UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCELO WALDVOGEL OLIVEIRA LIMA

**A posição do Brasil na governança econômica global:
um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e
o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012)**

São Paulo
2013

MARCELO WALDVOGEL OLIVEIRA LIMA

**A posição do Brasil na governança econômica global:
um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e
o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012)**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Mestre no Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Área de Concentração: Relações
Internacionais

Linha de Pesquisa: Economia Política
Internacional

Orientadora: Profa. Dra. Maria Antonieta
Del Tedesco Lins

**São Paulo
2013**

WALDVOGEL, Marcelo. **A posição do Brasil na governança econômica global:** um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012)

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Julgamento _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Julgamento _____

Instituição _____

Assinatura _____

WALDVOGEL, Marcelo. **A posição do Brasil na governança econômica global**: um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012). 2013. Dissertação (mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RESUMO

No presente contexto de redistribuição de poder e da consequente reorganização da ordem mundial, as economias emergentes têm gradualmente alcançado maior espaço nas deliberações multilaterais a respeito da governança econômica global. Esta ascensão tem ocorrido em níveis e ritmos distintos em diferentes instâncias da governança econômica global, como, por exemplo, no âmbito do FMI e do G20. Estas instituições internacionais, ainda que diferentes em sua composição, formalização, estrutura e governança, possuem aspectos importantes de sua missão que se sobrepõem, como o diálogo multilateral a respeito de políticas macroeconômicas e a promoção da estabilidade econômica e financeira mundial. Considerando que as economias emergentes têm investido na consolidação de seu recém-adquirido status no sistema internacional, este estudo pretende avançar na compreensão da sua atuação nestas instituições internacionais por meio de uma análise comparativa da configuração institucional do FMI e do G20. Na segunda parte deste estudo, partindo do fato de que as economias emergentes têm empreendido esforços para que as instituições internacionais aprimorem seu modelo de representatividade, no sentido de refletir em suas decisões as posições específicas destes países, pretende-se investigar a atenção que cada uma destas instituições dedica aos temas mais caros a uma destas economias emergentes em particular, o Brasil. A hipótese que norteará a pesquisa é a de que o consenso expresso pelo G20 apresenta maior conformidade em relação ao posicionamento oficial do governo do Brasil do que aquele expresso pelo FMI.

Palavras-chave: Governança econômica global. FMI. G20.

WALDVOGEL, Marcelo. **A posição do Brasil na governança econômica global**: um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012). 2013. Dissertação (mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ABSTRACT

In the present context of redistribution of power and the resulting reorganization of the global order, emerging economies have gradually attained more influence in multilateral discussions regarding global economic governance. This rising has been taking place at different levels and paces in different fora of global economic governance, such as the IMF and the G20. These international institutions, though distinct in their composition, formalization, structure and governance, share important aspects of their mission, such as the multilateral dialogue concerning macroeconomic policy and the promotion of international financial and economic stability. Taking into consideration the notion that emerging economies have been working to consolidate their recently acquired status in the international system, this study intends to contribute to the comprehension of the actions of these countries within these international institutions through a comparative analysis of the institutional configuration of the IMF and the G20. In the second part of this work, taking notice of the effort that emerging economies have been applying to the improvement of representativeness within international institutions, so they can better reflect these countries' positions in their decisions, the present study intends to investigate the attention that both of these institutions grant to the most relevant themes according to one of these emerging economies in particular, Brazil. The hypothesis here is that the consensus expressed by the G20 shares a higher level of conformity with the official positions of the government of Brazil than that expressed by the IMF.

Keywords: Global economic governance. IMF. G20.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
	PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	9
2	A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL E O PAPEL REFORMISTA DESEMPENHADO PELAS ECONOMIAS EMERGENTES	9
3	AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS CENTRAIS PARA A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL E A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS ECONOMIAS EMERGENTES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE SUA POSIÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL	11
4	O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E SEU PAPEL NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL	14
5	O GRUPO DOS VINTE E SEU PAPEL NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL	17
6	O PAPEL DA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA ESTRUTURA E DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL DO G20 E DO FMI	22
6.1	A composição institucional do G20 e do FMI	22
6.2	A representação dos membros no G20 e no FMI	23
6.3	A organização administrativa do G20 e do FMI	26
6.4	O formato das reuniões no G20 e no FMI	27
6.5	O processo decisório no G20 e no FMI	29
6.6	O mecanismo de comunicação institucional do G20 e do FMI	32
6.7	Observações a respeito da assimetria de representatividade na governança econômica global.....	32
	PARTE II – ANÁLISE EMPÍRICA	33
7	A RELAÇÃO ENTRE O FMI E O G20 NA GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL	33
8	DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE QUANTITATIVA DE DADOS TEXTUAIS APLICADA NA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRESENTE PESQUISA	35
9	DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	43
10	POSICIONAMENTO OFICIAL DO GOVERNO BRASILEIRO QUANTO AOS TEMAS DA GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL	45
11	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DA ANÁLISE EMPÍRICA	50
11.1	Extensão dos comunicados oficiais	50
11.2	Categoria de análise “Arquitetura Financeira Internacional”	52
11.3	Categoria de análise “Crise Financeira Internacional”	54
11.4	Categoria de análise “Desequilíbrios Globais”	55

11.5	Categoria de análise “Padrões e Códigos Financeiros Internacionais”	57
11.6	Categoria de análise “Reforma de Quotas e Governança do FMI”	58
11.7	Categoria de análise “Regulação Financeira Internacional”	60
11.8	Verificação de confiabilidade da análise empírica	62
11.9	Observações a respeito do papel da instituição	66
11.10	Observações a respeito do posicionamento dos governos	66
12	CONCLUSÃO	68
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
	ANEXO	74

1. Introdução

A governança econômica global é o conjunto de normas, padrões e procedimentos que dizem respeito à organização da economia mundial. Este processo desenvolvido sem um governo unificado, mas dependente da cooperação de uma pluralidade de governos nacionais, é importante para a estabilidade financeira internacional, o desenvolvimento do comércio transnacional e o crescimento econômico dos países integrados na economia globalizada. Para este fim, autoridades econômicas nacionais se reúnem periodicamente em instituições internacionais que têm por missão promover a cooperação econômica multilateral.

Dentre as instituições internacionais que desempenham um papel central na governança econômica global se destacam o Fundo Monetário Internacional, umas das instituições financeiras internacionais estabelecidas em Bretton Woods, e o Grupo dos Vinte, uma rede intergovernamental informal que reúne as chamadas economias sistemicamente importantes. O FMI é uma organização multilateral formal que conta com 188 países membros. O G20 é um fórum de autoridades governamentais que promove o diálogo, o intercâmbio de experiências e a busca do consenso em relação a políticas macroeconômicas. Estas instituições internacionais foram fundadas em diferentes momentos históricos para lidar com desafios específicos das respectivas conjunturas econômicas internacionais. Em consequência, apresentam características de sua composição, estrutura e governança institucional bastante diferentes.

Tanto o FMI quanto o G20 são instituições internacionais críticas para a governança econômica global. Isto significa que, apesar de diferenças importantes, estas instituições possuem aspectos cruciais de sua missão que se sobrepõem. Ambas são responsáveis por monitorar os desenvolvimentos da economia mundial, identificar os riscos à estabilidade econômica e financeira internacional e coordenar ações que promovam o crescimento e a integração econômica em todo o mundo. As políticas geradas nos diferentes canais de atuação do FMI e do G20 interagem de maneira complexa para afetar a governança econômica global.

Estas instituições são compostas de nações integradas no sistema internacional, as quais procuram influenciar a elaboração das normas e procedimentos que constituem a governança econômica global a fim de que seus interesses e necessidades sejam contemplados e, preferencialmente, favorecidos. A atuação de cada país no âmbito destas instituições internacionais condiciona a extensão da influência que é capaz de exercer sobre o processo. Ocorre que desequilíbrios de poder entre os membros são refletidos em cada aspecto de uma instituição internacional, especialmente em suas decisões. Desta forma, cada país lança mão

dos recursos de que dispõe, bem como da construção de coalizões internacionais, para fazer ouvir a sua voz. Há algumas décadas, quando o mundo era dividido entre países industrializados e países em desenvolvimento, este sistema impunha desafios de parte a parte. Atualmente, com as economias emergentes desempenhando um papel central no contexto global, os desafios se tornaram ainda mais complexos.

Na primeira parte desta pesquisa serão identificados alguns dos condicionantes da atuação das economias emergentes nas instituições internacionais da governança econômica global. Para este fim, será realizada uma análise comparativa da configuração institucional do FMI e do G20. A noção que norteará a primeira parte deste trabalho é a de que o G20, em função de sua configuração institucional, oferece melhores condições para favorecer a consolidação da posição das economias emergentes no sistema internacional do que o FMI.

A segunda parte desta pesquisa será dedicada a uma análise empírica no intuito de investigar o nível de conformidade entre as posições oficiais de uma potência emergente, o Brasil, e o posicionamento manifesto nos comunicados oficiais de duas instituições internacionais cujas atividades e decisões são críticas para a governança econômica global, o FMI e o G20 – para representar este posicionamento oficial, nesta análise serão considerados os *communiqués* do *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) e do G20 ministerial, ambos componentes de nível ministerial das referidas instituições. A premissa para o trabalho é o fato de que as economias emergentes utilizam sua atuação nestas instituições como parte de uma estratégia de consolidação de sua posição relativa no sistema internacional. A metodologia de análise de conteúdo a ser utilizada envolve a aplicação de técnicas de análise qualitativa e quantitativa de dados textuais. A hipótese que norteará a análise empírica é a de que o consenso expresso pelo G20 apresenta maior conformidade em relação ao posicionamento oficial do governo do Brasil do que o consenso expresso pelo FMI. A fim de testar esta hipótese, será realizado um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro, apresentado nos discursos do representante oficial do governo brasileiro nas reuniões do IMFC, o ministro da Fazenda, e os comunicados oficiais do G20 e do FMI.

PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2. A governança econômica global e o papel reformista desempenhado pelas economias emergentes

Esta pesquisa se insere no contexto do debate a respeito da governança econômica global. A fim de estabelecer os fundamentos sobre os quais se apóia este estudo, é importante considerar os conceitos de governança global¹ e de governança econômica global. Rosenau (1999) define governança como *"the regulation of interdependent relations in the absence of overarching political authority, such as in the international system."*² Na visão institucionalista liberal o objetivo do sistema internacional não seria estabelecer um governo mundial, mas desenvolver práticas que promovam a coordenação internacional, ao mesmo tempo em que mantém o Estado-nação como a forma básica de organização política.³

A governança econômica global, especificamente, pode ser entendida como uma combinação de organizações internacionais fundamentadas em tratados ou acordos,⁴ normas e práticas que têm gerado regras e diretrizes para a gestão da economia mundial.⁵

Neste contexto da governança econômica global, um papel importante vem sendo desempenhado pelas chamadas economias emergentes. De acordo com Hurrell (2010a, p.18), o início do século XXI tem sido marcado por um deslocamento de poder dos países desenvolvidos para economias emergentes, bem como pelo descompasso entre o sistema atual de governança econômica global e a distribuição de poder entre os países que possuem o poder econômico efetivo. Toda discussão a respeito de desenvolvimento global precisa levar em conta a evolução na posição das economias emergentes, bem como sua crescente influência *"on both the global economy and the global institutional architecture."*⁶

As chamadas economias emergentes, há não muito tempo, ainda eram vistas simplesmente como países em desenvolvimento. Nos anos 1990 passaram a fazer parte de um grupo de países conhecidos como intermediários.⁷ Mas logo ficou claro que desempenhavam

¹ A Comissão de Governança Global chegou à seguinte definição do conceito: *"The sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken"* (Commission on Global Governance, 1995, p. 2).

² ROSENAU, J. *Toward an Ontology for Global Governance*, in Martin Hewson e Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory*, Albany, NY: State University of New York, 1999.

³ KEOHANE, 2001.

⁴ Esta distinção é relevante para o presente estudo e será discutida mais adiante neste trabalho.

⁵ CHO, 2011, p. 2.

⁶ COOPER, 2007, p. 676.

⁷ LIMA; HIRST, 2006.

um papel diferenciado na economia mundial – de acordo com dados do FMI, desde o início dos anos 2000 as maiores economias emergentes apresentam sistematicamente taxas de crescimento bem superiores às economias avançadas.⁸ Os integrantes mais emblemáticos do grupo de economias emergentes são o Brasil, a China e a Índia.⁹

As economias emergentes apresentam uma "identidade dinâmica", uma vez que sua posição vai mudando à medida que seu poder e sua influência crescem.¹⁰ Em função disso, trazem em si mesmas o debate acerca da revisão do sistema, já que representam um desafio à hierarquia vigente no sistema internacional. Mesmo antes da crise financeira internacional, todos os países emergentes demandavam por reformas nas instituições de Bretton Woods, pilares da governança econômica global, em função de sua inadequação e suas estruturas ultrapassadas.¹¹ O FMI era ainda completamente dominado pelos países do G7, com 47,13% dos votos, o que fazia com que a instituição desconsiderasse os interesses dos países em desenvolvimento.¹²

A crise econômica e financeira internacional de 2008 intensificou a diferença de desempenho destes países tanto em relação aos países industrializados como em relação aos países intermediários e em desenvolvimento.¹³ Ao apresentar índices econômicos atestando sua resiliência e rápida recuperação após a crise, as economias emergentes passaram a dispor de um status diferenciado no sistema internacional, consolidando-se como atores indispensáveis no debate a respeito da governança econômica global. A partir da crise, ficou claro que as instituições da governança econômica global não se encontravam preparadas para lidar com a realidade político-econômica do século XXI.¹⁴

As economias emergentes enfatizam uma participação mais ampla e mais igualitária dos Estados no âmbito das instituições internacionais para afastar a ameaça de que estas instituições continuem a ser instrumentos dos países desenvolvidos na distribuição desigual dos benefícios da cooperação internacional.¹⁵

⁸ As taxas de crescimento das economias emergentes, ainda que instáveis, são, em sua maioria, significativamente mais altas que as dos países desenvolvidos, ultrapassando a média global (COOPER, 2007, p. 676). Ver também: <<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁹ WOODS, 2010a, p. 52.

¹⁰ MACFARLANE, 2006, p. 41.

¹¹ COOPER, 2007, p. 681.

¹² Ibid., p. 681.

¹³ Cho (2011, p. 1) destaca que o PIB dos BRICs representava 20% do PIB mundial em 2000 – este percentual já subiu para 30% em 2010 e a expectativa é que alcance 40% em 2020.

¹⁴ DESAI; VREELAND, 2011, p. 109.

¹⁵ ZURN, 2010, p. 98. O autor lembra ainda que o sistema de votação do FMI justifica o poder de veto dos EUA, ao exigir uma maioria de 85% para toda e qualquer decisão.

3. As instituições internacionais centrais para a governança econômica global e a atuação estratégica das economias emergentes para a consolidação de sua posição no sistema internacional

É possível observar, no delineamento do escopo desta pesquisa apresentado acima, a centralidade das instituições internacionais no debate a respeito da governança econômica global. Para os institucionalistas liberais é a globalização e a consequente intensificação das relações e da comunicação transnacional que cria a demanda por instituições internacionais e por novas formas de governança.¹⁶ Para estes autores as instituições são necessárias para dar conta dos desafios cada vez mais complexos diante da ação coletiva em um mundo globalizado. O papel das instituições internacionais seria, de acordo com a visão institucionalista liberal, restringir os mais poderosos por meio de regras e procedimentos; além disso, as instituições garantem aos Estados mais fracos um espaço político para que sejam criadas coalizões a fim de influenciar as normas de forma a incluírem seus interesses.¹⁷

Instituições são *"rules, enforcement characteristics of rules, and norms of behavior that structure repeated human interaction."*¹⁸ Keohane (1988) explica que algumas destas instituições são organizações formais, mas lembra que há outros tipos de instituições internacionais.¹⁹ Além de organizações formais como o FMI, na governança global existem instituições internacionais informais como o G8 e o G20, *"institutions in the sense of organizational sociology, though they might not have legal personality akin to an international organization."*²⁰ Neste trabalho o conceito de instituição internacional será entendido como todo fórum multilateral intergovernamental de promoção de intercâmbio e coordenação internacional para o qual um conjunto definido de países envia representantes, os quais se reúnem periodicamente a fim de tratar de temas de natureza transnacional e da geração e manutenção de bens públicos globais.

No debate a respeito da governança econômica global se destacam algumas instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco de Compensações Internacionais (BIS) e a Organização Mundial do Comércio, que são

¹⁶ HURRELL, 2006, p. 6.

¹⁷ Ibid., p. 11.

¹⁸ NORTH, 1987, p. 6.

¹⁹ KEOHANE, R. *International Institutions: Two Approaches*, *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dez., 1988), pp. 379-396. 1988.

²⁰ INSTITUTO MAX-PLANCK DE DIREITO INTERNACIONAL. Disponível em:

<http://www.mpil.de/ww/de/pub/forschung/forschung_im_detail/projekte/voelkerrecht/ipa/international_institutions/definition_ii.cfm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

organizações multilaterais, além do *Financial Stability Board* (FSB), o G8 e o G20, classificadas como redes governamentais.²¹ A principal diferença entre estes tipos de instituição internacional envolvida na governança econômica global diz respeito ao nível de formalidade.²² As organizações multilaterais são instituições que possuem um grupo de membros rígido, aos quais são atribuídos determinados votos formais, um acordo constitutivo interestatal, um secretariado e um *pool* de recursos financeiros. Já as redes governamentais apresentam um grau menor de formalização: o conjunto de participantes inclui convidados especiais,²³ não há votações formais, não há um estatuto, o secretariado é itinerante e não é estabelecido um *pool* de recursos financeiros.

As fronteiras entre a atuação de organizações internacionais, como o FMI, e redes governamentais, como o G20, podem ser complexas, conforme explica Mo (2010, p. 4):

The boundary between international organizations and governmental networks is not as clear-cut as one may expect. Some rule-making government networks make rules in areas not covered by existing international organizations, so they should be viewed as a de facto international organization.

Existe inclusive a possibilidade de uma eventual sobreposição de mandatos entre diferentes tipos de instituição internacional, como o FMI e o G20:

*There are also governmental networks whose jurisdictions overlap with those of existing international organizations and significantly affect their decisions. The G7/8 and the G20 belong to this group of supervisory (vis-à-vis international organizations) government networks.*²⁴

Tanto o Fundo Monetário Internacional quanto o G20 são instituições internacionais críticas para a governança econômica global. O mandato do G20 é descrito da seguinte forma: "(...) *promote discussion and study and review policy issues among industrialized countries and emerging markets with a view to promoting international financial stability.*"²⁵ O FMI em seu documento constitutivo, no Artigo I, manifesta que entre seus objetivos estão a promoção da cooperação monetária internacional, da estabilidade cambial e a redução dos desequilíbrios no balanço de pagamentos de seus membros – cada um destes objetivos também se refere, portanto, à estabilidade financeira internacional, o que evidencia a sobreposição de mandatos entre estas instituições internacionais.²⁶

²¹ MO, 2010, p. 3.

²² Ibid., p. 3.

²³ Estes convidados especiais podem ser tanto países quanto organizações multilaterais.

²⁴ MO, op. cit., p. 4.

