistema de cooperação

³ Padrão libra-ouro ou *gold Exchange standard* foi o sistema de pagamentos global principal do século XX, acordado em Gênova no ano de 1922, adotada pelo Reino Unido três anos depois e pela França em 1928, até o Sistema de Bretton Woods. Os pagamentos internacionais eram feitos sob a forma de ouro e a quantidade de moeda em circulação dentro do território nacional era dada de acordo com o montante de ouro monetário existente no país. O ouro não era circulado como moeda, a conversibilidade era em barras de ouro depositadas nos bancos centrais e a moeda dos demais principais países do sistema tinha seu valor definido no ouro. Se um país possuía superávit em sua balança de pagamentos, receberia ouro do exterior (COZENDEY, 2013).

difícil de operar. Assim, o movimento de capitais assume uma outra essência e moedas importantes do sistema começam a sofrer ataques especulativos (OLIVEIRA et al, 2008).

O período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial (conhecido como entreguerras) foi palco de flutuações cambiais – principalmente pelo excesso de emissão monetária -, desvalorizações competitivas e aumento do uso do protecionismo, iniciando um sistema monetário não-cooperativo e instável. Dentre as moedas importantes, somente o dólar manteve a sua convertibilidade dentro desse mercado auto-regulado e com o fim dos empréstimos estadunidenses a Estados europeus para sua reconstrução levou aos países abandonarem a convertibilidade do padrão libra-ouro, influenciados pela apreciação resultante do diferencial de inflação interna e externa (EUA) que implicaria perda de ouro. O cenário monetário caótico, bem como as condições sociais e políticas, contribuiu e foi refletido na criação de um capitalismo desregulado e influenciando regimes totalitários a ganharem forças dentro de economias, com um discurso que duvidava da vertente liberal. Iniciou, então, uma época em que o nacionalismo e protecionismo eram tão fortes e isso levou à Segunda Guerra Mundial (OLIVEIRA et al, 2008). Ainda, de acordo com Belluzzo (1998, p.146):

Neste mesmo período, a economia mundial foi palco de rivalidades nacionais irredutíveis, que se desenvolveram sem peias, na ausência de um núcleo hegemônico e de mecanismos de coordenação capazes de conter as desesperadas iniciativas para escapar dos efeitos das crises. Estas ações individuais, tomadas em defesa das economias nacionais ou de grupos sociais revelaram-se danosas para o conjunto. Este foi o caso, no plano internacional, das desvalorizações competitivas que acabaram provocando uma contração especular dos fluxos de comércio e suscitando tensões nos mercados financeiros. Tais forças negativas propagavam-se livremente, sem qualquer providência da parte dos governos, imobilizados pelo fetiche do padrão-ouro e do equilíbrio orçamentário. Assim, a economia global mergulhou numa espiral deflacionária que atingiu indistintamente os preços dos bens e dos ativos.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as forças antifascistas que saíram vitoriosas, procuraram criar instituições para coordenar e disciplinar o sistema econômico internacional. Esse período foi marcado por diversas reuniões no prazo de quase três anos, que possuíam como principais atores os Estados Unidos e a Inglaterra, com o objetivo de ajustar um novo padrão monetário internacional. Belluzzo (1998) aponta que a hegemonia estadunidense foi exercida de forma benigna com a sua visão cosmopolita e progressista, de filosofia moral que moldaram o Plano Marshall, inspirou a reconstrução europeia e, principalmente, a japonesa. Nessas reuniões, foi-se criando, quase que simultaneamente, dois planos para uma organização do sistema monetário internacional. O plano elaborado pelos EUA foi construído por Harry Dexter White (Secretário Assistente do Tesouro norte-americano, presidente da Comissão I que discutia o fundo monetário), em março de 1942 e o do Reino Unido por John Maynard Keynes

(assessor do Tesouro Britânico e Diretor do Banco da Inglaterra, presidente da Comissão II responsável por preparar a criação de um banco multilateral), em setembro de 1941. Foi somente em 22 de julho de 1944 que se deu o acordo do Bretton Woods, após quase um mês de reunião com mais de 44 nações aliadas, moldado como um intermeio entre estes dois planos: o Plano Keynes, representando os devedores da Inglaterra e o Plano White, representando os credores estadunidenses, visando uma cooperação entre as nações a fim de evitar uma segunda crise como a de 1929, ajustando tarifas entre as nações membro e garantindo uma menor liquidez tarifária (BELLUZZO, 1995, 1998; COZENDEY, 2013).

Tanto White como Keynes eram contra a reintrodução do antigo sistema de pagamento global, o padrão libra-ouro. Era um sistema que estava em crise, levando a desgastes econômicos em seus principais apoiadores. Reino Unido abandonou a conversibilidade desse padrão em 1931 e desvalorizou a moeda, e nos EUA, que passava pela Grande Depressão nos anos 1930, com a defesa desse padrão, obrigou à manutenção das taxas de juros elevadas frente a saída de capitais, mergulhando ainda mais na depressão. Além disso, ambos concluíram que os fluxos de capitais voláteis eram ameaças à estabilidade das economias nacionais: com o momento nublado no regime cambial, a preservação da liberdade de entrada e saída de capitais tem interferência direta nas políticas macroeconômicas (COZENDEY, 2013). De acordo com Cozendeay (2013, p. 27):

No padrão-ouro clássico, a expectativa da realização dos ajustes automáticos gerava fluxos de capital corretivos uma vez identificada uma situação de desequilíbrio. Uma entrada excessiva de ouro gerava elevação de preços e queda dos juros, levando à saída de capital em busca de melhor remuneração, o que caminhava na direção do equilíbrio, e vice-versa. Num sistema baseado na convertibilidade da moeda, o desequilíbrio dava lugar, porém, a fluxos que especulavam contra o equilíbrio. Um déficit, que gerava saída de ouro e divisas, contrarrestado por emissão de moeda e queda da taxa de juros, gerava saída de capitais (e não entrada como seria necessário) em busca de melhor lucratividade e aquisição de moeda estrangeira à espera de desvalorização da paridade com o ouro da moeda nacional.

Harry Dexter White, secretário do Tesouro Nacional dos EUA naquela época, procurou as seguintes iniciativas: assegurar a conversibilidade da moeda tanto pela taxa de cambio como pelo comércio internacional; permitir certa flexibilidade para os governos em face das implicações deflacionárias dos déficits na balança de pagamentos; e, tendo esse como último, fornecer capital para as econômicas europeias que precisariam para a reconstrução (PANITCH; GINDIN, 2012). White colocou em seu plano a criação de apenas uma unidade de conta denominada “unitas”, que seria a representação de compromissos recíprocos que assumiriam os membros do Fundo e para a utilização em gestão de suas contas e propôs o “Fundo de

Estabilização das Nações Unidas e Associadas”, que seria um fundo para empréstimos que amenizariam o ajuste recessivo mecânico e automático por ter o dólar como âncora. Em sua ideia, isso evitaria desvalorizações frequentes, o controle excessivo do fluxo de capitais como também, o uso de barreiras comerciais. Seriam empréstimos que atenderiam às necessidades de curto prazo do balanço de pagamentos, e não poderiam ser utilizados para acúmulos nas reservas ou financiar outras atividades. O Secretário também previa a criação de um banco cuja função principal seria financiar a reconstrução europeia no pós-2GM, que diferentemente do Fundo que permitia um alívio de curto prazo, o banco procuraria ajudar com empréstimos a longo prazo para projetos de longa implementação (COZENDEY, 2013).

