Flexibilização da taxa de câmbio e reforma das instituições de Bretton Woods: a articulação do agrupamento BRICS em suas cúpulas internas e no G20 Financeiro

Edgard Carneiro Vieira[*]

Resumo: A pesquisa teve como intuito compreender a articulação do grupo BRICS com relação à flexibilização da taxa de câmbio e à reforma da distribuição de quotas nas Instituições de Bretton Woods, durante as cúpulas do agrupamento e nas reuniões do G20 Financeiro entre 2008 e 2012. Para tanto, utilizou-se os conceitos de *cooperação*, *harmonia* e *discórdia* presentes na obra *After Hegemony* (1984) de Robert Keohane. A partir deles e da análise de documentos oficiais, concluiu-se que mesmo a China, país mais resistente do grupo à flexibilização da taxa de câmbio, *cooperou* nesse tema no âmbito do G20. Com relação às reformas das instituições de Bretton Woods, percebe-se uma *harmonia* intra-BRICS e uma *cooperação* com os demais membros do G20, prejudicada pela resistência do congresso norte-americano em autorizar a efetivação da proposta de reforma do Fundo Monetário Internacional de 2010.

Palavras-chave: BRICS. G20. Fundo Monetário Internacional. Banco Mundial. Taxa de câmbio. Cooperação.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de Brasília. Email: edgardcvieira@gmail.com

1 Introdução

O presente trabalho busca compreender a articulação do agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) na formulação de políticas monetárias e financeiras nas suas cúpulas e nas reuniões do Grupo dos Vinte financeiro (G20). O recorte temporal escolhido foi o período de 2008, ano em que ocorre a primeira reunião de líderes do G20 e a primeira cúpula interna do então BRIC[1], a 2012, quando é lançada a proposta de um banco de desenvolvimento e um arranjo de reservas do agrupamento. A questão-chave proposta é: há predomínio de *harmonia*, *cooperação* ou *discórdia* no BRICS como grupo e entre o BRICS e os demais países do G20 Financeiras nas discussões sobre flexibilização da taxa de câmbio e reforma das Instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial)?

A busca pela sua resposta leva a uma série de perguntas específicas, quais sejam: (I) como são abordados os temas referentes à formulação dessas políticas nas cúpulas do agrupamento?; (II) em caso de temas em que todos os membros do agrupamento estejam de acordo, como eles atuam para defendê-los nas reuniões de chefes de Estados do G20?; (III) e quando há divergências entre os membros do BRICS, como esses países coordenam suas ações em tal fórum multilateral? A partir dos resultados encontrados para esses questionamentos, poderá se fazer um balanço sobre a intensidade com que os membros do BRICS articulam-se em relação aos demais membros do G20 na formulação de políticas monetário-financeiras.

O estudo dessa articulação entre os membros do grupo BRICS revela-se de grande valia para entender a evolução do sistema financeiro internacional e a forma como ele está estruturado atualmente. Os cinco países que formam o grupo são membros do G20, juntamente com os 14 países que possuem as maiores economias do mundo e a União Europeia. E os países constituintes do BRICS vêm ganhando espaço também nas demais instituições financeiras internacionais (IFIs). Um exemplo é o Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja proposta de reforma das quotas de 2010 foi aprovada em 21 de janeiro de 2016. Com a entrada delas em vigor, o grupo BRICS aumentará seu peso em tal instituição, visto

[1] A entrada da África do Sul ocorreu só em dezembro de 2010 e, a partir de então, o grupo passou a se chamar "BRICS".

que, com exceção da África do Sul, os demais membros tiveram suas porcentagens de quotas e poder de voto acrescidas.

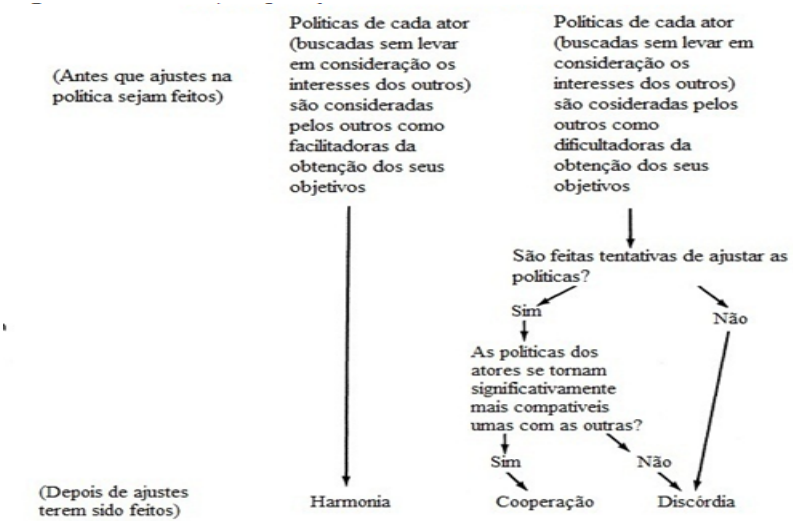
Nesse cenário, percebe-se o ponto de convergência entre o grupo BRICS e o G20 financeiro. Com a crise financeira que atingiu os países desenvolvidos, individualmente os países membros do BRICS, especialmente a China, passaram a exercer influência crescente na política econômica internacional. Assim, na Cúpula de Pittsburgh de 2009, os líderes das principais economias mundiais determinaram que o G20 passaria a ser o principal fórum econômico internacional, a despeito do antes dominante G8 (G20, 2009a). Foi nesse mesmo ano que as cúpulas anuais dos Chefes de Estado do BRIC tiveram início. Essa união, reforçada por encontros anuais entre cinco dos principais países emergentes, possibilitou maior ação convergente na atuação nos fóruns econômicos, particularmente no G20. Isso fez com que as suas posições recebessem maior espaço na agenda das discussões deste fórum multilateral e, assim, se caracterizou como um importante passo para a maior projeção deles no cenário internacional.