²⁵ KIRTON, 1999. disponível em: < <http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

²⁶ Uma indicação clara da sobreposição de aspectos importantes da missão de ambas as instituições é o fato de que, segundo Kirton (1999), *"the French, supported by the Italians, were opposed to the very creation of the G20, for fear that it would*

É no âmbito de instituições internacionais como o FMI e o G20 que pode ser observado o desenrolar dos jogos de poder no sistema internacional. Deste modo, é neste ambiente que as economias emergentes atuam a fim de promover mudanças no sistema. Ao assumirem o papel e as responsabilidades condizentes com seu novo status no sistema internacional, as economias emergentes passaram a empregar o seu recém-adquirido poder de barganha – que é função do tamanho de seus mercados internos, de seu crescimento econômico superior, de seu desempenho positivo ao longo da crise e, especialmente, do fato de passarem a ser credores do FMI – para influenciar a estrutura vigente de governança global.

As reformas propostas pelas economias emergentes referentes à governança institucional das instituições financeiras internacionais, por exemplo, visam garantir um maior poder de voto no processo decisório para as próprias economias emergentes, ao mesmo tempo em que procuram reduzir proporcionalmente o peso de certos países industrializados, como as menores economias da Europa Ocidental. Deste modo, é possível observar que as principais economias emergentes utilizam sua atuação no âmbito de instituições internacionais como o FMI e o G20 no contexto de uma estratégia de consolidação de sua posição relativa no sistema internacional.

4. O Fundo Monetário Internacional e seu papel no contexto da construção da governança econômica global

O FMI foi estabelecido por representantes de 45 países na cidade de Bretton Woods, EUA, em julho de 1944, no final da 2ª Guerra Mundial. Na ocasião se pretendia reconstruir, num esforço inédito de cooperação econômica internacional, o sistema econômico internacional.²⁷ A ideia original era impedir que, no delicado período do pós-guerra, os países cedessem à tentação de lançar mão de medidas protecionistas. Assim, foi estabelecida a instituição responsável pelo controle do sistema monetário internacional, isto é, do sistema cambial e de pagamentos internacionais, fundamentos do comércio internacional. O FMI garantiria a estabilidade cambial entre seus membros e incentivaria a eliminação de restrições cambiais que pudessem obstruir o comércio internacional.²⁸ Desde então o Fundo concede empréstimos a governos que se encontram diante de crises econômicas.²⁹

Antes do renascimento do FMI em meio à turbulência gerada pela crise de 2008, a organização parecia cada vez mais irrelevante – os recursos emprestados pela instituição financeira internacional em 2007 representavam apenas 10% do volume de crédito de 2003.³⁰ A questão da relevância do Fundo no período que antecedeu a crise era tão séria que foi levantada pelo então candidato a diretor-gerente do FMI, Strauss-Kahn, que em 2007 afirmou: *"What might be at stake today is the very existence of the IMF as the major institution providing financial stability to the world.."*³¹ Woods (2010, p. 51) chega a afirmar que antes da crise o FMI estava "moribundo".

Entre as principais críticas à atuação do Fundo está a de que o FMI teria falhado na missão de se tornar um monitor do sistema monetário internacional e um supervisor das políticas macroeconômicas e financeiras das economias de seus membros que apresentasse um mínimo de credibilidade.³² O desempenho do FMI na resolução de crises econômicas e financeiras tem sido no mínimo ambíguo.³³ Na visão de alguns críticos, o FMI não só foi incapaz de resolver crises passadas como também teria ajudado a causar crises.³⁴ Este diagnóstico é corroborado pelo relatório do *Independent Evaluation Office* do FMI (IEO),

²⁷ Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

²⁸ Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

²⁹ Disponível em: <<http://ucatlans.ucsc.edu/sap/history.php>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

³⁰ KAYA, 2011, p. 24.

³¹ Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07197.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

³² CHO, 2011, p. 14.

³³ KAYA, op. cit., p. 26.

³⁴ Bhagwati (2004, p. 204) e Stiglitz (2002) culpam a recomendação insistente do Fundo no sentido da liberalização dos mercados de capitais por tornar os países desnecessariamente vulneráveis a mudanças abruptas nos fluxos de capital.

divulgado em 2011, a respeito do discutível desempenho do Fundo no período pré-crise financeira internacional.³⁵

A cúpula de líderes do G20, instituída durante a crise financeira internacional, passou a atribuir, a partir de abril de 2009, tarefas cruciais ao FMI³⁶ no processo de resolução da crise financeira internacional:³⁷ além de aumentar os recursos financeiros do Fundo, o G20 orientou o FMI a proceder a uma avaliação de cada uma das economias do grupo, analisar eventuais consequências externas de suas políticas macroeconômicas e fazer recomendações a partir destas observações – o *Mutual Assessment Process*.³⁸ Deste modo, um efeito colateral não antecipado da instituição da cúpula do G20 foi o reavivamento do FMI.³⁹ Ainda assim, uma coordenação macroeconômica efetiva acaba sendo prejudicada por haver diferentes visões entre os principais membros do Fundo quanto às causas da crise financeira internacional.⁴⁰

O relacionamento das economias emergentes com o FMI mudou significativamente a partir do momento que estes países deixaram de ser financeiramente dependentes do Fundo.⁴¹ Nenhum membro do G20 possui atualmente um empréstimo pendente com o FMI.⁴² Ao mesmo tempo, a crise global levou alguns países avançados, inclusive da área do euro, a solicitar recursos ao Fundo. As economias emergentes com altos níveis de reservas internacionais tiveram um desempenho positivo ao longo da crise e foram chamadas a contribuir com recursos para o Fundo, o que as coloca em uma posição diferenciada em relação ao FMI.

Atualmente, no contexto da superação da crise de 2008, o papel do FMI tem sido fundamentalmente o de identificar e coordenar soluções globais para as principais ameaças imediatas à estabilidade econômica mundial, sem perder de vista as questões estruturais de longo prazo do sistema monetário internacional.⁴³

³⁵ Disponível em: <[http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2013.

³⁶ Não é sem uma certa ironia que se observa que o G20 comandou o FMI a realizar as mesmas atividades que os Estados membros acreditavam que a instituição tinha falhado em desempenhar antes da crise (KAYA, 2011, p. 30).

³⁷ KAYA, 2011, p. 25.

³⁸ O MAP é componente do *Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth*, lançado na cúpula do G20 de Pittsburgh, em 2009, mecanismo implementado pelos líderes para o desenvolvimento de um método de definição de metas, de políticas e de análise dos resultados por meio de uma avaliação mútua. O FMI foi convocado a elaborar análises a respeito das políticas nacionais e de como estas políticas podem interagir globalmente. Segundo Cho (2011, p. 10), este processo de avaliação mútua configura o primeiro movimento no sentido de uma supervisão multilateral de escala global na história.

³⁹ COOPER, 2010, p. 747.

⁴⁰ Para os EUA, a causa se refere aos desequilíbrios globais entre países superavitários e países deficitários, enquanto que europeus e chineses entendem que o problema está ligado à regulação dos mercados financeiros (PETTIS, 2009).

⁴¹ KAYA, op. cit., p. 29. O Brasil, por exemplo, quitou antecipadamente sua dívida junto ao Fundo (DA CUNHA, 2009).

⁴² Exceto o México, que mantém um acordo do tipo *Flexible Credit Line* para um possível empréstimo preventivo (KAYA, op. cit., p. 29).

⁴³ Conforme a diretora-gerente do Fundo, Christine Lagarde afirmou em setembro de 2011 ao *International Monetary and Financial Committee* (IMFC).

Entre os desafios de longo prazo para o sistema monetário internacional, a atual diretora-gerente do Fundo, Christine Lagarde⁴⁴ (FMI, 2011), destaca a revisão do aparato de supervisão do Fundo, de forma a dar conta de questões polêmicas como a avaliação dos riscos de contágio numa economia mundial tão interconectada e a influência desigual das recomendações do FMI sobre as políticas de diferentes países – em outras palavras, o tratamento desigual que o Fundo dá a membros com diferentes pesos econômicos. Finalmente, a diretora-gerente afirma que a questão da reforma da governança institucional é crucial para a legitimidade e efetividade do Fundo.

⁴⁴ Diretora-gerente do FMI desde 05 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/chron/mds.asp>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

5. O Grupo dos Vinte e seu papel no contexto da construção da governança econômica global

A origem do G20 remonta aos primeiros encontros informais de cúpula realizados em meados da década de 1970,⁴⁵ no contexto do colapso do sistema de Bretton Woods⁴⁶ e da crise do petróleo de 1973.⁴⁷ A partir do convite do presidente francês Giscard d'Estaing – anfitrião do primeiro encontro do Grupo dos Seis no castelo de Rambouillet, em 1975 – foi estabelecido um encontro anual de chefes de Estado, congregando os líderes do G5⁴⁸ e também da Itália. O intuito do grupo era o de discutir os desafios econômicos globais e coordenar suas políticas econômicas. Um ano depois este G6 foi suplantado pelo G7 (com a inclusão do Canadá).⁴⁹ Desde então, estas autoridades se reúnem pelo menos duas vezes ao ano a fim de "monitorar os desenvolvimentos da economia mundial e avaliar políticas econômicas".⁵⁰ Este grupo veio a se tornar o Grupo dos Oito.⁵¹ O G8 eventualmente entrou em uma crise de legitimidade e de eficiência em função da ausência das principais economias emergentes, o que comprometia sua habilidade de definir prioridades para a comunidade internacional.⁵² A inclusão das economias emergentes teve origem em novembro de 1997, no contexto da crise financeira asiática, quando foi anunciada a criação do chamado "*Willard Group*" pelo presidente Clinton, com a missão de avançar na reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional. Este novo grupo passou a ser conhecido como Grupo dos Vinte e Dois – G22 –, e incluía os ministros de Finanças e os presidentes dos bancos centrais dos países do G7 e de mais 15 países (Fig. 5.1).⁵³ No início de 1999, o G22 foi suplantado

⁴⁵ Em 1974, encontros informais de ministros de Finanças das cinco maiores potências econômicas democráticas do mundo – Alemanha Ocidental, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido – foram realizados na Casa Branca, em Washington, o que levou o grupo a ficar conhecido como o "*Library Group*", o qual deu origem ao chamado G5 (FARNSWORTH, "A Secret Society of Finance Ministers," New York Times, 8 de maio, 1977).