Keynes partia da premissa de reforçar o conceito doméstico e reforça-o ao colocar as relações com o exterior em segundo plano de modo a não interferir no pleno emprego doméstico. Reconhecendo, assim, o papel positivo do comércio internacional de forma a assegurar a balança de pagamentos para evitar o transbordamento excessivo da demanda doméstica ao mundo. Sua proposta defendia um regime de moedas fiduciárias (títulos não lastreado a nenhum metal e sem valor intrínseco) de paridades fixas mas flexíveis. Propôs a Clearing Union – uma espécie de Banco Central dos bancos centrais – que emitiria uma moeda bancária chamada *bancor*, atrelada às moedas nacionais e ao ouro em taxa de câmbio fixa. Os países aumentariam suas reservas de *bancor* pagando em ouro mas não poderiam trocar essa moeda em ouro, sendo assim, não poderiam mais entesourar mas gerariam mais liquidez colocando seu ouro em circulação. O movimento corrente de déficits e superávits dos países membros equivaleriam a reduções e aumentos das contas dos bancos centrais, em *bancor*, junto à Clearing Union, ou seja, os países teriam limites proporcionais à sua participação no comércio mundial (BELUZZO, 1995; PANITCH; GINDIN, 2012; COZENDEY, 2013).

Algumas condições do Plano Keynes levariam a facilitar os créditos à países deficitários e penalizar os superavitários, e tinha como principal propósito evitar ajustamentos deflacionários, mantendo as economias nacionais no pleno-emprego. O fato é que, a proposta foi sofrendo restrições por parte do EUA já que este foi o principal credor no pós segunda guerra e é superavitário em suas relações comerciais entre os outros, promovendo por esse maior poder de voz dentro da reunião e conseqüentemente, adoção de propostas mais parecidas às de White (COZENDEY, 2013).

Ambos, elaboraram seus projetos pensando na recuperação da produção mundial. A organização do sistema monetário internacional que permitisse o fluxo de mercadorias de forma

autônoma, regido por um sistema cambial com paridades estáveis e em um fundo de estabilização a financiar os países enquanto reformulavam e corrigiam desequilíbrios de sua balança de pagamentos. Para isso, era necessário ter menos restrições comerciais e um sistema de paridades cambiais fixas porém ajustáveis para garantir um “bom desenvolvimento dos fluxos cambiais à flexibilidade necessária para corrigir desequilíbrios estruturais gerados pela evolução divergente da produtividade de diferentes economias” (COZENDEY, 2013, p. 32).

No entanto, havia diferenças entre os planos que tinham bases quase idênticas. O *Cleating Union* possuía um forte incentivo a apreciação cambial dos credores e que estes expandissem suas importações, com a recompensa de evitar multas⁴, e por consequência, conter a expansão do seu superávit. No Fundo de White, era recomendado modificação de políticas aos países credores superavitários através de um sistema de votação. Nesse mesmo fundo, os empréstimos tinham como garantia a moeda do país tomador ou o ouro, já no plano keynesiano, os empréstimos seriam feitos sem quaisquer garantias e com poucas exigências em termos de conduta política. Em relação a políticas, o plano de Keynes era um sistema de comparações multilateral mas existia exceções dentro de blocos políticos em uma espécie de compensação e o plano de White era totalmente, e unicamente, baseando no multilateralismo (COZENDEY, 2013).

O cenário crítico do padrão libra-ouro somado a presença de credor e a posição de maior economia do mundo levou a moeda estadunidense uma ampla aceitação internacional – devido ao seu lastro com o ouro – e a promoção da política de White. Seu sistema recomendava que todas as moedas tivessem sua paridade fixa em relação ao ouro ou, na melhor das hipóteses, ao dólar americano (com a presença do discurso de melhor moeda conversível em ouro). White, por sua vez, ao colocar o dólar como moeda principal, buscava poupar a política monetária estadunidense de constrangimentos dos fluxos de capital transfronteiriços automáticos (COZENDEY, 2013).

Assim, o papel central de Bretton Woods foi a reconstrução do capitalismo, visando estabelecer regras financeiras e comerciais de modo a evitar crises como a de 1929 e, também, foi responsável pela adoção do padrão ouro-dólar na década de 1940. A medida disso, foram

⁴.Déficits crônicos gerariam a obrigatoriedade de desvalorizar, pagar juros mais altos ao Banco de Compensações pelo financiamento de suas posições deficitárias, vender ouro, e impor restrições à saída de capitais. Superávits crônicos gerariam a obrigatoriedade de apreciar a moeda e pagar juros de no mínimo 5% sobre os créditos excessivos, podendo subir a 10%.” (COZENDEY, 2013, p. 38)

criadas suas instituições⁵: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado para reconstrução dos países devastados pela 2ª Guerra Mundial, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), criado para garantir a estabilidade e cooperação no novo sistema monetário internacional, garantindo as taxas de câmbio justas de modo a trazer fluxo no comércio (BELUZZO, 1995; PANITCH; GINDIN, 2012). Este último será o foco do nosso artigo, bem como a estruturação de sua política de *quotas*.

Ao final das negociações e estruturação das duas instituições, os objetivos do FMI, listados no Artigo 1 da Convenção e resumidos por Cozende (2013, p. 42 e 43) foram:

“i) ser uma instituição para consultas e colaboração sobre problemas monetários internacionais; ii) facilitar a expansão do comércio internacional para favorecer o emprego e a produção; iii) promover estabilidade cambial e evitar depreciações competitivas; iv) estabelecer um sistema de pagamentos multilateral e eliminar restrições de pagamentos; v) fornecer recursos, ‘sob as devidas salvaguardas’, para corrigir ‘desajustes’ de balanço de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas de prosperidade; vi) reduzir a duração e grau de desequilíbrios da balança de pagamentos.”