A partir desse cenário, será feita uma análise acerca da posição e da articulação entre os membros do grupo BRICS no âmbito do G20 em dois temas: a flexibilização da taxa de câmbio a reforma da distribuição das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Supõe-se que, quando cada um dos membros do BRICS busca defender o seu próprio regime cambial, há desentendimento entre eles. Isso porque a Rússia e, sobretudo, a China, valem-se de taxas artificialmente desvalorizadas, ao passo que os outros três membros utilizam regimes de câmbio flutuante (LIMA, 2012). Já o segundo tema é a reforma das instituições financeiras já existentes, como o FMI e o Banco Mundial (BM). Em ambos, buscou-se analisar como o tema é tratado em três esferas: (I) nas cúpulas internas do BRICS; (II) entre os países desse agrupamento nas reuniões do G20; e (III) entre os países do BRICS e os demais membros do G20 nas reuniões desse fórum.

A análise presente no presente trabalho irá levar em consideração os conceitos de *cooperação*, *harmonia* e *discórdia* utilizados por Keohane (1984) (ver Figura 1). No trabalho, o termo *harmonia* foi utilizado para indicar temas em que o posicionamento dos membros do BRICS naturalmente converge, ou seja,

em que não é necessário que um dos membros tenha que ceder em relação ao posicionamento dos demais. Já *cooperação* foi utilizado para caracterizar os temas em que, após negociação entre os membros, chega-se a um resultado que não seja prejudicial aos demais. Por fim, *discórdia* foi empregado nas situações em que os membros do grupo BRICS não estão de acordo entre si, nem tentam alterar seus posicionamentos para não prejudicarem os outros membros.

Figura 1 - Harmonia, cooperação e discórdia



Fonte: KEOHANE, 1984, p. 53 (tradução do autor)

O trabalho será dividido da seguinte maneira: inicialmente, será feita uma análise das políticas econômicas anunciadas pelo BRICS em seus documentos oficiais, mostrando se há (e, em caso positivo, como se dá) o processo de discussão em suas cúpulas anuais da flexibilização da taxa de câmbio (1º ponto) e da reforma das instituições financeiras já existentes (2º ponto). Posteriormente, são estudadas as discussões monetário-financeiras dos membros do BRICS no âmbito do G20. Serão destacados os dois pontos supracitados, de modo a responder, a partir deles, em que situações os três conceitos apresentados por Keohane (1984) estão presentes nas relações entre os países formadores do BRICS, e entre o grupo e os demais membros do G20.

2 Cúpulas do BRICS: a busca pela construção de consensos

O primeiro encontro dos Ministros de Finanças do agrupamento BRIC ocorreu em São Paulo no ano de 2008, ao longo da reunião do G20. No *comuniqué* emitido ao final da reunião, afirmou-se a necessidade de levar em frente as reformas do FMI e do BM, de modo que elas possibilitem maior igualdade de voz e participação mais balanceada entre países em desenvolvimento e os já desenvolvidos.

Os ministros do BRICS também ressaltaram a necessidade de ampliação do Fórum de Estabilidade Financeira (FEF), de modo a incluir uma significativa representação das economias emergentes (BRIC, 2008). Essa reforma foi confirmada na reunião de 2009 do G20, em Londres, com a criação do Conselho de Estabilidade Financeira (CEF). Vale destacar que no FEF os países do G7 possuíam três cadeiras e os demais membros apenas uma. Quando o CEF foi criado, os novos países-membros passaram a ter uma cadeira, com exceção daqueles do BRIC, que obtiveram direito a três. Balduíno (2013) afirma que isso foi uma reivindicação dos membros do BRIC, que não aceitariam uma participação de "segunda classe" no fórum reformado.

2.1 A defesa da nova arquitetura econômica global

Em Março de 2009 ocorreu a segunda reunião dos Ministros de Finanças do grupo BRIC na cidade de Londres, às vésperas da reunião do G20, que também ocorreria nessa cidade. Para superar a crise econômica, o agrupamento defendeu medidas para estimular a demanda doméstica enquanto fosse necessário. Além disso, advertiu-se sobre a necessidade de maior supervisão e regulação das agências de classificação de risco (BRIC, 2009b).

Ademais, os membros destacaram a necessidade de rever o papel e o mandato do FMI, de modo que a instituição se adapte a uma nova arquitetura monetária e financeira global. Afirmou-se que os empréstimos do Fundo deveriam ser uma ponte temporária para um aumento permanente nas quotas e ressaltou-se que a revisão das quotas deveria ocorrer até janeiro de 2011. Quanto ao Banco Mundial, afirmou-se que as reformas deveriam ocorrer até abril de 2010. Por

fim, saudou-se a expansão do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia[2] (BRIC, 2009b). Vale ressaltar que nessa expansão, dentre os sete países adicionados ao Comitê, estavam incluídos os quatro pertencentes ao BRIC.

2.2 Consolidação do agrupamento e defesa do protagonismo do G20

Em Junho de 2009 ocorreu a primeira Cúpula de Líderes do agrupamento BRIC em Ecaterimburgo, na Rússia. Os dois primeiros tópicos da Declaração faziam referência às determinações da reunião do G20 em Londres no mesmo ano. O primeiro tópico afirma que os líderes enfatizam o papel central desempenhado pelas cúpulas do G20 em lidar com a crise financeira, enquanto o segundo apela "a todos os Estados e organismos internacionais competentes para agirem vigorosamente para implementar as decisões adotadas na Cúpula do G20 em Londres em 2 de abril de 2009" (BRIC, 2009a, *online*).