⁴⁶ Ocasionado pelo fim do padrão-ouro e pelo fim da paridade entre as moedas dos países membros do FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/histend.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁴⁷ Embargo aos EUA promovido pelos países árabes exportadores de petróleo em resposta à decisão do governo norte-americano de reaparelhar as forças armadas israelenses durante o conflito árabe-israelense de outubro de 1973, conhecido como Guerra do Yom Kippur, provocando uma imediata disparada nos preços do petróleo. Disponível em: <<http://history.state.gov/milestones/1969-1976/OPEC>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁴⁸ As moedas dos países do G5 já compunham desde 1969 o DES (Direitos Especiais de Saque, *SDR* na abreviação em inglês), o ativo suplementar para reservas internacionais criado pelo FMI.

⁴⁹ No nível ministerial, no qual os representantes nacionais eram o ministro de Finanças e o presidente do banco central de cada país, o G7 passou a ser o principal grupo de coordenação de políticas econômicas em fevereiro de 1987, por meio do Acordo do Louvre (FMI, disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013).

⁵⁰ FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁵¹ Em função do convite feito à Rússia para participar das discussões, na cúpula de Nápoles em 1994, e finalmente para integrar o grupo, a partir da cúpula de Birmingham em 1998.

⁵² COOPER, 2008, p. 2. A presença da Rússia no grupo não alterava significativamente esta situação.

⁵³ O G22 se reuniu pela primeira vez em 16 de abril de 1998 em Washington, EUA, para analisar questões referentes à estabilidade do sistema financeiro internacional e o funcionamento dos mercados de capitais globais.

pelo G33, o qual acrescentava outros países à lista (Fig. 5.1). No mesmo ano de 1999, entretanto, o G33 foi suplantado pela instituição do G20.⁵⁴

Fig. 5.1 – Composição das redes intergovernamentais informais⁵⁵

O G20 ministerial – um fórum composto de ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais de 19 economias avançadas e emergentes, as chamadas "economias sistemicamente importantes," além da União Europeia – foi criado em 25 de setembro de 1999 durante um encontro dos ministros da Fazenda do G7. Este novo grupo foi criado, nas palavras do comunicado divulgado pelo G7:

*(...) as a new mechanism for informal dialogue in the framework of the Bretton Woods institutional system, to broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and to promote cooperation to achieve stable and sustainable world growth that benefits all.*⁵⁶

Na visão de Woods (2010b, p. 3), o motivo que impulsionou a criação do G20 ministerial não foi outro senão a compreensão de que a discussão no âmbito do G7 para lidar com a crise financeira mundial de 1997 precisava incluir certos países que não faziam parte desta rede governamental informal que há muito determinava as políticas do FMI. Em sua

⁵⁴ FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁵⁵ Fonte: FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁵⁶ G7 (1999).

própria composição o G20 financeiro já continha a semente da mudança, pois era um reconhecimento do deslocamento do poder econômico global.⁵⁷

No contexto da crise financeira internacional, o G20 assumiu um papel central na coordenação econômica internacional. Em novembro de 2008 – ano da presidência brasileira do G20 – os líderes das economias sistemicamente importantes do mundo se reuniram em Washington no esforço de coordenar uma resposta à grande crise financeira internacional originada pelos Estados Unidos poucos meses antes.⁵⁸ Em 2009, em Pittsburgh, declararam que esta cúpula de líderes do G20 se tornaria uma instituição internacional permanente, de forma a funcionar como *"the primary centre of global economic governance for the world for an indefinite future long after the crisis that created it had passed."*⁵⁹

Do mesmo modo que a crise financeira asiática de 1997 impulsionou o envolvimento das economias emergentes na governança econômica global, resultando na criação do G20 ministerial, a crise financeira internacional de 2008 foi determinante para que a cúpula de líderes do G20 se tornasse o mais importante fórum para a cooperação econômica internacional.⁶⁰ Nas palavras de Eichengreen:

*No one who is serious about coordinating a global monetary and fiscal response to the deepest recession since World War II thinks that this is something that the G7 can engineer. (...) [T]he G20 (...) is where the action is.*⁶¹

A mudança de opinião das economias avançadas a respeito da inclusão das economias emergentes no centro da governança global foi fundamentada primeiramente na compreensão de que as maiores economias emergentes – China, Índia e Brasil – são países reformistas, não revisionistas, o que fez com que as três maiores economias emergentes fossem vistas como participantes responsáveis no sistema da governança global.⁶² Além disso, no contexto de criação da cúpula de líderes do G20 em 2008, era fundamental incluir as economias emergentes, uma vez que os líderes precisavam entrar em acordo quanto às medidas de estímulo à demanda doméstica e à condenação do protecionismo.⁶³ Sem economias

⁵⁷ WOODS, 2010b, p. 4.

⁵⁸ KIRTON, 2010, p. 1.

⁵⁹ Ibid., p. 1.

⁶⁰ CHO, 2011, p. 9.

⁶¹ EICHENGREEN. *"The G20 and the crisis"*. 2009. Disponível em: < <http://www.voxeu.org/article/g20-global-governance-and-missing-vision>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁶² COOPER, 2010, p. 750.

⁶³ *"In the wake of the 2008 crisis, the global economy suffered a massive shock. Global trade and production shrank dramatically. Industrialized countries had as a first priority the goal of restoring growth and refraining from protectionist measures. Emerging economies were crucial to this. It took agreement from the high growth economies such as China, India, Brazil, and Korea, for the world economy to make a swift recover"* (WOODS, op. cit., p. 9).

emergentes, como China, Índia e Brasil, as economias do G7 poderiam ter que enfrentar um movimento contrário que acabaria por anular seus esforços.⁶⁴

Com relação à configuração institucional do grupo, Kirton (2010, p. 2) aponta que o próprio formato do grupo garante ao G20 vantagens em relação à estrutura de outras instituições internacionais:

*The G20's effectiveness has sprung from its informal, non-institutionalized form. The G20 has operated as an informal network, signaling the intent of powerful countries to cooperate, providing a stage for them to commit to cooperate, and crafting jointly agreed (where they could be) priorities for cooperation.*⁶⁵

Por outro lado, este formato particular também traz consigo limites, os quais precisam ser complementados por outras instituições:

*What the G20 has not been, and can not be if it to be a nimble crisis-manager and agenda-setter is an institution which can implement. The task of implementing agreements made by G20 Leaders falls to international organizations endowed with formal rules of membership, decision-making, and a formal authority to implement.*⁶⁶

O grupo de países que compõe o G20 representa 85% do PIB global, 80% do comércio internacional e 67% da população mundial.⁶⁷ O grupo é equilibrado tanto economicamente, em relação a economias avançadas e emergentes, quanto regionalmente. Todos os continentes estão representados no grupo. Deste modo, questões a respeito da sua legitimidade e representatividade não são obstáculos sérios para o G20.⁶⁸ O grande desafio para o grupo se refere à efetividade de suas decisões.⁶⁹

O G20 representa a primeira adaptação da estrutura de governança global para refletir as dramáticas mudanças na distribuição do poder que tiveram lugar desde a Guerra Fria.⁷⁰ Este é o único fórum internacional no qual os principais atores tradicionais e emergentes se encontram num ambiente de igualdade formal, diferentemente do que acontece, por exemplo, no Conselho de Segurança da ONU ou no FMI, nos quais a desigualdade é institucionalizada.⁷¹

⁶⁴ WOODS, 2010b, p. 4.

⁶⁵ Ibid., p. 11.

⁶⁶ Ibid., p. 11.

⁶⁷ HEINBECKER (2010 apud CHO, 2011, p. 9).

⁶⁸ Afinal, afirma Cho (2011, p. 9), ainda que não haja um motivo claro para a escolha destes países especificamente – que não coincidem com as vinte maiores economias do planeta – tampouco outra seleção ficaria isenta de críticas e questionamentos.

⁶⁹ CHO, 2011, p. 9.

⁷⁰ Ibid., p. 9.

⁷¹ Ibid., p. 9.

A governança econômica global tem no G20 um pivô de construção de consenso multilateral de políticas econômicas, o qual tem exercido um papel importante com referência à própria reforma do sistema de governança global, na visão de Woods (2010b, p. 5).⁷² A autora aponta que foi a presença das economias emergentes que fez com que a reforma institucional fosse para o topo das prioridades no sistema de governança global.

O G20 se encontra em um nível de sua evolução institucional que apresenta certos desafios. Woods (2010b, p. 12) afirma que um "conselho diretor mundial" precisa mesmo ser ágil, sem uma estrutura rígida e pesada – entretanto, deve ser inclusivo para garantir um mínimo de legitimidade, sem passar por cima dos interesses dos não-membros. Um fator crítico para o sucesso do G20 é o nível de complementaridade que o grupo será capaz de apresentar com relação às instituições internacionais tradicionais, e especialmente sua capacidade de gerar reformas nestas instituições.⁷³ Além disso, há desafios quanto a aspectos específicos da coordenação internacional fomentada pelo G20, como o problema da regulação financeira internacional.⁷⁴

⁷² O que inclui manifestações conjuntas a respeito da ampliação do número de membros emergentes no *Financial Stability Board* (FSB) e instruções no sentido de uma maior colaboração entre o FSB e o FMI.

⁷³ PATRICK, 2010, p. 38.

⁷⁴ No choque da crise, países como os EUA e o Reino Unido se mobilizaram rapidamente para salvar os bancos, a fim de minimizar o desastre que se instalava. Em consequência, os bancos se recuperaram rapidamente e perceberam grandes oportunidades nas políticas de estímulo e de gestão da crise de seus governos. Os bancos teriam então passado a usar estes novos recursos e estas novas informações para pressionar os governos a adiar a regulação financeira (WOODS, 2010b, p. 10).