A participação da União Soviética durante o processo de construção desse novo mundo foi importante para a formação da Guerra Fria que aconteceria logo em seguida. O delegado soviético sob orientação direta do chanceler Molotov, em 1944, aceitou que a contribuição da URSS ao capital do BIRD fosse igual à sua contribuição ao FMI. Essa concessão configurou o encerramento da negociação dos instrumentos constitutivos de tais instituições internacionais. No entanto, em 1945, Stalin decidiu que URSS não participaria das mesmas, levando assim a sua não assinatura nos acordos que entraram em vigor. Essa decisão foi tomada no contexto de deterioração do relacionamento entre a potência comunista e seus ex-aliados ocidentais, formulando os elementos estruturais da guerra entre ideologias, dividindo a economia internacional em dois sistemas: um capitalista e o outro comunista. Sistemas estes que possuíam a comunicação através de fluxos limitados de comércio e de ajuda internacional. A Guerra Fria marcou uma disputa além de ideológica, mas também entre regimes econômicos internacionais (COZENDEY, 2013).

⁵ Importante destacar também o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT na sigla em inglês) feito no ano de 1947, que após 50 anos se transformou no que chamamos hoje de Organização Mundial do Comércio (OMC), podendo incluir como uma das instituições de Bretton Woods. Ele, juntamente com o FMI procuraram construir uma estruturação para o comércio internacional para avançar nessa questão após a fragmentação global que aconteceu no período entreguerras. O GATT, acordo provisório, permitia as negociações comerciais multilaterais de reduções tarifárias, era fruto da visão do Departamento de Estado dos EUA sob comando de George Marshall e Will Clayton e tinha como propósito a redução das barreiras ao comércio introduzidas através dos Estados, demonstradas através de controles quantitativos e tarifas garantindo uma expansão comercial. O Acordo só não foi a diante para a criação dessa terceira organização porque não houve a ratificação da Carta de Havana por parte do congresso estadunidense (COZENDEY, 2013).

3.1. Negociações de Bretton Woods como instaurador do império estadunidense na política monetária internacional contemporânea

No livro “The Making of a Global Capitalism”, Gindin e Panitch (2012) fazem reflexões a respeito da presença dos Estados Unidos na construção contemporânea do que encontramos hoje como sistema capitalista e a consolidação como grande potência. No período pós guerra, foi onde os EUA viu a oportunidade para se consolidarem potência. Era de interesse dos planejadores garantir uma nova política monetária internacional em torno do dólar, garantir o apoio das nações Europeias, combater pensamentos socialistas e comunistas e ao mesmo tempo, conexão com assuntos mundiais (PANITCH; GINDIN, 2012).

Dentro da formação histórica de Bretton Woods, principalmente pelo Plano White, os autores atribuíram ao Acordo como o responsável pela institucionalização do papel predominante dos EUA na gestão monetária internacional, visando o cenário ao qual o mundo se encontrava, como parte e parcela da aceitação geral do dólar americano como a moeda base da economia internacional. Diferentemente da disciplina automática ao qual os Estados estavam inseridos dentro do padrão libra-ouro, a “soberania multilateral” criada pelo acordo dava maior autonomia para os Estados envolvidos a buscarem políticas econômicas nacionais mas de acordo com as responsabilidades dentro do sistema financeiro ao qual estavam inseridos. Sendo assim, essa assimetria de poder significava, nada menos, que os Estados membros adotassem ao novo império estadunidense. (PANITCH; GINDIN, 2012).

A partir de uma leitura crítica dos trabalhos de Gindin e Panitch (2012) juntamente com o de Cozendey (2018), os Estados Unidos teve papel majoritário dentro das decisões para o acordo, fazendo com que sua vontade prevalece sob as demais. Em “Instituições de Bretton Woods” de Cozendey (2018, p. 31) procura falar sobre a presença estadunidense majoritária dentro dos discursos:

A conferência de Bretton Woods foi convocada praticamente a contragosto dos ingleses, que prefeririam ter acertado previamente com os norte-americanos as principais diferenças entre os dois planos. Mas após anos de discussão bilateral iniciada em julho de 1942, os EUA após articulação com outros países aliados, forçaram a realização da Conferência e dela extraíram resultados muito próximos do plano original de White nos seus principais elementos.

A justificativa para tal presença estadunidense era clara: existia uma grande assimetria de poder econômico entre os EUA e o Reino Unido no pós-Segunda Guerra Mundial. Naquela

época, os EUA eram responsáveis por aproximadamente 35% do PIB mundial e também por mais de um quinto das exportações globais. Era o país credor, com uma moeda de ampla aceitação, e exportador de diversos produtos (tanto industriais quanto matérias-primas e alimentos) levando a um grande superávit na balança comercial. Reino Unido, por sua vez, era o outro lado da moeda: país devedor, com moeda desvalorizada, deficitário na balança de pagamentos. Keynes, então, era a voz de um país que dependia dos empréstimos dos EUA, e isso dificultava seu poder de barganha durante as discussões (COZENDEY, 2013).

Não é à toa que os EUA via uma vantagem de se estabelecer como potência nesse cenário. Ele foi o principal credor, seu país não foi devastado pela guerra e para completar, sua moeda não sofreu com a desvalorização do padrão libra-ouro. Contudo, o Reino Unido ainda era importante para que os EUA se consolidassem como potência, conforme Panitch e Gindin (2012, p. 76):

Embora os Tesouros americanos e britânicos tenham colaborado de forma notória à medida que os planos evoluíram, a relação era tal que “os britânicos propunham, os americanos dispunham”, como colocou o biógrafo de Keynes. De fato, isso refletiu uma assimetria de poder que caracterizaria a ordem financeira internacional no século XXI. Isso não quer dizer que o planejamento conjunto empreendido pelos dois Tesouros fosse um exercício vazio: longe disso, era crucial tanto para a organização efetiva quanto para a legitimação da nova “soberania multilateral” que definiu o novo império americano. O Tesouro dos EUA atribuiu considerável importância às extensas negociações sobre os méritos relativos dos planos de White e Keynes, já que “a Grã-Bretanha era vista como uma espécie de ponte entre os Estados Unidos e o resto do mundo”. O processo de planejamento conjunto substanciava a mudança de esterlina para o dólar como a principal moeda internacional. (tradução nossa)⁶

Era notório, então, que a política de White ganhava mais força durante as decisões, consequentemente isso levaria a um projeto internacional “multinacional” sob ideias estadunidenses. Advindo do poder de influência dentro das decisões de Bretton Woods que levariam a criação de duas instituições – o BIRD e o FMI – era imprescindível que os EUA obtivessem ainda grande parte do poder dentro dos processos de decisão em cada uma das instituições. Uma maior porcentagem nos votos levaria a um poder de decisão concentrado sob

⁶ Do original: “Although the American and British Treasuries famously collaborated closely as the plans evolved, the relationship was such that ‘the British proposed, the Americans disposed,’ as Keynes’s biographer has put it. Indeed, this reflected an asymmetry of power that would characterize the international financial order into the twenty-first century. This is not to say that the joint planning undertaken by the two Treasuries was an empty exercise: far from it, it was crucial for both the effective organization and the legitimation of the new “multilateral sovereignty” that defined the new American empire. The US Treasury attached considerable importance to the extensive negotiations over the relative merits of White’s and Keynes’s plans, since “Britain was seen as a kind of bridge between the United States and the rest of the world.” The joint planning process substantiated the shift from sterling to the dollar as the core international currency.” (2012, p. 76)

os ideais estadunidenses. E foi assim que o regime de votos do FMI, instituição aqui analisada, foi estabelecido (PANITCH; GINDIN, 2012).