A discussão sobre a necessidade de reforma das instituições financeiras já existentes também esteve presente na primeira reunião dos chefes de Estado do agrupamento em Ecaterimburgo. O terceiro tópico da Declaração dos Líderes afirma: "Estamos comprometidos com a promoção da reforma das instituições financeiras internacionais, de modo que reflitam as mudanças ocorridas na economia mundial" (BRIC, 2009a, *online*). O fato de haver já na Primeira Declaração dos Líderes do Grupo um tópico dedicado ao tema da reforma das IFIs evidencia que se trata de um tema em que os países do grupo estão alinhados desde o início de suas reuniões.

2.3 G20 consolidado e foco na reforma das IFIs

A segunda Cúpula de Líderes do BRIC ocorreu em Brasília, em Abril de 2010. Vale ressaltar a congratulação pela confirmação do G20 como principal fórum de coordenação econômica e de cooperação internacional de todos os seus Estados-membros. Ressalta-se que o G20 é mais amplo, inclusivo, diversificado, representativo e eficaz que o regime anterior (G8). Além disso, reforça-se a

[2] Em 2009, sete países foram adicionados como membros da organização: Austrália, Brasil, China, Índia, Coreia, México e Rússia (BIS 2009).

necessidade de regulação e supervisão de todos os segmentos, instituições e instrumentos dos mercados financeiros, visto que a crise teria abalado a crença na autorregulação (BRIC, 2010).

O tema da reforma das IFIs seguiu em evidência na Declaração de Brasília. É ressaltado que os países do BRIC ajudaram muito no aumento dos recursos disponíveis ao FMI e que os quatro membros iriam se esforçar para que a reforma das instituições de Bretton Woods chegue a uma conclusão ambiciosa. Nesse contexto, tanto o FMI como o BM precisariam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade. Isso seria alcançado mudando o poder de voto em favor das economias emergentes e adotando um processo de seleção aberto e baseado em mérito para os cargos de chefia de ambas as instituições, devendo também aumentar o pessoal proveniente de países emergentes. Caso esses passos não fossem tomados, tais instituições correriam o risco de desaparecer por obsolescência (BRIC, 2010).

2.4 Busca por Concretização da Reforma de 2010 do FMI

Na Cúpula de 2011 na cidade chinesa de Sanya, a África do Sul se juntou ao agrupamento, formando o BRICS. A Declaração mais uma vez reforçou a importância do G20 e o seu papel de "principal fórum para a cooperação econômica internacional" e manifestou o apoio à oferta russa para ser anfitriã da Cúpula do G20 em 2013. Uma novidade foi a introdução de um "Plano de Ação" com iniciativas de cooperação no âmbito do BRICS, dentre as quais destacaram-se: a proposta de realizar reuniões de Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais do agrupamento no âmbito do G20 e durante as reuniões anuais do BM e do FMI e a busca por fortalecimento entre os bancos de desenvolvimentos dos países do BRICS (BRICS, 2011).

No momento em que a reunião de Sanya ocorreu, abril de 2011, a Assembleia dos Governadores do FMI[3] já havia realizado a 14ª Revisão Geral de Quotas, na qual foi definida a proposta de reforma das quotas e da governança do Fundo de 2010 (IMF, 2014). Assim, na Declaração do BRICS foi destacada a necessidade de serem "atingidas de maneira rápida as metas de reforma do Fundo

[3] A Assembleia de Governadores (*Board of Governors*) é o principal corpo de formulação de decisão do FMI e possui reuniões anuais. Cada país-membro aponta um governador (normalmente o Ministro de Finanças ou o Presidente do Banco Central) e um governador alternativo (IMF [200-]).

Monetário Internacional" (BRICS, 2011, *online*).

2.5 Da pressão por reformas ao surgimento da alternativa

A Cúpula de Nova Délhi, ocorrida em março de 2012, dedicou um grande espaço para a discussão de temas de ordem monetário-financeira. É ressaltado que os membros do BRICS vinham se recuperando de modo relativamente rápido da crise internacional e criticou-se as "agressivas" políticas empregadas por alguns países para estabilizarem suas economias por gerarem liquidez excessiva, provocando volatilidade demasiada no fluxo de capital e no preço de commodities. Nesse sentido, o agrupamento defendeu políticas de regulação dos mercados financeiros (BRICS, 2012)

A necessidade de aprovação da Reforma de Governança e de Quota acordada em 2010 foi novamente enfatizada. Além disso, destacou-se a defesa de uma revisão abrangente da fórmula de quota, de maneira a melhor refletir os pesos econômicos e ampliar a voz e a representação dos mercados emergentes e dos países em desenvolvimento até janeiro de 2013, ou seja, proporcionar legitimidade e eficácia ao FMI (BRICS, 2012). Com relação ao BM, a Declaração de Nova Délhi defende a necessidade de reduzir o custo e adotar mecanismos inovadores aos empréstimos e afirma que:

> [...] a natureza do Banco deve evoluir de uma instituição que atua essencialmente como intermediária da cooperação Norte-Sul para uma instituição que promova parcerias igualitárias com todos os países, de forma a incorporar a temática do desenvolvimento e superar a ultrapassada dicotomia entre doadores-receptores (BRICS, 2012, *online*).

Após fazer tais críticas às IFIs já existentes, os Chefes de Estado afirmam, pela primeira vez, considerar a possibilidade de estabelecer um banco de desenvolvimento. Seu intuito seria a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países do BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, buscando suplementar os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais na promoção do crescimento e desenvolvimento internacionais. A análise da viabilidade dessa proposta ficaria a cargo dos Ministros das Finanças dos países membros (BRICS, 2012).