6. O papel da configuração institucional na construção da governança econômica global: uma análise comparativa de elementos fundamentais da estrutura e da governança institucional do G20 e do FMI

A fim de estabelecer pontos cruciais da configuração institucional de cada uma das instituições da governança econômica global analisadas neste trabalho, será efetuada a seguir uma análise comparativa de elementos da estrutura institucional e da governança interna do FMI e do G20. Os parâmetros analisados serão os seguintes: composição da instituição, representação dos membros, organização administrativa da instituição, formato das reuniões, processo decisório e mecanismo de comunicação institucional.⁷⁵

6.1. A composição institucional do G20 e do FMI

Quanto ao processo de institucionalização do G20, Kirton (2004, p. 12) explica que o grupo procurou se desenvolver ao longo de seus primeiros anos, no sentido de se tornar uma instituição mais sólida, ainda que flexível e inovadora; a concepção original era a de congregar vinte membros – as economias sistemicamente importantes – a fim de desempenharem um papel igualmente efetivo no desenvolvimento da governança global nos níveis deliberativo, diretivo e decisório. Para o autor, a primeira realização da instituição teria sido a própria criação de um ponto focal de interação, criando um ambiente para a promoção de estabilidade e de segurança quanto ao futuro, e, especialmente, gerando transparência e confiança no processo.

Numa análise mais recente, Mo (2010, p. 8) descreve os principais mecanismos da presente estrutura de governança interna do G20:

At the moment, the G20 supports its chair through two institutions, the troika system and the steering committee. The troika is a revolving three-member management group of past, present and future chairs to ensure continuity in the G20's work and management across host years. The Chair can also count on the steering committee of past and future host countries to forge consensus on summit agendas and organization.

⁷⁵ Parâmetros não exaustivos. Cabe apontar que os mecanismos de *compliance* e *accountability* são aspectos da governança das instituições internacionais que não serão incluídos nesta análise, uma vez que a ênfase desta pesquisa recai sobre a conformidade entre demandas nacionais e decisões multilaterais, portanto sem abarcar a aderência às decisões e a prestação de contas pelo seu respectivo desempenho.

O G20 apresenta um estilo que pode ser considerado intenso em comparação a outras instituições internacionais.⁷⁶ Cooper (2010, p. 744) destaca o trabalho técnico altamente especializado e detalhado dos *working groups*,⁷⁷ os quais compõem um aspecto importante do G20 tanto pelas atividades que realizam quanto pelas tarefas que atribuem ao FMI e ao FSB.

Na estrutura do FMI, o órgão mais alto de decisão é o Conselho de Governadores – *Board of Governors* – cujos representantes são nomeados pelo governo de cada um dos 188 países membros. Existe um comitê ministerial que presta consultoria ao Conselho de Governadores e determina as diretrizes para as atividades do FMI: o *International Monetary and Financial Committee* (IMFC).

O Conselho Executivo do FMI, por sua vez, é responsável pelas operações diárias da instituição. Quanto a estas operações sob responsabilidade do Conselho Executivo, cabe notar o que observadores independentes consideram uma assimetria no crucial processo de supervisão do Fundo – extremamente dura com economias emergentes e países em desenvolvimento e praticamente muda diante de economias avançadas.⁷⁸ Segundo Cho (2011, p. 14), a situação da governança interna do FMI é tão grave, que a única forma de obter relatórios objetivos a respeito das políticas econômicas dos países membros seria "insular" o *staff* do Fundo das pressões políticas de seu próprio Conselho Executivo.⁷⁹ Segundo o autor, "*the most important element of IMF reform is radical change to its governance structure*".⁸⁰

6.2. A representação dos membros no G20 e no FMI

Após um início presidido pelo Canadá e sediado na Alemanha, o G20 passou a nomear um único presidente e anfitrião pelo período de um ano inteiro.⁸¹ Este procedimento contribuiu para equilibrar a atuação de economias avançadas e emergentes, uma vez que após os três anos iniciais o G20 passou a ser organizado pela Índia em 2002, pelo México em 2003, pela Alemanha em 2004 e pela China em 2005. O Brasil, por sua vez, foi o anfitrião e

⁷⁶ COOPER, 2010, p. 744.

⁷⁷ Entre os *working groups* mais importantes do G20 em 2012, ano em que a presidência temporária está com o México, se encontram o do *Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth*, o do fortalecimento do sistema financeiro internacional e o da arquitetura financeira internacional.

⁷⁸ Esta crítica encontra respaldo importante no relatório do *Independent Evaluation Office* do FMI, divulgado em 2011, a respeito do desempenho do Fundo no período pré-crise financeira internacional. Disponível em: <[http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁷⁹ "*In order to produce objective and neutral reports on the economic policies of individual countries, it would be necessary to insulate IMF staff from political pressures from their own board*" (CHO, 2011, p. 15).

⁸⁰ Ibid., p. 16.

⁸¹ KIRTON, 2004, p. 12.

organizador dos eventos do G20 financeiro ao longo do ano de 2008. Deste modo, o G20 se deslocou de um clube dominado pelo G8 para um grupo equilibrado entre países do G8 e economias emergentes.⁸²

No caso do FMI, a representação no Conselho de Governadores é feita majoritariamente pelo ministro de Finanças de cada país, tendo como seu alterno o presidente do banco central nacional.

Os 24 membros do Conselho Executivo representam os 188 países membros do FMI. Os maiores acionistas do Fundo têm seu próprio assento garantido no Conselho Executivo, mas a maioria dos países se organiza em *constituencies*. Dentre os 24 diretores-executivos do FMI, oito representam exclusivamente um país: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, China, Arábia Saudita e Rússia.⁸³ Todos os demais membros, o "resto do mundo", elegem os 16 diretores-executivos restantes a cada dois anos, num processo peculiar – basicamente a composição de blocos de países, sem um regulamento estabelecido – que Vreeland (2010, p. 5) classifica de "mercado livre".⁸⁴

O IMFC conta com 24 membros dentre os 188 governadores. Sua estrutura reflete aquela do Conselho Executivo do FMI e suas 24 *constituencies* – cada país que nomeia um diretor-executivo, bem como cada grupo de países que elege um diretor-executivo, nomeia igualmente um membro do IMFC. Deste modo, o IMFC também está estruturado de forma a representar todos os membros do Fundo.

O FMI declara que para ser efetivo é necessário que os interesses de todos os seus 188 membros sejam representados – por isso, é crucial que a estrutura de governança da instituição reflita a economia mundial atual. O FMI informa que no ano de 2010 uma ampla reforma de governança foi aprovada – ainda não implementada⁸⁵ – no sentido de que a instituição passe a refletir a importância crescente das economias emergentes, ao mesmo tempo garantindo que os menores países em desenvolvimento não tenham sua influência na governança do Fundo reduzida. Esta reforma transfere poder de voto para países emergentes e em desenvolvimento e reduz o número de cadeiras no Conselho Executivo ocupadas por economias avançadas da Europa.

⁸² Ibid., p. 12.

⁸³ Países descritos por ordem de poder de voto no Conselho Executivo do FMI, sendo que os cinco primeiros detêm o poder de nomear diretores-executivos exclusivos para seu país, enquanto que os três últimos possuem uma porcentagem de voto suficiente para nomearem seus próprios diretores-executivos (VREELAND, 2010, p. 5).

⁸⁴ Há certos blocos de países no âmbito do Conselho Executivo do FMI – as chamadas *constituencies* – no mínimo estranhos, segundo Vreeland (Ibid., p. 6). A Itália, por exemplo, pode eleger seu próprio diretor-executivo individualmente. No entanto, a Itália formou um bloco que inclui alguns outros países europeus e, por este mecanismo, atualmente a diretoria da Itália possui no Conselho Executivo do FMI um poder de voto efetivamente maior do que o da China.

⁸⁵ FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

O que determina a quantidade de votos de que cada país dispõe no FMI é a dimensão da contribuição financeira que faz à organização.⁸⁶ Estas contribuições financeiras, por sua vez, são determinadas a partir do peso econômico do país em questão. Ocorre que esta medida do peso econômico não é simples e direta: existe uma complexa fórmula que o Fundo utiliza para atribuir esta medida. A principal crítica à fórmula é que esta atribui peso excessivo ao grau de abertura da economia, favorecendo os países pequenos e médios da Europa.⁸⁷

Uma instituição internacional precisa manter um delicado equilíbrio para ser viável, uma vez que deve garantir autoridade suficiente às "grandes potências" ao mesmo tempo em que garante voz suficiente para o "resto do mundo."⁸⁸ Entretanto, no âmbito do FMI o problema da falta de representatividade é flagrante: *"Even a casual glance at the snapshot of the Executive Board reveals a truly unbalanced group to represent the world"*.⁸⁹

O número de países europeus que possuem assento no Conselho Executivo do Fundo é elevado porque esses países se beneficiam desproporcionalmente pela presença de um índice de abertura econômica na fórmula. As economias avançadas em geral também são beneficiadas pelo fato de que o peso do PIB nominal na fórmula é maior do que o peso do PIB por paridade de poder de compra.⁹⁰ Além disso, há regras estabelecidas que impedem alterações de governança, como a exigência de uma "supermaioria" de 85% para aprovação de uma medida e o fato de que, na prática, os EUA possuem poder de veto – uma vez que detêm mais de 15% do poder de voto no Conselho.⁹¹ Finalmente, países ricos recrutam países mais pobres para formarem blocos que elejam sempre diretores-executivos do país mais rico para o Conselho Executivo. O problema deste quadro é que a governança econômica global resultante deste tipo de arranjo não reflete efetivamente a realidade econômica mundial – e muito menos a realidade populacional.⁹²

Os maiores problemas da atribuição de poder de voto no FMI são, segundo Vreeland (2009, p. 5), a falta de transparência em todo o processo e o poder de veto dos EUA. Por sua vez, Cho (2011, p. 16) aponta como principais problemas no atual arranjo de governança

⁸⁶ VREELAND, 2010, p. 4.

⁸⁷ Em seu discurso na Reunião de Primavera de 2012 do IMFC, o ministro da Fazenda do Brasil criticou a fórmula de quotas, citando os seguintes exemplos contra-intuitivos: a quota calculada para o Brasil é equivalente à da Holanda e menor do que a da Espanha e a da Itália; a quota calculada para Luxemburgo é maior do que a da Argentina e a da África do Sul; a quota calculada para a Espanha é maior do que a soma das quotas dos 44 países da África subsaariana (disponível em <<http://www.imf.org/External/spring/2012/imfc/statement/eng/bra.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013).