Ademais, era de necessidade e de interesse norte-americano que ele obtivesse maioria nas votações e ainda propor um regime de votação que o valorizassem. Com a experiência das Ligas das Nações, refletindo a ideia de Roosevelt, os EUA poderia ter controlado essa falida instituição com duas medidas: alinhar o poder de voto dos Estados latino-americanos aos interesses estadunidenses e basear o poder de voto do Banco Mundial e do FMI no tamanho da subscrição de ouro, moeda nacional e títulos de governo de cada país. Sabendo que naquele cenário, o único Estado que possuía maior subscrição de ouro, uma moeda nacional e uma das maiores economias seria justamente os EUA, dando a ele poder de veto em decisões importantes e com a união de países latino-americanos, seria maioria nas decisões (PANITCH; GINDIN, 2012).

Ainda, de acordo com Panitch e Gindin (2012, p. 76):

A implicação dessa concentração do poder de voto ficou evidente na proposta de que nenhum país-membro seria autorizado a “deixar de cumprir suas obrigações externas. . . sem o consentimento do Fundo”, nem adotar qualquer medida ou política monetária ou bancária ou de preço. . . o que, na opinião da maioria dos votos dos membros, traria, mais cedo ou mais tarde, um sério desequilíbrio na balança de pagamentos”. Sobre essas questões vitais, os EUA poderiam, na prática, decidir (tradução nossa).⁷

Cozendey (2013) ainda aponta que as quotas de contribuições dos países para ambas instituições foi uma das principais negociações, de modo que todos queriam ter uma participação máxima a partir das contribuições de capitais uma vez que tanto o Banco como o FMI foram moldadas por ações, em que os votos decisórios seriam moldados através do capital investido – diferentemente da ONU onde os ditames de soberania indicam eu cada país possui um voto – mas não era uma disputa puramente aberta. Os EUA atribuíram as discussões das cotas através de dois parâmetros: o primeiro era que a quota estadunidense garantiria uma porcentagem que permitisse papel de liderança nas instituições e conjuntamente um poder de veto em decisões importantes e sem segundo, essa quota dos EUA deveria corresponder ao nível de recursos que o Tesouro se propunha a comprometer sem que seja barrado pelo

⁷ Do original: The implication of this concentration of voting power was evidente in the proposal that no member country would be allowed “to default on its external obligations . . . without consent of the Fund,” nor adopt any “monetary or banking or price measure or policy . . . which, in the opinion of a majority of the member votes, would bring about sooner or later a serious disequilibrium in the balance of payments.”³⁸ On such vital issues, the US would in practice be able to decide (2012, p. 76)

Congresso. “Dessa forma, os montantes totais aproximados das subscrições estavam predefinidos em função do que os EUA estavam dispostos a contribuir” (COZENDEY, 2013, p. 42).

Em uma das pré-conferências realizadas com parte das delegações, os EUA anunciaram que o total de contribuições para o Fundo seria de 8,8 bilhões de dólares. A disputa pelas quotas era feita por um jogo de soma zero com grande ligação com estratégias de influência na instituição e pouca na capacidade de contribuição de cada país. A proposta inicial da distribuição era feita através de uma fórmula não revelada pelos EUA que levava em conta variáveis econômicas com o papel importante para o comércio internacional. Em seu resultado final, a fórmula garantiu uma dominância estadunidense, com um ganho desproporcional dos latino-americanos (por serem aliados dos EUA) e reclamações por parte dos britânicos (COZENDEY, 2013)

Portanto, a Conferência de Bretton Woods, apesar de ter sido estruturada através de dois planos econômicos de duas nações diferentes, foi fruto principal de uma ideologia estadunidense. Através de instituições internacionais e do enfraquecimento do padrão libra-ouro, os EUA conseguiram se estabelecer como principal nação econômica do mundo. As principais instituições econômicas do mundo atualmente, FMI e Banco Mundial, foram fatores importantes para essa grande nação ditar os próximos passos da economia mundial através de políticas econômicas viáveis a sua política nacional e que garantiria influência – indireta – sobre a conduta internacional de algumas nações. Conduto, o mundo passou por grandes transformações na ordem econômica e hoje vemos a China como a principal potência econômica além de outros países emergentes economicamente importantes internacionalmente. Fato esse que levou a sérias discussões a respeito da governança do FMI e critério em poder de decisão, estudo de caso no presente artigo e que discutiremos a seguir, correlacionando com a resistência dos EUA nessas mudanças.

3. FMI: criação e regime de votos

Criado em 1944, possui como objetivo principal garantir a estabilidade do sistema monetário internacional por meio de um sistema de taxas de câmbio e pagamentos internacionais, permitindo aos países transacionarem entre si. Além disso, possui como objetivos originais a promoção para uma cooperação monetária internacional, facilitar a expansão do comércio internacional de forma equilibrada, promover a estabilidade cambial e disponibilizar recursos a membros que enfrentam dificuldades na balança de pagamentos

(INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2018). De acordo com BLOCK (1997), sob referência de PIRES (2017, p.63):

Quando de sua criação, o FMI foi moldado de forma a atuar em um sistema internacional relativamente mais estável do que aquele do período das Guerras Mundiais, cabendo ao Fundo permitir ou não aos países a manutenção de restrições sobre as transações correntes durante um período de cinco anos. Os países membros deveriam se comprometer a manter taxas de câmbio constantes em relação às moedas dos outros membros, a partir da intervenção governamental por meio da compra e venda de sua própria moeda no mercado internacional de câmbio. Os governos também deveriam agir no sentido de retirar todas as restrições sobre as transações correntes e manter apenas as restrições relativas às transferências de capital.

O regimento interno de poder de votos e participação de decisões é disposto conforme um sistema de cotas baseado em suas características econômicas tais como PIB, reservas internacionais e viabilidade econômica. Seu resultado irá definir a posição dentro da organização. A presença decisória dentro da organização depende essencialmente da quantidade de quotas de ativos em reserva internacional que o Estado dispõe a organização, necessários para seu fundo bancário e de financiamento. Importante destacar que os Estados aderem voluntariamente ao Fundo, submetendo-se às regras, e não por meio da coerção. Esses países se aderem ao fundo com a crença de que este garanta estabilidade e credibilidade para as relações monetárias internacionais (PIRES, 2016). Como também, alguns Estados aderem ao FMI sob a necessidade de empréstimos, uma vez que o Fundo concede empréstimos aos países membros que estejam enfrentando desequilíbrios em suas balanças de pagamentos (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2016).