Por fim, vale ressaltar os acordos de ordem monetária acordados pelo agrupamento ao longo do ano e destacados na Declaração de Nova Délhi. O primeiro deles é o Acordo-Quadro para Extensão de Facilitação de Crédito em Moeda Local. Como explica Cozendey (2013), trata-se de um incentivo à utilização de moeda local para os empréstimos intra-BRICS, mas que necessita ser especificado bilateralmente. Outra iniciativa mencionada na Declaração é o Acordo para Facilitação de Confirmação de Cartas Multilaterais de Crédito. Seu objetivo é reduzir os custos de transação e promover o comércio entre os membros do BRICS (BRICS 2012). Por fim, a Declaração destaca o estabelecimento da *BRICS Exchange Alliance*. Essa iniciativa é realizada entre bolsas de valores dos países do agrupamento, buscando oferecer um acesso mais fácil aos mercados dos BRICS aos investidores (BRICSmart [201-]).

2.6 Conclusão parcial

Por meio da análise das reuniões do BRIC e, a partir de 2011, do BRICS, percebe-se o gradual adensamento da consolidação do agrupamento. Passando de uma Reunião Ministerial que gerou um *communiqué* de oito tópicos em 2008, chegou-se a uma Declaração com cinquenta tópicos e um Plano de Ação com dezessete, apenas quatro anos depois, em Nova Délhi. Com relação aos dois temas específicos em tela neste trabalho, a reforma das IFIs e a flexibilização da taxa de câmbio, conclui-se que apenas o primeiro foi abordado de forma efetiva nos documentos oficiais analisados.

Uma possível causa para a ausência da temática da flexibilização da taxa de câmbio nas cúpulas internas seria que a *discórdia* teria imperado em tal tema entre os membros do agrupamento. Para entender essa proposição é preciso lembrar que, para Keohane (1984), a *discórdia* ocorre quando os atores não realizam esforços para alterar suas políticas após perceberem que essas prejudicam a busca de objetivos por outros atores. Na situação em questão, a Rússia e, sobretudo, a China valiam-se de taxas artificialmente desvalorizadas que prejudicavam substancialmente a competitividade das exportações dos demais membros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2010; LIMA, 2012; THORTENSEN, 2010). Dessa forma, evitar a discussão sobre a flexibilização da taxa de câmbio

nas cúpulas internas, pode ter sido uma forma da Rússia e da China manterem sua política cambial, a despeito de saber o impacto negativo para as exportações de Brasil, Índia e África do Sul.

Assim, quanto a esse assunto, o questionamento que servirá de guia para a próxima sessão é: como os países do agrupamento se comportaram quanto à flexibilização da taxa de câmbio no G20? Eles podem ter escolhido ignorá-la para não gerar conflito intra-BRICS (perpetuando a *discórdia* vista nas cúpulas internas*),* podem ter cedido à política de um dos membros do grupo (significando uma *cooperação* entre o BRICS no âmbito do G20) ou mesmo à pressão de um ou vários países membros do G20 que não seja parte do BRICS (mostrando uma *cooperação* do agrupamento BRICS com relação aos demais membros do G20).

3 O BRICS nas reuniões do G20

A primeira reunião de Chefes de Estado do G20 ocorreu em Washington no ano de 2008. Seu principal objetivo era discutir as melhores formas de superar a crise então vigente. Reconhecendo a importância das economias emergentes para a superação de tal momento de instabilidade econômica, foi necessária uma reunião a nível presidencial (que a partir de então seria anual) (SAGGIORO, 2011). Dessa forma, foi a partir de Washington que o posicionamento dos países membros do BRICS no G20 foi analisado.

Na capital norte-americana, ficou determinado o uso de medidas fiscais para estimular a demanda interna dos países e, assim, abrandar os impactos da crise. Isso reflete uma visão mais intervencionista dos Estados. Também se apontou a necessidade de medidas para um maior controle financeiro, tais como: a criação de mecanismos que evitassem a tomada de riscos excessivos em períodos de expansão de crédito; normas para uma atuação mais confiável das agências de risco; maior transparência no mercado de derivativos; e limites à remuneração de executivos. Quanto à reforma do FMI e do BM, o maior resultado obtido na reunião foi a supracitada determinação de que os países do G20 que não faziam parte do FEF, passariam a integrá-lo. Além disso, a necessidade de reforma das Instituições de Bretton Woods, de modo a dar maior voz e representação aos países emergentes e em desenvolvimento, aparece como uma ação a ser tomada em

médio prazo (G20, 2008).

Uma semana antes da Reunião de Washigton, ocorreu uma reunião do G20 a nível ministerial em São Paulo. Foi nesse contexto que os Ministros de Finanças do então agrupamento BRIC se reuniram pela primeira vez. No documento emitido, reforçou-se a necessidade de reforma das IFIs e de melhoria nos instrumentos de regulamentação financeira. Os Ministros também se mostraram favoráveis à utilização de políticas anticíclicas (BRIC, 2008). Porém, Badin (2012) afirma que ainda não havia, na Cúpula do BRIC, uma proposta comum para enfrentar a crise financeira internacional, apesar de existir afinidades nas orientações econômicas.

3.1 G20: O principal fórum para cooperação econômica

Em 2009, devido ao contexto de crise econômica, ocorreram duas reuniões de Chefes de Estado do G20. A primeira se deu em Londres, no mês de Abril, e teve como destaque o anúncio de um programa de US$ 1,1 trilhão para alimentar o fluxo de crédito e combater a recessão. Além disso, os países se comprometeram a implementar as reformas de 2008 do FMI e do BM, e o CEF foi anunciado como sucessor do FEF (G20, 2009b).