⁸⁸ Ibid., p. 7.

⁸⁹ Ibid., p. 7.

⁹⁰ Ibid., p. 20.

⁹¹ A União Europeia também tem poder de veto quando seus membros votam em conjunto.

⁹² Vreeland (2009, p. 1) menciona que, até a crise, a China possuía apenas 75% do poder de voto da França ou do Reino Unido; um país pequeno como a Bélgica tinha 50% de votos a mais do que o Brasil, uma das maiores economias do mundo.

interna do FMI a composição do Conselho Executivo, seu sistema de distribuição de poder de voto e o processo de indicação para os cargos da alta gestão da organização. A este respeito, o autor afirma que o Conselho tem um claro viés pró-países industrializados, particularmente europeus, deixando de atribuir peso suficiente às economias emergentes – que são evidentemente afetadas por suas decisões.

A partir destas considerações sobre a representatividade nestas instituições, fica claro que há uma assimetria entre a governança institucional do G20 e aquela do FMI.

6.3. A organização administrativa do G20 e do FMI

A informalidade do G20 financeiro se reflete na ausência de regras formais para a adesão, de autoridade formal para a imposição de regras e de processos formais de tomada de decisão ou de resolução de controvérsias.⁹³ Estas características são idênticas às do G7 e do G8, bem como do G20 de líderes.⁹⁴ Naturalmente, como aponta Woods (2010b), isto ajuda a esclarecer o que estes grupos fazem e aquilo que eles não fazem. Estas instituições não se tratam de organizações internacionais formais às quais os Estados membros tenham delegado poder efetivo. Por outro lado, esta natureza institucional particular permite ao G20 definir agendas, coordenar políticas e atribuir tarefas às organizações estabelecidas, bem como gerar consenso a respeito de normas e de conhecimento.⁹⁵

Um procedimento que teria contribuído para a solidificação institucional do G20 seria o seu intenso processo de *deputies*,⁹⁶ no qual autoridades governamentais se reúnem duas vezes ao ano para acompanhar os desenvolvimentos desde o último encontro e preparar a discussão para as reuniões ministeriais seguintes. Além disso, o G20 tem promovido um amplo conjunto de *workshops* e conferências a respeito de temas selecionados, envolvendo inclusive o setor privado. Para Kirton (2004, p. 16), o G20 financeiro ministerial tem se desenvolvido bem, considerando o ambiente darwiniano de competição e seleção natural entre as instituições internacionais: personalidades influentes privilegiam cada vez mais o G20 em relação a fóruns como o IMFC, visto pelos emergentes como domínio dos membros do G7.⁹⁷

Adicionalmente, há uma característica importante da presente estrutura de governança interna do G20, que é a rotatividade de seu corpo de funcionários e organizadores:

⁹³ WOODS, 2010b, p. 4.

⁹⁴ Ibid., p. 4.

⁹⁵ Ibid., p. 4.

⁹⁶ KIRTON (2004, p. 16). O autor se refere aqui aos principais assessores sênior dos ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais; no âmbito dos encontros de líderes, o termo *deputies* passa a significar os próprios ministros da Fazenda.

⁹⁷ KIRTON, 2004, p. 16.

*The G20 as an informal leaders' forum does not have a permanent staff. The chair country now sets up a temporary secretariat for the duration of its term. The temporary secretariat coordinates the group's work with the technical support from international financial institutions.*⁹⁸

As funções fundamentais deste secretariado do G20 são as seguintes: *"logistics coordination, provision of policy advice, and support for oversight activities."*⁹⁹ Entretanto, apesar da ênfase na flexibilidade e na participação inclusiva que este sistema de secretariado rotativo oferece, Mo (2010, p. 9) vê certas desvantagens neste modelo:

But the G20's reliance on temporary and rotating arrangements is not likely to last long as they already create the problems of work discontinuity and conflicts of interest. A rotating secretariat makes it hard for the G20 to maintain organizational coherence. It also creates a conflict of interest situation with the IMF; the G20 should not depend too much on the IMF for policy advice as it does now because it compromises its ability to monitor the IMF.

O FMI é organizado em departamentos, sob responsabilidade do diretor-gerente, os quais são separados em departamentos regionais – África, Ásia/Pacífico, Europa, Oriente Médio/Ásia Central e Hemisfério Ocidental –, departamentos funcionais – Finanças, Legal, Assuntos Fiscais, Monetário e Mercados de Capital, Estratégia e Políticas, Pesquisa, Estatística, além do Instituto de Desenvolvimento de Capacidade – e serviços de suporte – Recursos Humanos e Tecnologia –, além do departamento de Relações Externas.

6.4. O formato das reuniões no G20 e no FMI

O G20 financeiro foi configurado originalmente como uma instituição de nível ministerial com encontros anuais vinculadas à reunião anual de outono do FMI – lembrando que durante a crise o grupo incorporou, conforme citado anteriormente, uma cúpula de líderes.¹⁰⁰ Esta frequência de reuniões foi intensificada após a crise econômica e financeira internacional – em 2012, ano em que a presidência do G20 ficou a cargo do México, o grupo teve três encontros ministeriais e uma reunião de cúpula. O encontro tradicionalmente tem duração de dois dias – a abertura é realizada no jantar do primeiro dia e as reuniões se desenrolam ao longo de todo o segundo dia. A partir da crise, passaram a ser realizadas regularmente reuniões de grupos como IBSA – Índia, Brasil e África do Sul – e BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – as quais acontecem em paralelo aos encontros

⁹⁸ MO, 2010, p. 9.

⁹⁹ Ibid., p. 9.

¹⁰⁰ KIRTON, 2004, p. 12.

do G20. O grupo tem a característica de se auto-institucionalizar, definindo ao final de cada encontro o anfitrião e presidente do grupo no ano seguinte.¹⁰¹

No âmbito do FMI, o Conselho de Governadores é responsável por aprovar aumentos de quotas, alocações de DES – direitos especiais de saque, *SDR* em inglês – admissão de novos membros, expulsão de membros e emendas aos Artigos, como é conhecido o documento constitutivo do Fundo. Além disso, o Conselho aprova a nomeação dos diretores-executivos e arbitra questões relativas aos Artigos. As votações no âmbito do Conselho de Governadores em geral se dão via correio.¹⁰² O Conselho se reúne normalmente uma vez ao ano, durante a reunião anual do FMI e do Banco Mundial – em setembro ou outubro –, realizada em Washington por dois anos consecutivos e em um país membro no terceiro ano. A Reunião Anual é composta de dois dias de sessões plenárias, nas quais os Governadores fazem consultas multilaterais e apresentam a posição de seus países a respeito das questões de economia e finanças internacionais, incluindo as questões monetárias internacionais. Neste encontro os Governadores aprovam as resoluções do Fundo correspondentes aos temas tratados.

O IMFC se reúne duas vezes ao ano, uma na Reunião de Primavera e outra na Reunião Anual do Fundo, para tratar de temas sensíveis que afetem a economia mundial, oferecendo um parecer ao FMI por meio de um *communiqué* conjunto ao final de cada encontro.

O Conselho Executivo do FMI é eleito para um período de dois anos pelos países membros, com exceção dos cinco diretores-executivos nomeados pelos maiores acionistas do Fundo (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e França). O Conselho delibera sobre os pedidos de apoio financeiro dos países membros e discute uma gama de questões como as avaliações anuais da saúde econômica dos países membros – conhecidas como Artigo IV –, e outros temas de política econômica que sejam relevantes para a economia mundial.

¹⁰¹ Ibid., p. 12.

¹⁰² “By-Laws of the International Monetary Fund, Section 13 – Voting Without Meeting: (a) Whenever, in the judgment of the Executive Board, any action by the Fund must be taken by the Board of Governors which should not be postponed until the next meeting of the Board of Governors and does not warrant the calling of a special meeting of the Board of Governors, the Executive Board shall request Governors to vote without meeting; (b) The Executive Board shall present to each member by rapid means of communication a motion embodying the proposed action; (c) Votes shall be cast during such period as the Executive Board may prescribe; (d) The Executive Board may provide that no Governor shall vote on a motion during such period after dispatch of the motion as the Executive Board prescribes; (e) At the expiration of the period prescribed for voting, the Executive Board shall record the results, and the Managing Director shall notify all members. If the replies received do not include a majority of the Governors exercising two-thirds of the total voting power, which is required for a quorum of the Board of Governors, the motion shall be considered lost.” Adotado em 16 de março de 1946, emendas aprovadas em 2 de outubro de 1969 e 13 de junho de 1978. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/blcon.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

6.5. O processo decisório no G20 e no FMI

O processo decisório é o ponto crucial no estudo da dinâmica das instituições internacionais.¹⁰³ Com relação ao processo decisório do FMI, o sítio eletrônico do Fundo informa que, no âmbito do Conselho Executivo, as decisões são tomadas por consenso, mas por vezes votações formais são realizadas, conforme previsto na Seção 11 das *By-Laws* do Fundo, que regulamenta o processo de votação:

*Except as otherwise specifically provided in the Articles of Agreement, all decisions of the Board of Governors shall be made by a majority of the votes cast. At any meeting the Chairman may ascertain the sense of the meeting in lieu of a formal vote but he shall require a formal vote upon the request of any Governor. Whenever a formal vote is required the written text of the motion shall be distributed to the voting members.*¹⁰⁴

A governança interna do FMI apresenta características peculiares, como a aparente ausência de discordâncias no âmbito do Conselho Executivo.¹⁰⁵ A falta de transparência na governança interna do FMI é ilustrada por Vreeland pelo simples fato de que não há voto aberto no Fundo – não há divulgação a respeito de quem votou de que maneira. O autor ressalta o fato de que "[t]he IMF executive board does everything behind closed doors."¹⁰⁶ No âmbito do IMFC, segundo o FMI, não há votação formal – lembrando que o IMFC define as diretrizes para as atividades do Fundo, e o *communiqué* de cada encontro é aprovado por consenso.