O FMI é uma instituição baseada no regime de cotas que são os alicerces da estrutura financeira e atrelada também a governança da instituição. Elas são denominadas em *Special Drawing Rights (SDR)*, siglas que em português é Direitos Especiais de Saques, a unidade de conta do Fundo. Elas determinam o montante máximo de recursos financeiros que um membro é obrigado a fornecer ao FMI, o fator determinante no poder de voto, ela representa o montante máximo de financiamento que um membro pode receber, e também, determinam a participação de um membro em uma alocação geral de SDR (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2018). O SDR foi criado em 1969 e não pode ser visto como uma moeda ou forma de crédito do FMI, na realidade é um ativo de reserva internacional e complementa as reservas oficiais existentes de outros países. Ele pode ser trocado por moedas em meios de acordos de trocas voluntárias entre os membros ou por meio de compra em que um país com posições externas mais fortes pode comprar SDR de países com posições fracas dentro do Fundo. Essa unidade

de conta apresenta taxas de juros determinadas semanalmente a partir das taxas de curto prazo das moedas bases (Dólar, Euro, Yen, Libra Esterlina e Renminbi, que foi incluída em outubro de 2016) e a partir da taxa de juros que se calcula os juros cobrados aos membros quando eles recorrem a empréstimos do Fundo (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2015). Apesar de possuir a ideia de que quanto mais dinheiro se aplica ao Fundo, mais votos o país recebe, a prática é um pouco diferente. A contribuição de cada país não é uma decisão unilateral ou individual, ela cabe ao Conselho Executivo deliberar a quantia que cada Estado contribui ao Fundo (PIRES, 2016).

As cotas são revisadas no prazo de aproximadamente 5 anos pelo Conselho de Governadores do FMI. Para ter uma alteração nas cotas é necessário ter 85% do total de votos e a cota do membro não pode ser alterada sem seu consentimento. As duas principais questões sempre revisadas são o tamanho de aumento de cota global e a distribuição do aumento entre membros. Uma revisão geral permite ao Fundo avaliar a adequação das cotas em relação às necessidades de financiamento do balanço de pagamentos dos membros e à capacidade do mesmo de ajudar em suas necessidades, como também, garante refletir mudanças em suas posições relativamente a sua posição na economia mundial (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2018).

Os formatos de empréstimos que se destacam dentro do fundo são dois: o principal que se chama *Stand-By Arrangements* (SBA) que é medido pelo nível de atividade econômica do tomador do empréstimo e é um empréstimo de curto prazo para solucionar problemas temporários na balança de pagamentos, tem duração de um a três anos e seu pagamento deve ocorrer em até cinco anos; o segundo é mais solicitado pelos países emergentes chama-se *Extended Fund Facility* (EFF) é uma ajuda a médio prazo com o pagamento em até dez anos, em que os países devem seguir e implementar certas políticas econômicas (PIRES, 2016).

A governança do Fundo é feita através do Conselho de Governadores (*Board of Governors*), pelo Conselho Executivo (*Executive Board*) e por um Diretor Geral (*Managing Director*). O *Board of Governors* é composto por um Governador e um substituto indicados pelo país que estão representando e é o órgão de mais alta instancia de decisão do FMI por possuir funções como eleger ou indicar os Diretores Executivos, aprovar o aumento de cotas, alocação de SDR, admissão de novos membros – ou a retirada -, aprovação de novas ementas e suas reuniões acontecem anualmente. O *Executive Board* conduz as decisões diárias do Fundo, tais como orçamentos do FMI e políticas econômicas internacionais, são 24 diretores

executivos em que 8 representam países individuais (EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, China, Rússia e Arábia Saudita) e os outros 16 diretores representam grupos de países. Em uma distribuição das cadeiras no *Executive Board* somada ao sistema de cotas confere: 17,87% aos EUA, 22,66% dos votos aos países pertencentes da zona do Euro e o resultado entra em contraposição aos pequenos 4,38% de votos para todo continente africano (PIRES, 2016).

Até junho de 2010, ano em que se propôs a reforma nas cotas e governança do FMI que falaremos a seguir, os Estados Unidos detinham mais de 17% do total de votos do Fundo, sendo assim, o único país com o poder de veto individualmente sobre decisões importantes. A partir disso é possível destacar que as decisões tomadas pela instituição dependem drasticamente da aprovação dos EUA, de acordo com o *Articles of Agreement*. Este infere que as votações precisam ter uma maioria de 70 a 85% dos votos (dependendo do grau de importância da decisão) (PIRES, 2016).

Por meio de Woods (2006), sob um grifo de Pires (2006, p. 68), conclui-se:

Desde sua criação original, tanto o FMI quanto o Banco Mundial se tornaram mais dependentes de seus Estados-membros mais poderosos e mais suscetíveis à influência direta dos EUA. [...] Com 17% dos votos, os Estados Unidos sozinho podem bloquear qualquer decisão do Conselho que exija 85%. É o único membro com capacidade individual de fazer isto. Outros países e grupos de países podem juntar-se para fazer isto, mesmo que eles não tendam a fazê-lo na prática (WOODS, 2006, p. 27, tradução nossa)⁸.

4. Reforma das quotas e a resistência estadunidense

É notório que com o passar dos anos e o aumento de certas economias, os países-membros do Fundo se sentiriam incomodados com a hegemonia e poder condicionado a posição dos EUA na tabela de quotas e o ordenamento em que se dá a questão das cotas. Entre diversas reuniões, a proposta de mudar o regimento interno para dar mais voz a economias emergentes e trazer mudanças que acompanhasse o aumento das atividades econômicas contemporâneas foi debatida e em dezembro de 2010, na Assembleia de Governadores do Fundo Monetário

⁸ No original: "Since their original creation, both the IMF and the World Bank have become more beholden to their most powerful member states and more susceptible to direct U.S. influence. [...] Holding 17 percent of votes, the United States alone can block any board decision requiring 85 percent. It is the only member with an individual capacity to do this. Other countries and groups of countries could join together to do the same even though they tend not to in practice" (WOODS, 2006, p. 27).

Internacional, foi acordado um amplo conjunto de reformas institucionais (NELSON; WEISS, 2015).

O processo de decisão para o conjunto de reformas foi fruto de diversas decisões ao decorrer de aproximadamente 4 anos. Inicialmente, em 2006, a intenção foi dar mais voz a quatro economias que estavam sub-representados dentro do Fundo – China, Coreia do Sul, México e Turquia. A reunião do Conselho de Governadores em Cingapura levou a uma resolução aprovada para dar início a um plano de reformas para rever a representação dos membros e assim refletir as mudanças recentes da economia global, reforçando uma participação e voz dos países de baixa renda, revisando as prioridades e governança do FMI. Transformações iam de criar uma nova fórmula para essas economias e mudanças nos votos básicos⁹, que apesar da participação na economia global dos Países de Baixa Renda (PBR), é necessário aumentar os votos destes uma vez que eles se utilizam dos empréstimos e o Fundo busca respeitar os interesses de todos os membros. Nessa primeira rodada de mudanças, em Cingapura, o aumento agregado nas cotas acordadas para os quatro países foi de cerca de 5,6 bilhões de dólares, elevando o total de cotas de 2007 para 216,7 bilhões de SDR (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2007).