A segunda Cúpula de 2009 ocorreu em setembro, na cidade de Pittsburgh, Estados Unidos. Em sua declaração, os líderes designaram o G20 como o principal fórum internacional para cooperação econômica. Com relação à superação da crise, ficou decidido que os estímulos à economia seriam mantidos até que ela se mostrasse estável (G20, 2009a). Porém, também foi abordado na declaração que as "estratégias de saída" do apoio extraordinário dado à economia pelos governos durante a crise deveriam ser preparadas, mantendo-se o compromisso com a responsabilidade fiscal. Com relação à temática das reformas das Instituições de Bretton Woods, dedicou-se um maior espaço em relação à Cúpula de Londres, de modo que o reforço à necessidade das reformas de 2008 do FMI e do BM serem formalizadas é feito de forma mais enfática (G20, 2009a).

3.2 A "guerra cambial"

Em 2010, também houve duas cúpulas de Chefes de Estado do G20. A primeira delas ocorreu em junho, na cidade canadense de Toronto. Na Declaração, destaca-se a afirmação de que todas as economias superavitárias buscariam expandir suas demandas domésticas e, particularmente, as economias superavitárias emergentes iriam aumentar a flexibilidade da taxa de câmbio, visto que taxas de câmbio orientadas ao mercado que refletem fundamentos econômicos subjacentes contribuem à estabilidade econômica global (G20, 2010a). A presença dessa passagem reflete a chamada "guerra cambial" que ocorreu, sobretudo, entre os Estados Unidos e a China. Nesse sentido, em Toronto, os chineses concordaram com o relativo fortalecimento da sua moeda, visando mitigar o conflito (RAMOS *et al*, 2012).

Além disso, destacou-se na Declaração a conclusão da reforma da porcentagem de votos do Banco Mundial, de modo a transferir 4,59% aos emergentes, que chegariam a um total de 47,19%. Com relação ao FMI, os membros do G20 que ainda não haviam ratificado as reformas comprometem-se a fazê-lo até a próxima reunião do fórum, em Seul (G20, 2010a). A necessidade dessas reformas foi mais uma vez enfatizada pelos membros do agrupamento BRIC, durante seus discursos. Outro ponto que uniu os quatro países foi a oposição à taxação de fluxos de capitais (Saggioro 2011), em consonância com os Estados Unidos e em oposição aos países europeus (RAMOS *et al,* 2012).

3.3 A continuação da "guerra" e a proposta de reforma do FMI

A segunda Cúpula de Chefes de Estado do G20 de 2010 ocorreu em Seul, na Coreia do Sul. Oito dias antes da reunião, o FED[4] anunciou que iria injetar US$ 600 bilhões na economia estadunidense nos oito meses seguintes com o objetivo de tentar estimulá-la e, assim, aumentar as exportações do resto do mundo. Tal anúncio enfraqueceu o dólar e apreciou quase todas as demais moedas. Nesse cenário, a disputa com o yuan chinês voltou ao centro das atenções, acentuando a supracitada "guerra cambial". Discussões para frear as desvalorizações competitivas de grandes países, sobretudo a China, ocuparam o centro das atenções da

[4] O Federal Reserve System (FED) é o banco central dos Estados Unidos, formado por uma sede federal em Washington e doze bancos de reservas regionais (Federal Reserve Online [201-]).

Cúpula (BADIN, 2012). Dessa forma, nas declarações emitidas em Seul, assim como na Declaração de Toronto, foi destacada a importância de se mover para sistemas de taxa de câmbio mais determinados pelo mercado, aumentar a flexibilidade da taxa de câmbio para refletir fundamentos econômicos e abster-se das desvalorizações competitivas das moedas (G20, 2010b). Mas, de fato, em Seul a questão não foi resolvida, apenas estabeleceram-se certos mecanismos para lidar com ela no futuro, a partir do Processo de Avaliação Mútua (MAP) (RAMOS, 2014).

Com relação às reformas das IFIs, em Seul anunciou-se a Proposta de Reforma de 2010 do FMI. A partir dessa, os países emergentes e os países sub representados ganhariam mais de 6% na divisão das quotas, haveria uma duplicação das quotas enviadas ao Fundo pelos países-membros e a Diretoria Executiva seria reformada, de modo a dar maior representação às economias emergentes (G20, 2010b). Afirmou-se no documento final que "quando combinadas com as já concordadas reformas do Banco Mundial, essas representam significativas conquistas na modernização de nossas instituições financeiras internacionais" (G20, 2010b, p. 5). Todos os quatro países membros do BRIC saudaram a proposta, tendo em vista que aumentariam o seu poder de voto no Fundo.

3.4 Auxílio à Europa e ampliação da cesta de moedas

Em novembro de 2011, ocorreu a sexta Reunião de Líderes do G20, na cidade francesa de Cannes. Nela, destacaram-se discussões acerca das formas de superar a crise em alguns países da Zona do Euro, sobretudo na Grécia. Nesse contexto, a partir de uma proposta do Brasil, os países-membros do BRICS[5] decidiram oferecer ajuda por meio do FMI e não comprando títulos europeus (RAMOS, *et al*, 2012). Essa ação conjunta mostrou coesão entre os cinco países em um momento em que a participação deles era requisitada, na medida em que a importância dos países emergentes para a superação da crise europeia era constantemente destacada nos debates do G20.

A questão cambial também esteve em evidência durante as discussões de Cannes. Uma vez mais, constou nos documentos finais o comprometimento em

[5] Cannes é a primeira reunião do G20 após a entrada da África do Sul no BRICS. Por isso, a partir deste ponto será usado o termo "BRICS" e não mais "BRIC".

se flexibilizar a taxa de câmbio e se evitar a desvalorização competitiva de moedas (G20, 2011a; G20 2011b), mas dessa vez com menção explícita à Rússia e à China no Plano de Ação:

> Congratulamos as mudanças recentes no regime cambial externo da Rússia que permite ao rublo se mover mais de acordo com as forças de mercado e a determinação da China em aumentar a flexibilidade da taxa de câmbio de uma maneira consistente com os fundamentos de mercado subjacentes (G20, 2011b, p. 3, tradução do autor).