De acordo com Driscoll (1997, p. 9), o Conselho Executivo do FMI raramente recorre a uma votação formal, preferindo fundamentar suas decisões sobre o consenso do grupo – o que minimiza o confronto em casos de questões mais sensíveis e aumenta o suporte às decisões eventualmente tomadas. Entretanto:

*[m]any suspect that a system relying on 'the formation of consensus' to 'minimize confrontation' really allows a powerful country like the United States to exercise more power than its official vote share (...). The problem is that we simply do not know how the IMF makes decisions.*¹⁰⁷

O poder de voto no FMI é concentrado e assimétrico. Os Estados Unidos contam atualmente com um poder de voto de 16,7%. A soma dos cinco maiores acionistas do Fundo totaliza 37,3% dos votos disponíveis. Na prática, Estados Unidos, Japão e União Europeia

¹⁰³ DINGWERTH; PATTBERG, 2010, p. 713.

¹⁰⁴ Adotado em 16 de março de 1946, emenda aprovada em 13 de junho de 1978. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/blcon.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

¹⁰⁵ VREELAND, 2009, p. 1.

¹⁰⁶ Ibid., p. 3.

¹⁰⁷ VREELAND, 2009, p. 2.

concentram o poder decisório no FMI, sem precisar dos votos dos demais países membros. O desequilíbrio de poder de voto entre países avançados e países emergentes e em desenvolvimento também é patente – os primeiros detêm cerca de 60% do poder de voto.

Quanto ao processo decisório do G20, é importante ressaltar que, em função da configuração institucional do grupo, não há um processo formalizado de votação, seja no âmbito das reuniões ministeriais ou das reuniões de líderes. Cabe lembrar que, no G20, o processo decisório está intimamente vinculado ao processo de elaboração do *communiqué*, o documento oficial que formaliza as posições e decisões do grupo divulgado ao final de cada encontro. O conjunto de decisões, referentes aos diversos tópicos tratados nas reuniões, apresentado no *communiqué* emitido ao final de cada encontro é construído por meio de um processo que envolve algumas etapas. Primeiramente, o país anfitrião leva à reunião ministerial do G20 – composta de ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais – os seguintes elementos:

- a agenda com os pontos fundamentais a serem discutidos, a qual já pode trazer incorporadas sugestões feitas informalmente por membros do grupo ao longo do processo de preparação do encontro, bem como poderá incorporar novas sugestões apresentadas por membros ao longo das reuniões (a critério da delegação que preside o encontro);
- uma proposta preliminar de *communiqué*, a qual, via de regra, será contraposta a propostas parciais ou integrais de *communiqué* apresentadas por outros membros.

A critério da delegação que preside o encontro, à medida que se desenvolve o encontro cada membro terá um tempo especificado – inicialmente igual para todos os membros e convidados – para apresentação de seus comentários e observações a respeito dos pontos elencados na agenda apresentada pelos anfitriões, bem como seu posicionamento em relação às questões discutidas e às sugestões introduzidas no debate. Após a participação de todos, a delegação que preside o encontro receberá inscrições dos membros para pronunciamentos adicionais. Eventualmente, consultas informais a respeito do posicionamento individual dos membros a respeito de um tópico específico podem ser levadas a cabo pela delegação que preside o encontro na forma de uma votação informal – cabe ressaltar que este procedimento eventual não se refere à determinação de uma decisão, mas pode ser realizado com o intuito de mapear a situação coletiva quanto a determinada posição referente a um tema discutido.

Via de regra, um processo paralelo ocorre em um salão adjacente, no qual os chamados *deputies* – assessores sênior dos *principals*, neste caso os ministros e presidentes de

bancos centrais – debatem e buscam o consenso sobre os pontos discutidos de modo a gradualmente acordarem uma proposta de *communiqué* a ser aprovada pelos *principals*. Deste modo, pode-se afirmar que o debate entre os *principals* é informado pelo debate prévio e paralelo dos *deputies*, o que significa conhecimento das diversas posições dos países, da formação de parcerias eventuais e das dificuldades de negociação.

Finalmente, a delegação do país anfitrião, a partir do consenso alcançado ou não com relação a cada ponto, incorpora propostas dos membros ao esboço do *communiqué*, o qual, após ser aprovado igualmente por consenso, será oficializado e tornado público ao final do encontro.

Processo equivalente é realizado no âmbito da reunião de líderes. Neste caso, os ministros da Fazenda passam a desempenhar o papel de *deputies*, enquanto que o papel de líderes fica a cargo dos chefes de Estado ou chefes de governo de cada país membro do grupo. É pertinente ressaltar que as organizações multilaterais formais – como o FMI e o Banco Mundial – tradicionalmente representadas à mesa por seus respectivos gestores principais, são convidadas a apresentar suas perspectivas a respeito de tópicos afins à sua área de atuação, mas o fazem somente em um caráter consultivo, uma vez que não são membros efetivos do G20.¹⁰⁸

Conforme o disposto acima, pode-se afirmar que o processo decisório no âmbito do FMI tem como principais características a formalidade do processo de votação (curiosamente complementada na prática pela busca do consenso), a participação voluntária dos membros e, especialmente, a desigualdade no peso da representação de cada membro, em função da distribuição de quotas formalizada no estatuto da organização (o que pode contribuir para a compreensão da ênfase na busca do consenso, que evita a formação de coalizões dos menos favorecidos). Por sua vez, o processo decisório no âmbito do G20 tem como principais características a informalidade, a busca do consenso, a participação mandatória extensiva a todos os membros e, especialmente, a igualdade no peso da representação de cada membro, que deverá lançar mão fundamentalmente de sua capacidade de persuasão para convencer os demais membros da pertinência de suas posições.¹⁰⁹

¹⁰⁸ A União Europeia, conforme mencionado anteriormente neste trabalho, é uma instituição supranacional que ocupa uma posição de membro efetivo do G20, além dos países europeus individualmente representados no grupo.

¹⁰⁹ Processos de coerção, com relação aos quais é possível que nenhuma instituição internacional possa garantir completa imunidade, são dificultados no G20 em função da menor vulnerabilidade dos membros do grupo – economias avançadas e economias emergentes – em comparação ao conjunto de membros de instituições como o FMI, que incluem países em desenvolvimento eventualmente mais sujeitos a pressões externas.

6.6. O mecanismo de comunicação institucional do G20 e do FMI

No âmbito do FMI, os *communiqués* emitidos ao final de cada encontro do IMFC constituem a orientação fundamental para o programa de trabalho do FMI até a próxima reunião deste comitê consultivo do Fundo. Por sua vez, o Conselho Executivo do Fundo emite, ao final de suas discussões formais, um documento conhecido como sumário (*Summing Up by the Chairman of the Executive Board of the IMF*), no qual são resumidas suas posições.

Conforme mencionado acima, ao final de cada encontro ministerial e de líderes do G20, o país anfitrião do encontro torna público um *communiqué*, o qual sumariza as posições e decisões acordadas pelo grupo, bem como orientações e diretrizes para a implementação, por parte de organizações multilaterais formais, como o FMI, de ações definidas pelo G20.

6.7. Observações a respeito da assimetria de representatividade na governança econômica global

A consideração dos aspectos da estrutura institucional e da governança interna do FMI e do G20 descritos acima conduz à identificação de uma assimetria institucionalizada entre a representatividade dos países industrializados e aquela das economias emergentes no âmbito do FMI, a qual não parece estar presente no G20. Esta assimetria é particularmente reforçada por diferenças na composição institucional, na representação dos membros e no processo decisório do FMI e do G20.

A constatação acima permite concluir que o G20 tem sido capaz de refletir as transformações ocorridas na ordem econômica mundial de forma mais ampla e mais ágil do que o FMI, garantindo às economias emergentes, no debate a respeito da governança econômica global, espaço mais condizente com seu status na economia mundial do que aquele reservado a estes países no sistema decisório do Fundo. A partir da obtenção de um espaço relativo maior dentro do G20, as economias emergentes passam a ter mais poder para interferir na organização da governança econômica global. Esta condição favorece a introdução na agenda de negociações de temas de interesse específico destas economias emergentes, entre eles a consolidação de um sistema multilateral mais equilibrado e de seu recém-adquirido status neste sistema. Sendo assim, é possível afirmar que o G20, em função de sua configuração institucional, oferece melhores condições para favorecer a consolidação da posição das economias emergentes no sistema internacional do que o FMI.

PARTE II – ANÁLISE EMPÍRICA

7. A relação entre o FMI e o G20 na governança econômica global

Para fundamentar uma análise empírica comparativa entre duas das mais importantes instituições da governança econômica global,¹¹⁰ o G20 e o FMI, é importante que seja compreendida a natureza das instituições internacionais. O papel das instituições internacionais tem sido estudado de maneira mais aprofundada por teóricos das relações internacionais conhecidos como institucionalistas liberais, para quem a globalização e a consequente intensificação das relações e da comunicação entre as nações cria a demanda por instituições internacionais e por novas formas de governança.¹¹¹ Na visão destes autores, a própria complexidade da ação coletiva neste mundo globalizado gera desafios específicos que fazem com que as instituições internacionais sejam necessárias. O papel destas instituições seria fundamentalmente, segundo a visão institucionalista liberal, restringir os mais poderosos por meio de regras e procedimentos para a ação coletiva, bem como garantir aos Estados mais fracos um espaço político no qual possam ser formadas coalizões capazes de influenciar as normas, a fim de que seus interesses específicos sejam igualmente contemplados.¹¹² É no contexto desta abordagem que se insere o presente estudo.

Conforme mencionado acima, as fronteiras entre a atuação de organizações internacionais, como o FMI, e redes governamentais, como o G20, podem ser complexas: existe inclusive a possibilidade, conforme explica Mo (2010, p. 4), de uma eventual sobreposição de mandatos entre diferentes tipos de instituição internacional.