Em maio de 2008, o Conselho Executivo do FMI recomendou reforma para a revisão na estrutura de governança (cota e voz) dentro do Fundo e que tem como resultados: a cada cinco anos, a Diretoria Executiva recomendará novos realinhamentos para os membros sub-representados, ações com aumento no direito a voto para 135 países – ocasionados por deslocamento agregado de 5,4 pontos percentuais para países sub-representados, aumento triplo nos votos básicos, diretores suplentes adicionais no Conselho Executivo do Fundo para eleitorais africanos (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2008). Estes anos serviram para aprimorar o grande pacote de reformas que viria a ser aprovado no ano de 2010, se tornando um marco nas transformações da estrutura de governança do FMI.

O pacote de reformas propunha um aumento da principal fonte de financiamentos da instituição e a expansão a representação dos países em desenvolvimento de mercados emergentes como a China, Brasil e México, dentro da instituição. Para que este conjunto de reformas seja aceito, é necessário que três quintos dos membros do FMI (ao total, são 113)

⁹ De acordo com as regras do Fundo (até 2007), cada país possui 250 votos básicos mais um voto por cada SDR 100 mil de cotação. A intenção de aumentar os votos básicos seria de dar poder de votação para os membros com números abaixo a média desse poder (INTERNATIONAL MONETARY FOUND, 2007).

estejam de acordo, representando assim 85% dos votos. Dentro dessa forma, é possível inferir que o apoio dos Estados Unidos é essencial para que promulgue e faça valer esse conjunto (NELSON; WEISS, 2015).

Foram três grandes mudanças acordadas. A primeira delas é a respeito dos países emergentes e poder de voto, acordando com esse maior poder de voz e de interação com seus membros – essa medida levou, pela primeira vez, a combinação do poder de voto dos EUA com a União Europeia a abaixo de 50% - duplicando seus ativos (destaque para a China que passaria de 3,8% para 6%). A segunda seria uma melhora na capacidade de financiamento – levando em conta o histórico de implementação de políticas monetárias – com a finalidade de evitar crises financeiras. E a última é a respeito da duplicação dos recursos financeiros que seria acordado por meio de uma reversão nos acordos de financiamento permanentes do Fundo, a modo de reduzir a necessidade do Fundo de pegar empréstimos de países credores para financiar grandes operações de empréstimos (BOUGHTON, 2010).

Há ainda mudanças na governança do FMI. Seria proposto a criação de um Conselho Executivo do FMI todo eleito, de modo a destituir a prática de nomeação dos cinco maiores acionistas do FMI para o Conselho de Administração. A proposta da dessa eleição seria a redução de cadeiras destinadas às economias europeias, que dentre as dez cadeiras que representam a Europa no Conselho, se tornariam duas de modo a dar lugar aos países emergentes, que não possuíam nenhuma representação no Conselho (NELSON; WEISS, 2015).

No entanto, o apoio dos Estados Unidos foi algo difícil de se ganhar. O congresso americano foi quem determinou a posição dos EUA sobre a agenda de reformas do FMI proposta em 2010, uma vez que eles são os que autorizam o papel dos EUA nessa reforma. O acordo só foi implementado de fato em 2016 quando foi divulgado um novo pacote de gastos dos EUA incluindo a aprovação do governo no final de 2015 (DW, 2015). A seguir, a tabela de mudanças nas cotas de votos, de antes do acordo de Cingapura, passando pela reforma de 2010 até chegar nas cotas atuais.

Tabela 1 – Reserva de Quotas entre o início do debate sobre as Reformas (2006) até o ano atual (2019)

País (2006)	Pré-Cingapura (2006)	País (2010)	Pós-Reforma de 2010	País (2019)	Cotas (2019)
-------------	----------------------	-------------	---------------------	-------------	--------------

Estados Unidos	17,02%	Estados Unidos	16,47%	Estados Unidos	16,52%
Japão	6,1%	Japão	6,13%	Japão	6,15%
Alemanha	5,96%	China	6,06%	China	6,09%
França	4,92%	Alemanha	5,3%	Alemanha	5,32%
Reino Unido	4,92%	França	4,02%	França	4,03%
China	2,92%	Reino Unido	4,02%	Reino Unido	4,03%
Itália	3,24%	Itália	3,01%	Itália	3,02%
Arábia Saudita	3,24%	Índia	2,62%	Índia	2,64%
Canadá	2,92%	Rússia	2,58%	Rússia	2,59%
Rússia	2,73%	Brasil	2,21%	Brasil	2,22%
Índia	1,91%	Canadá	2,21%	Canadá	2,22%
Holanda	2,37%	Arábia Saudita	2,009%	Arábia Saudita	2,02%
Bélgica	2,12%	Espanha	1,91%	Espanha	1,92%
Brasil	1,4%	Holanda	1,76%	Holanda	1,77%
Espanha	1,4%	Bélgica	1,29%	Bélgica	1,3%

Fonte: elaboração própria. International Monetary Fund, 2011; 2019

4.2. A presença da China no Fundo: ameaça aos EUA?

Para o Financial Times (2015), a preocupação estadunidense para a aprovação era gerada pela parte republicana do congresso que o aumento das quotas chinesas poderiam diminuir a influência estadunidense e contribuiria para algumas decisões chinesas de estabelecer instituições alternativas, tal como a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (TIMES, 2015). De fato, a China tem se tornado um principal ator para mudanças na economia internacional nos últimos 20 anos. Século passado, dentro do FMI, o país era um beneficiário líquido de ajuda externa e não estava entre os dez principais países em direitos de quota e voto no FMI. Mas nos últimos 20 anos, o PIB chinês sofreu drástico aumento com a média anual de 9% e sua participação no PIB global – avaliada em dólares – quintuplicou de

3% para 15% e em 2010 se tornou o segundo maior país com PIB nominal e é o principal exportador do mundo, se tornando peça chave dentro de assuntos monetários e financeiros internacionais (GREGÓRIO et al, 2018).

É notório que para a China agora, ela deseje ter um papel na governança global compatível com seu tamanho econômico e isso pode intimidar as potências como o Japão e os EUA que se sentem inseguros de tê-los como parceiros pois veem a China como um rival que precisa ser contido. De acordo com Gregório et al (2018, p.58): “Eles devem decidir se estão preparados para compartilhar a liderança das instituições monetárias e financeiras globais existentes com a China, ou se preferem deixar a China transformar a arquitetura econômica e financeira internacional de maneiras que afastam seu foco do sistema multilateral construído no rescaldo da Segunda Guerra Mundial para um (conjunto de) instituição(ões) regional(is).”¹⁰.