Ainda no campo monetário, estava presente na Declaração que a ampliação da cesta de moeda do DES do FMI seria um determinante importante para a sua atratividade e influenciaria seu papel global como ativo de reserva. Além disso, afirmou-se que os países do G20 esperavam revisar a composição da cesta até 2015 (G20, 2011a). Essa revisão foi amplamente defendida pelos países do BRICS, sendo um tema muito presente na Cúpula de Sanya do agrupamento que ocorreu meses antes da Reunião de Cannes do G20.

Apesar do supracitado destaque à ampliação da cesta de moedas do DES, a Declaração de Cannes apresentou uma abordagem muito vaga e superficial com relação a outras mudanças do FMI. Especificamente com relação à reforma das quotas, houve apenas uma frase, na qual os países se comprometiam a implementar rapidamente a Reforma de 2010, sem, contudo, estabelecerem um prazo exato.

3.5 Coordenação entre os membros do BRICS: do FMI ao ACR

A Reunião de 2012 do G20 aconteceu na cidade mexicana de Los Cabos. Nela, o tema principal continuou sendo a busca pela estabilidade da Zona do Euro, de modo que a "guerra cambial" acabou sendo negligenciada. Apesar disso, a Declaração seguiu defendendo a necessidade de países superavitários moverem-se em direção a uma maior flexibilização da taxa de câmbio e evitarem a desvalorização competitiva de suas moedas (G20, 2012). Mas, com relação ao tema dominante da reunião, os países do BRICS reafirmaram a intenção de colaborar com a superação da crise da Zona do Euro mediante aumento das verbas do FMI, na expectativa de que todas as reformas acordadas em 2010 fossem plenamente

implementadas (NAIDIN, *et al* 2012) (MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2012). Percebe-se que os cinco membros do agrupamento utilizaram o auxílio à Zona do Euro como uma forma de pressionar a entrada em vigor das reformas do Fundo acordadas em 2010.

Outro ponto fundamental de Los Cabos para os BRICS foi dado em uma reunião entre os membros do agrupamento. Em tal reunião, que contou com a presença dos Chefes de Estado dos cinco países formadores do BRICS, a proposta do banco do agrupamento foi retomada (havia sido levantada pela Índia na Cúpula de Nova Délhi dos BRICS alguns meses antes) e o Brasil sugeriu a criação do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) (BRICS, 2013). Destaca-se que, paralelamente à defesa de aumento dos recursos do FMI, os países membros do agrupamento buscaram criar um fundo de reservas.

Naidin et al. resumem a importância da Reunião de Los Cabos para o agrupamento:

> O aspecto que diferencia a coordenação efetivada na Cúpula de Los Cabos dos encontros anteriores diz respeito à intenção de coordenar a ajuda por meio de uma posição comum dos BRICS (...) [A] articulação conjunta desses países pode significar um novo impulso ao projeto político de maior projeção dos BRICS na política internacional (NAIDIN *et al*, 2012, p. 5).

4 Considerações finais

Nota-se nas reuniões do G20 a presença do tema cambial, algo que parece não ter ocorrido nas cúpulas internas do agrupamento. Nesse contexto, prevaleceu no G20 a defesa da flexibilização da taxa de câmbio, justificada em "princípios econômicos subjacentes", ou seja, em uma visão econômica liberal. Apesar da China não seguir a total flexibilização - mantendo a sua moeda desvalorizada – sugere-se que que, no âmbito do G20, esse país cedeu parcialmente à pressão exercida por países que fazem parte desse fórum, permitindo que a defesa da flexibilização constasse nas declarações finais e comprometendo-se a valorizar sua moeda após a Reunião de Toronto. Desta forma, pode-se responder uma das questões colocadas: a China, assim como a Rússia, parece ter utilizado de uma *cooperação* com os demais países do G20 (o que inclui os outros três membros do

BRICS que defendem a flexibilização).

Outra pergunta antes colocada diz respeito à maneira com que são defendidos nas reuniões de Chefes de Estado do G20 os temas em que há concordância entre os cinco membros. Nesse ponto, percebe-se que as cúpulas anuais do agrupamento e os encontros paralelos ao longo das reuniões do G20 são usados para definição de pontos que são de interesse dos países do agrupamento e o que será defendido nas reuniões do G20. Por exemplo, em 2012, a ideia de formar um banco de desenvolvimento do BRICS foi lançada na Cúpula de Nova Délhi, e a de criar um fundo de reservas veio alguns meses depois, em uma reunião entre os Chefes de Estado dos cinco países ao longo da reunião do G20 em Los Cabos.

Por fim, com relação à pergunta central do trabalho, relativa à predominância de *harmonia*, *cooperação* ou *discórdia* do BRICS como grupo na formulação de políticas monetárias e financeiras, notou-se que as divergências com relação à flexibilização de câmbio parecem não ter impedido o predomínio da *cooperação* nos temas financeiro-monetários no âmbito do G20. Apesar dos principais países do agrupamento não estarem totalmente de acordo com relação à flexibilização da taxa de câmbio e não discutirem esse tema em suas cúpulas internas é possível conjecturar que eles se mostraram dispostos a *cooperar* no âmbito do G20. Além disso, percebeu-se que, de 2008 a 2012, houve uma grande evolução na atuação conjunta dos membros nos demais temas de ordem monetária e financeira. Prova disso é a defesa dos cinco da ampliação da cesta de moedas do FMI (DES) e a decisão de criarem duas instituições monetárias em conjunto, um banco de desenvolvimento e um arranjo de reservas.