Com o avanço econômico da China, a mesma busca ter mais voz nas decisões econômicas internacionais. Em 2009, Zhou – então governador do Banco Popular da China – criticou o papel do dólar como moeda nacional e internacional e defende o SDR como moeda internacional para o Fundo mas reforçava que a cesta de moedas a compor o SDR fosse aumentada¹¹. Contudo, a China procurou fortalecer sua influência econômica e financeira internacional de outras maneiras, a criação do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (BAII) foi um desses meios, assim como também iniciativas bilaterais. Estes passos tem como ideia encorajar a aceitação internacional da sua moeda mas sofrem consequências ao se chocarem com a atual ordem em que se encontra o mundo econômico internacional. China enfrentou problemas como a demora do Congresso em ratificar a recente reforma do Fundo – caso aqui estudado – e a presidência de Bancos importantes como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) serem sempre americanos e japoneses respectivamente (GREGÓRIO et al, 2018).

A resposta a esta falta de abertura foi justamente através da criação do BAII, que começou em dezembro de 2015 com 57 membros fundadores e com capital autorizado de 100 bilhões de dólares. E cresceu de modo que em junho de 2018 chegou a 66 membros efetivos e 21 potenciais, se tornando concorrente do Banco Mundial e do BAD. Ao final de junho de 2018,

¹⁰ Do original: They must decide whether they are prepared to share leadership of the existing global monetary and financial institutions with China, or whether they prefer to let China transform the international economic and financial architecture in ways that shift its focus away from the multilateral system constructed in the aftermath of World War II towards a (set of) regional institution(s). (GREGÓRIO et al, 2018, p. 58)

¹¹ O Renminbi, moeda chinesa, foi anexada a cesta de moedas no ano de 2016 (GREGÓRIO et al, 2018).

o BAII havia aprovado 27 projetos no valor de aproximadamente 5,2 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura tais como estradas, usinas elétricas, oleodutos e barragens. Importante destacar também a importância dos BRICS, que apesar de ser uma instituição pequena, foi uma alternativa a China e seus outros membros de obter e promover desenvolvimento a seus parceiros em alternativa a aquelas instituições de Bretton Woods (GREGÓRIO et al, 2018).

Entretanto, a China tem trilhado seu caminho de influência dentro do Fundo. Em 2011, ela conseguiu uma posição de diretor-geral adjunto dentro do FMI e em 2015 sua moeda, Renminbi, foi implementada a cesta da SDR. Gregório et al (2018) propõem uma análise de que futuramente, a China pode desempenhar um papel importante no Fundo e chegar a ultrapassar em tamanho econômico geral. A primeira análise que os autores fazem é se a China se tornará o principal acionista do Fundo. De fato, poderá se tornar uma vez que a formula de cotas é embasada principalmente no PIB e na participação de cada país no comércio internacional, passível de ser um dos motivos que leve a China a reivindicar maior cota no FMI mesmo após a Reforma de 2010 uma vez que o Conselho Executivo do FMI procura revisão das cotas de cinco em cinco anos. Tais revisões precisam de 85% de aprovação dos membros do Fundo e como os EUA possuem cerca de 17%, podem continuar a vetar o aumento da força chinesa dentro da instituição, assim como poderes ocidentais somado ao Japão (eu juntos detêm quase 58% das ações com direito a voto) podem tentar bloquear tais mudanças. À possível ação que barre o crescimento chinês dentro do Fundo levaria a China a recorrer e criar instituições que possuem ela como líder – como já vimos – podendo assim, reduzir o papel do FMI e transformar o cenário econômico em zonas fragmentadas (GREGÓRIO et al, 2018).

4.2. Manutenção da Hegemonia Estadunidense no Fundo:

Muito se especula a respeito do motivo que levou a adesão tardia por parte dos Estados Unidos. De acordo com Oliver Stuenkel relatou que devido a aprovação do conjunto de reformas de 2010 estar sujeita à aprovação dos governos nacionais e esta estar friamente ligada a um Congresso profundamente partidário no caso dos EUA, o governo Obama não estaria disposto a colocar a questão em votação por meio da reação doméstica antes das eleições presidenciais e do Congresso. De todo modo, essa ideia seria paradoxal porque os desenvolvimentos econômicos globais entre 2010 e 2012 (ano em que o artigo fora escrito)

levariam a uma melhor representação do país para as potências emergentes. (STUENKEL, 2012)

Stuenkel ainda comenta que embora os líderes norte-americanos e europeus (maiores detentores de poder de influência no Fundo) tenham incentivado as potências emergentes a atuarem como “partes interessadas responsáveis”, eles não estavam muito dispostos a engajar construtivamente novos atores e permitir que estes assumam uma possível liderança no futuro. Essa rígida intenção de manutenção do status quo produz benefícios a curto prazo para os EUA e gera, em partes, aumento do déficit de confiança entre economias e sustentam, em outros lugares, a argumentação de que as instituições existentes são rígidas demais (Stuenkel, 2012).

Para o Serviço de Pesquisa sobre Congresso¹², em um artigo escrito por Nelson e Weiss (2015), as preocupações eram outras. Primeiro, no que tange a mudança de financiamento, este levaria a uma mudança na composição dos compromissos financeiros do país com o Fundo transferindo os ativos do *New Arrangements to Borrow* (NAB) para a principal fonte de financiamento, as quotas. E conforme aumentasse essas quotas, sua porcentagem de peso não aumentaria devido ao realinhamento das cotas, que diminuiria a participação dos EUA de 17,69% para 17,40%, levando então a segunda preocupação. A participação estadunidense no PIB é de 22,4% (em 2013), demonstrando uma sub-representação dentro do FMI (NELSON; WEISS, 2015).

Há um conjunto de argumentos contra a reforma no artigo escrito por NELSON e WEISS (2015). Analistas afirmam que o FMI detém recursos suficientes para enfrentar crises financeiras por causa da expansão do NAB e por meio das contribuições bilaterais que o Fundo recorre em períodos de intensa pressão do mercado e também que as mudanças de acesso aos fundos do NAB poderiam trazer menos segurança ao contribuinte. Há também a crítica de que o FMI não necessita de mais fundos para combater a crise da zona do euro, presente na época da discussão, devido aos recursos financeiros que a própria Europa já detém e a atuação do fundo nessa crise seria através de assistência técnica e vigilância de políticas e condições econômicas (NELSON; WEISS, 2015).

De fato, a demora de resposta dos Estados Unidos para com o conjunto das reformas foi um pouco duvidosa. A capacidade de veto em discussões manteria pois ainda assim seria a

¹² É um serviço do governo para as comissões e membros do Congresso em que seus membros especialistas buscam auxiliar etapas de processos legislativos por meio de relatório sobre as principais questões políticas, de memorandos confidenciais, briefings, entre outros (LOC, 2019).

grande maioria no fundo. Além disso, a falta de presença nas decisões poderia levar a uma descredibilidade do seu papel na instituição uma vez que o seu voto seria o único que não foi computado logo na primeira reunião em 2010 (NELSON; WEISS, 2015).

Sobre a reforma das cadeiras no Conselho Executivo, os Estados Unidos – por ser o maior acionista – não seria tão afetado e ainda teria o seu lugar entre os conselheiros. Possivelmente, sua insistência em aderir ou não as reformas estaria relacionado a manutenção e ao exercício de sua maioria, uma vez que o Fundo é principal instituição financeira multilateral para cooperação econômica e é por meio dele que os EUA possibilita manter e promover interesses econômicos, financeiros e de segurança nacional garantindo estabilidade econômica (NELSON; WEISS, 2015).

Conclusão

O cenário pós Segunda Guerra Mundial foi palco para a instauração de poder e influência dos Estados Unidos dentro do Sistema Internacional. A conferência de Bretton Woods trouxe um novo modelo econômico moldado a partir do padrão dólar, novas políticas monetárias e financeiras condicionadas através de duas instituições: o Banco Mundial e o FMI. O último, aqui estudado no artigo, foi o responsável por controlar sistemas de câmbio e pagamentos para permitir um melhor fluxo econômico e comercial dos países. Desde do início de sua criação, os EUA foi a principal fonte de investimento da instituição condicionando a este a maior cota de poder de decisão.

Através de uma discussão teórica-histórica da construção do FMI é perceber a intenção e a importância que o Fundo tem no papel internacional da política estadunidense. Através do Consenso de Washington viu-se uma persistência e predominância do discurso estadunidense – através de White – e a sua presença econômica levaram a uma validação da sua força no cenário internacional e a uma concretização da sua influência no mercado monetário e financeiro internacional.

Sendo o principal credor e principal fonte de governo, os Estados Unidos encontrou no Fundo a possibilidade de exercer poder de influência através das suas doações. Dentre os acordos, o país deveria ser o principal credor financeiro e conseqüentemente, deveria obter a porcentagem necessária para o poder de veto dentro das decisões no Fundo. Enquanto os outros

países – principalmente aqueles que precisavam de apoio econômico para se reerguerem – viram no FMI a oportunidade de pertencerem a uma instituição multilateral (em teoria) estável e necessária para o financiamento.

Com o avanço da economia, novas potências econômicas emergentes foram ganhando força, mas não dentro do FMI. A política de que a contribuição financeira ao Fundo seria o principal fator para o aumento na porcentagem de votos e conseqüentemente, maior força nas decisões, não estava coordenada com as potências econômicas contemporâneas. A fim de propor uma governabilidade mais justa, permitindo maior voz e atuação de economias em desenvolvimento tais como a China e o Brasil, em 2010 foi proposto um conjunto de reformas que aumentariam as quotas de alguns países e diminuiria a força da Europa. Seria necessário ter 85% de aprovação dos países membros, no entanto, os Estados Unidos o único com a quota de 17%, se recusava a aderir as reformas.

Nesses 6 anos de negociação entre os países membros do Fundo foi possível perceber que os Estados Unidos utilizou de sua vantagem na linha de *quotas* para exercer mais uma vez a sua vontade e assim não perder sua influência no Fundo. Ficou evidente que as reformas não iriam trazer malefícios ao Estado – uma vez que os EUA ainda iria possuir o poder de veto condicionado a sua porcentagem de quotas –, pelo contrário, poderia até trazer novos parceiros econômico. Uma possível interpretação dessa demora poderia ser o medo da competição com a China em parceiros econômicos ou ainda a possibilidade de perder sua influência no Fundo, no entanto, dificilmente isso aconteceria devido ao seu poder econômico. Acreditamos que a principal razão do que levou aos Estados Unidos vetar sucessivamente tal proposta seja justamente a reafirmação de sua vontade perante aos demais países e uma possível revalidação perante a disputa econômica com a China, esta que é uma das principais potências econômicas.

Referências

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”**. 1995. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643205>>. Acesso em: 25 mai. 2018.
- BOUGHTON, James. **2010: The Year of IMF Reform**. 2010. Disponível em: <<https://blogs.imf.org/2010/12/28/2010-the-year-of-imf-reform/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

COZENDEY, Carlos Márcio B.. **As Instituições de Bretton Woods**. Brasília: Funag, 2013.

DW. **US Congress moves on IMF reforms**. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/us-congress-moves-on-imf-reforms/a-18921709>>. Acesso em: 25 maio 2018.

EICHENGREEN, Barry; WOODS, Ngaire. **The IMF's Unmet Challenges**. 2016. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43710009>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

FIORI, José Luís. Sobre o Poder Global. In: SEMINÁRIO "INNOVATION SYSTEMS AND DEVELOPMENT STRATEGIES FOR THE THIRD MILLENIUM", 2003, Rio de Janeiro. Anal. Rio de Janeiro: Novos Estudos, 2005. p. 61 – 72

GREGORIO, José de et al. **IMF Reform: The Unfinished Agenda**. Geneva: Icbm, 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Press Release: IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reforms**. 2006. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr06205>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

_____. **Press Release: IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice**. 2008. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0864>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

_____. **Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010**. 2011. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. **IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#U>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. **IMF QUOTAS**. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **About the IMF**. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/About>>. Acesso em: 25 maio 2018.

LOC, Library Of Congress. **About CRS**. Disponível em: <<http://www.loc.gov/crsinfo/about/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

NELSON, Rebecca M.; WEISS, Martin A. **IMF Reforms: Issues for Congress**. Washington: Congressional Research Service, 2015. 16p. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

PIRES, Desiree Almeida. **O Papel do FMI na (des)ordem Monetária e Financeira Internacional Contemporânea**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire**. London: Verso, 2012.

RAMOS, Leonardo; ZAHRAN, Geraldo. Da Hegemonia ao Poder Brando: Implicações de uma Mudança Conceitual. **Cena Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p.134-160, jun. 2006.

REINHART, Carmen M.; TREBESCH, Christoph. **The International Monetary Fund: 70 Years of Reinvention**. 2016. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43710008>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

STUENKEL, Oliver. **The Case for IMF Quota Reform**. 2011. Disponível em: <<https://www.cfr.org/expert-roundup/case-imf-quota-reform>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

TIMES, Financial. **US Congress moves closer to approving long-stalled IMF reforms**. 2015. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/bee64f68-a412-11e5-873f-68411a84f346>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

WOODS, Ngaire. **Whose institutions?** In: WOODS, Ngaire. *The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers*. New York: Cornell University Press, 2006. pp. 15-38