Abordar a criação dessas duas instituições requer que se faça menção à temática da reforma das Instituições de Bretton Woods. A análise das cúpulas internas e das reuniões do G20 de 2008 a 2012 permitiu sugerir que esse tema é plenamente defendido por todos os membros do BRICS. Além disso, para além das cúpulas e reuniões dos BRICS, os líderes dos cinco países afirmaram que as reformas eram de interesse de seus países (SOUTH AFRICAN GOVERNMENT, 2010; KREMLIN, 2009; EMBASSY OF CHINA IN INDONESIA, 2012; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009; MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2010). Como, segundo Keohane (1984), a *harmonia* ocorre quando

cada ator segue seus objetivos por interesses próprios e tais objetivos são vistos como benéficos para outros, pode-se concluir que foi esse tipo de relação que caracterizou o convívio entre os cinco países do agrupamento no período. A reforma do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional era interessante para cada um dos cinco individualmente e nenhum processo de mudança de posicionamento político foi necessário

No que diz respeito à relação entre o BRICS e os demais membros do G20 na temática 'reformas das Instituições de Bretton Woods, pode-se afirmar que houve *cooperação*, visto que todos os membros do fórum, com exceção dos Estados Unidos, se mostraram favoráveis à Proposta de Reforma de 2010 do FMI (que, vale relembrar, foi lançada durante a Cúpula de Seul de 2010). A não-ratificação dos estadunidenses minou, assim, parte dos esforços dos países membros do BRICS em parceria com os demais membros do G20, e acabou por impulsionar a criação das duas instituições antes mencionadas. Um banco de desenvolvimento e um arranjo de reservas servem como forma de pressão para que propostas de reformas das Instituições de Bretton Woods a favor dos países em desenvolvimento sejam aprovadas.

A partir dos pontos analisados, sugere-se que a *cooperação* prevaleceu na atuação do BRICS no G20, caracterizando três das quatro relações do agrupamento analisadas nesse fórum durante o período em estudo. Acredita-se que isso tenha ocorrido porque o grupo BRICS cumpriu as três funções principais de uma instituição, conforme apresentadas por Keohane (1984): (I) proporcionou maior grau de comunicação entre os atores; (II) reduziu a desconfiança e o medo da trapaça na *cooperação;* e (III) ajudou a modular o comportamento dos atores. Nesse cenário, é possível supor que, na medida em que a consolidação do grupo como uma instituição for se aprofundando, a *cooperação* financeira e monetária também tenderá a aumentar.

BRICS grouping in G20: Harmony, Cooperation or Discord in Monetary and Financial Policies?

ABSTRACT: The present research aimed at understanding the articulation of the BRICS grouping related to the exchange rate flexibility and to the reform of the distrubution of quotas in the Bretton Woods Institutions during the group summits and during the G20 meetings between 2008 and 2012. For this purpose, the concepts of *cooperation*, *harmony* and *discord*, presented in Robert Keohane's *After Hegemony* (1984) were used. Based on them and on official documents, the research concluded that even BRICS' countries more resistant to relax their exchange rate *cooperated* in this theme in the G20 summits. With regard to the reform of international financial institutions, there was an intra-BRICS *harmony* and a *cooperation* between the five grouping members and the other G20 members, harmed by the resistance of American Congress to approve the 2010 IMF reform proposal.

KEYWORDS: BRICS. G20. International Monetary Fund. World Bank. Exchange Rate. Cooperation.

Referências

BADIN, Luciana. 2012. *Os BRICS no G20 – as perspectivas de uma unidade*. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/Job/Interna/5786>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BALDUÍNO, Luís. 2013. Mesa-Redonda no Palácio Itamaraty. In: *Debatendo o BRICS*, editado por José Vicente de Sá Pimentel. 2013. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS [BIS]. 2009. *Basel Committee on Banking Supervision*. Disponível em: <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BBC. 2009. *Obama Hails 'tough regulations.* BBC, 26 de setembro. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8274046.stm>. Acesso em: 28 out. 2014.

BRIC. 2008. *Joint Communiqué of the I Meeting of BRIC Finance Ministers*. São

Paulo. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/category-english/21-documents/158-comunicado-conjunto-dos-ministros-das-financas-do-bric--sao-paulo-2008>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. 2009a. *I Cúpula: Declaração Conjunta*. Ecaterimburgo. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao>. Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. 2009b. *Joint Communiqué of the II Meeting of BRICS Finance Ministers*. Londres. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/category-english/21-documents/159-comunicado-conjunto-dos-ministros-das-financas-do-bric--horsham-2009>. Acesso em: 21 nov. 2014

_____. 2010. *II Cúpula: Declaração*. Brasília. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta>. Acesso em: 28 nov. 2014.

BRICS. 2011. *III Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Sanya*. Sanya. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/75-terceira-declaracao-conjunta>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. 2012. *IV Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi*. Nova Delhi. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. 2013. *Statement By Brics Leaders On The Establishment Of The Brics-led Development Bank*. Durbam. Disponível em: <http://brics5.co.za/statement-by--brics-leaders-on-the-establishment-of-the-brics-led-development-bank/>. Acesso em: 9 abr. 2016.

BRICSMART. [s.d.]. *What is BRICSMART*. Disponível em: <http://bricsmart.org/what_is_bricsmart.html>. Acesso em: 9 mar. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. 12 jul. 2010. *Regimes cambiais dos BRICs revelam diferentes graus de intervenção no câmbio*. Disponível em: <http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/FF8080812A4521A0012A-5DB13BF1375E/Notas%20economicas_julho2010.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

COZENDEY, Carlos Márcio. 2013. "Mesa-Redonda no Palácio Itamaraty." In: *Debatendo o BRICS*, editado por José Vicente de Sá Pimentel. 2013. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

EMBASSY OF CHINA IN INDONESIA. 2012. *President Hu Jintao Attends the Seventh G20 Summit and Delivers an Important Speech*. Disponível em: <http://id.china-embassy.org/eng/xwdt/t944467.htm>. Acesso em: 9 abr. 2016.

FEDERAL RESERVE ONLINE. [s.d]. *Home page*. Disponível em: <http://www.federalreserveonline.org/>. Acesso em: 4 mai. 2015.

G20. 2008. *Declaration: Summit on Financial Markets and The World Economy*. Washington. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. 2009a *Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*. Pittsburgh. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. 2009b. *London Summit – Leaders' Statement*. Londres. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. 2010a. *The G-20 Toronto Summit Declaration*. Toronto. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html>. Acesso em 4 mar. 2015.

_____. 2010b. *The Seoul Summit Declaration*. Seul. Disponível em: <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Seoul_Summit_Document.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. 2011a. *Cannes Summit Final Declaration - "Building Our Common Future Renewed Collective Action For The Benefit Of All"*. Cannes. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. 2011b *The Cannes Action Plan for Growth and Jobs*. Disponível em: <http://www.g20civil.com/documents/Cannes_Action_plan_%204_November_2011.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. 2012. *G20 Leaders Declaration*. Los Cabos. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html>. Acesso em: 4 mai. 2015.

IMF. [s.d.]. *About the IMF*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/about.htm>. Acesso em: 7 abr. 2016.

_____. 2014. *IMF Quotas*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>. Acesso em: 12 fev. 2015

_____**.** 2015a. *Acceptances of the Proposed Amendment of the Articles of Agreement on Reform of the Executive Board and Consents to 2010 Quota Increas*e. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

KEOHANE, Robert O. 1984. *After Hegemony*: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princenton University Press: New Jersey.

KREMLIN. 2009. *Dmitry Medvedev approved a list of instructions drawn up following the G20 summit in London on April 1–2, 2009*. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/3855>. Acesso em: 8 abr. 2016.

LIMA, Ana Paula de A. 2012. *Dois Estudos Sobre as Economias Dos BRICS*. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. 2010. *Joint Statement of Prime Minister Dr. Manmohan Singh and President Barack Obama*. Disponível em: <http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/5081/Joint+Statement+of+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+and+President+Barack+Obama>. Acesso em: 8 abr. 2016.

_____. 2012. *Media Note on the informal meeting of BRICS leaders ahead of G20 Summit in Los Cabos*. Disponível em: <http://mea.gov.in/in-focus-article.htm?19732/Media+Note+on+the+informal+meeting+of+BRICS+leaders+ahead+of+G20+Summit+in+Los+Cabos>. Acesso em: 3 mai. 2015.

NAIDIN, Leane; NOGUEIRA, Eike; BRANDÃO, Fernanda; VIANA, Manuela T.; SANTOS, Thauan. 2012. *De Los Cabos a Nova Délhi: a agenda econômica e*

financeira do G-20 e dos BRICS. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3793/doc/1426185145.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

O'NEILL, Jim. 2001. Building Better Global Economic BRICs. *Global Economic Paper*, vol. 66. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 25 set. 2009. Vitória de emergentes em reunião do G20 prenuncia nova ordem econômica. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/assunto/fmi/page/4/>. Acesso em: 10 abr. 2016.

RAMOS, Leonardo. 2014. "Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20." *Revista Sociologia e Política*, vol. 22, nº. 50, pp. 49-65, junho. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/38787/23672>. Acesso em: 4 mar. 2015.

RAMOS, Leonardo; VADELL, J; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Márcia. 2012. "A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, 10 – 27. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v55n2/02.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2015.

ROMERO, Cristiano. "Brasil vai se opor no G-20 à ideia de taxar os fluxos de capital. *Valor Econômico"*, 25 de junho. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/33743-brasil-vai-se-opor-no-g-20-a-ideia-de-taxar-os-fluxos-de-capital>. Acesso em: 30 abr. 2015.

SAGGIORO, Ana. 2011. *G-20 e o Brasil*. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/941/doc/434391267.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

SOUTH AFRICAN GOVERNMENT. [s.d.]. *BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa)*. Disponível em: <http://www.gov.za/about-government/brics-brazil-russia-india-china-south-africa>. Acesso em: 3 abr. 2015.

_____. 27 jun. 2010. *Address by President JG Zuma to plenary session on the reform of the international financial institutions (IFS), Toronto, Canada*. Disponível

em: <http:/www.gov.za/address-president-jg-zuma-plenary-session-reform-international-financial-institutions-ifs-toronto>. Acesso em: 6 abr. 2016.

SMITH, Jack A. 2011. "BRIC Becomes BRICS: Changes on the Geopolitical Chessboard". *Foreign Policy Journal*. 2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/01/21/bric-becomes-brics-changes-on-the-geopolitical-chessboard/2/>. Acesso em: 22 out. 2014.

TALLEY, Ian. 2014. Everrything You Ever Wanted to Know About Washington's Battle Over the IMF. *The Wall Street Journal*. 25 de março. Disponível em: <http://blogs.wsj.com/economics/2014/03/25/everything-you-ever-wanted-to--know-about-washingtons-battle-over-the-imf/>. Acesso em: 14 nov. 2014.

TELEGRAPH. 2010. G20 Leaders agree to refrain from 'currency devaluation'.. *The Telegraph*, 12 de novembro. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/finance/g20-summit/8128304/G20-leaders-agree-to-refrain-from-currency-devaluation.html>. Acesso em: 28 abr. 2015.

THORTENSEN, Vera. 2010. *China - líder das exportações mundiais e também membro da OMC:* desafios e oportunidades para o Brasil. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/4c9770fd75b6c(1).pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.