A sobreposição de mandatos entre o FMI e o G20 se traduz em uma relação complexa entre estas instituições chave para a governança econômica global, na qual diferentes modalidades de interação ocorrem simultaneamente nas distintas áreas de atuação. Em certos momentos esta relação é caracterizada por uma parceria – como no caso do *Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth* e do *Mutual Assessment Process*, quando o G20 solicitou a expertise técnica do Fundo para desempenhar um papel operacional e analítico no processo internacional de coordenação de políticas macroeconômicas empreendido pelo grupo –; em outros, a relação se resume a uma colaboração consultiva – como quando o G20 recebe do FMI análises a respeito da estabilidade financeira internacional ou do nível ideal de

¹¹⁰ Especificamente na governança monetária e financeira, conforme mencionado anteriormente.

¹¹¹ HURRELL, 2006, p. 6.

¹¹² Ibid., p. 11.

reservas internacionais nas economias emergentes –; por vezes, a relação é de subordinação – como na cobrança referente à reforma de quotas e governança das IFIs –; finalmente, pode se configurar em um canal de pressão – como no caso da demanda pela implementação efetiva das reformas de quotas previamente acordadas pelo Conselho de Governadores do Fundo. Neste contexto, a identificação de vetores de causalidade nas ações destas instituições internacionais se torna algo igualmente complexo. Decisões de cada uma destas instituições impactam as deliberações e atividades da outra, num processo de construção de consenso e definição de políticas multideterminado. A compreensão extensiva desta relação dependeria do desmembramento detalhado dos pontos de contato explícitos e implícitos entre elas, bem como do estudo dos múltiplos canais de influência que interconectam estas instituições – o qual não deixa de ser um desafio interessante, que pode apontar um caminho para futuras pesquisas.

No presente trabalho, a referida sobreposição de mandatos expressa na missão do FMI e do G20 funciona como fundamento para uma comparação paralela entre cada uma destas instituições e uma terceira entidade envolvida na governança econômica global, o governo de uma economia emergente. Assim, partindo da noção de que ambas as instituições – mais especificamente seus respectivos órgãos ministeriais, o IMFC e o G20 financeiro ministerial – discutem, avaliam e definem ações e estratégias com respeito fundamentalmente aos mesmos tópicos, é possível avaliar a conformidade entre as posições oficiais de cada uma destas instituições quanto aos diversos temas da governança econômica global e o posicionamento oficial do governo brasileiro. Este estudo de conformidade pode ilustrar, por intermédio da aplicação de uma metodologia científica, o alinhamento mais acentuado entre uma economia emergente e a instituição da governança econômica global fundada numa premissa mais inclusiva, o G20.

8. Descrição da metodologia de análise quantitativa de dados textuais aplicada na análise empírica da presente pesquisa

Conforme disposto acima, este trabalho se dedicará a investigar o nível de conformidade entre as posições oficiais de uma potência emergente em particular, o Brasil, e o posicionamento manifesto nos comunicados oficiais de duas instituições internacionais cujas atividades e decisões são críticas para a governança econômica global, o FMI e o G20. Com este intuito, foi realizada uma análise empírica a partir da aplicação de três técnicas distintas da metodologia de análise de conteúdo: análise qualitativa de dados textuais, análise quantitativa de dados textuais clássica e análise quantitativa de dados textuais informatizada.

A definição pela análise quantitativa de dados textuais presentes nos *communiqués* dos encontros de alto nível de ambas as instituições, tanto do G20 ministerial quanto do IMFC, se dá em função dos seguintes aspectos metodológicos:

- composição: o IMFC é composto de autoridades econômicas de governos de 24 países, e o G20 ministerial de 19 países e da União Europeia. Conforme demonstrado na figura abaixo, não somente os membros apresentam um perfil similar como tratam-se, em grande medida, dos mesmos países.¹¹³
- temática: ambos os órgãos – IMFC e G20 ministerial – concentram suas declarações oficiais em aspectos relevantes da governança econômica global, o que equaliza o espectro temático do material formalizado nos *communiqués*.
- nível de representação: os referidos *communiqués* sumarizam as discussões, as diretrizes e as decisões estabelecidas no âmbito dos encontros de representantes econômicos de alto nível nomeados pelo governo de cada país membro, via de regra ministros da Fazenda e presidentes do banco central, o que garante o mesmo nível de representação no debate para a elaboração dos *communiqués* de cada instituição;
- legitimidade: é possível entender a mensagem encontrada nos *communiqués* como o vetor resultante do consenso estabelecido a partir do debate entre as diferentes posições dos países membros ao longo de cada encontro, o que confere legitimidade ao documento;
- regularidade: como os encontros do IMFC e do G20 ministerial são regulares, ambos ocorrendo duas vezes ao ano, torna-se possível uma análise comparativa da evolução

¹¹³ Cabe mencionar que alguns países têm acordos de representação rotativa no IMFC, como Austrália e Coreia, os países nórdicos e alguns países do sudeste asiático.

do tratamento dos temas nas mensagens divulgadas nos respectivos *communiqués* ao longo do período analisado;

- longevidade: no caso do G20, foram estudados os *communiqués* dos encontros ministeriais do grupo não somente pela questão do nível de representação, mas também em função da maior longevidade dos encontros ministeriais, o que favorece uma comparação com os *communiqués* divulgados nos encontros do IMFC ao longo do período analisado.

Fig. 8.1 – Nacionalidades dos membros do G20 e do IMFC na Reunião Anual do Fundo em 2012¹¹⁴

Cabe notar que estes comunicados oficiais são o único canal institucional formal de que estas instituições dispõem para comunicar aos mercados e ao público em geral o conteúdo de suas deliberações e os resultados de seus encontros. Logo, eventuais variações na extensão dos textos dedicada a cada tema refletem, no mínimo, variações na atenção declarada a determinado tema naquele encontro. Sendo assim, a atenção declarada nestes comunicados oficiais públicos é efetivamente quantificável. A comparação dos dados obtidos a partir dos comunicados oficiais com o posicionamento oficial do governo de uma economia emergente é fundamentada na compreensão de que o interesse nacional privilegia determinados temas

¹¹⁴ Cabe lembrar o status particular da Espanha como “convidado permanente” do G20 desde 2009 (disponível em: <http://www.g20.org/docs/about/international_guests.html>. Acesso em: 05 mar. 2013), bem como o fato de que Bélgica, Holanda e Suécia têm sido indiretamente representados no G20, desde o início, por meio da União Europeia. O presidente do IMFC é, desde 2011, o Ministro das Finanças de Cingapura, Sr. Tharman Shanmugaratnam.

tratados nestes órgãos em detrimento de outros, o que permite a avaliação das tendências encontradas a partir da perspectiva específica do Brasil.

Em uma primeira etapa da pesquisa (seção 4), foram identificadas categorias de análise capazes de dar conta dos temas da governança econômica global tratados nos textos dos *communiqués* divulgados pelo *International Monetary and Financial Committee* – IMFC – e pelo G20 financeiro ministerial, a partir da metodologia de definição de conjuntos de palavras-chave empregada pelo *G20 Research Group* (coordenado por Kirton, da Universidade de Toronto). Dentre as onze categorias de análise utilizadas pelo *G20 Research Group*¹¹⁵ para analisar o material produzido pelas autoridades governamentais nas reuniões formais do G20, foram aplicadas neste trabalho, em função de seu valor como núcleos do debate atual da governança econômica global, as seis categorias elencadas a seguir:¹¹⁶

- Arquitetura financeira internacional
- Crise financeira internacional
- Desequilíbrios globais
- Padrões e códigos financeiros internacionais
- Reforma de quotas e governança do Fundo Monetário Internacional
- Regulação financeira internacional

Em seguida, foi realizada uma análise qualitativa de dados textuais para a identificação dos principais temas relativos à governança econômica global que demandam a atenção destas instituições internacionais segundo a visão do Brasil (seção 7) – foram considerados para este levantamento somente discursos oficiais do ministro da Fazenda nas reuniões bianuais do IMFC, no período de 2006 a 2012.

Na etapa seguinte, foi aplicada a metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica para a identificação de cada menção às mesmas categorias de análise nos *communiqués* selecionados. O critério de seleção dos comunicados oficiais utilizados nesta pesquisa foi a data de divulgação do comunicado, abrangendo um período de sete anos desde o primeiro semestre de 2006 até o segundo semestre de 2012. Deste modo, foram identificados 14 *communiqués* do IMFC e 14 *communiqués* do G20 ministerial ao longo do

¹¹⁵ *G20 FINANCE MINISTERIALS*, 1999 – *Finance Ministerial Conclusions*. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

¹¹⁶ As demais categorias empregadas pelo grupo – a saber, “Liberalização da conta corrente”, “Mudança climática”, “Paraísos fiscais e lavagem de dinheiro” e “Financiamento ao terrorismo” – não foram aplicadas aqui uma vez que se referem a temas menos centrais no debate atual a respeito da governança econômica global, não fazendo parte do foco do presente estudo.

mesmo período.¹¹⁷ Eventuais anexos aos comunicados que tratassem de temas específicos da governança econômica global, como, no auge da crise econômica e financeira internacional de 2008, anexos tratando da reforma e supervisão do sistema financeiro, foram considerados como segmentos especiais dos respectivos *communiqués* aos quais se encontravam vinculados e, portanto, foram igualmente computados na análise quantitativa. É importante ressaltar que a frequência semestral destes comunicados foi constante no caso do IMFC – um *communiqué* por semestre – e irregular no caso do G20 – apenas um *communiqué* anual nos três primeiros anos e dois *communiqués* em um mesmo semestre no processo de resolução da crise financeira internacional.¹¹⁸ Este fato em si mesmo não deixa de apontar para uma das diferenças entre as duas instituições, ao contrastar uma certa rigidez burocrática do IMFC – mantendo tradicionalmente uma reunião semestral – à maior adaptabilidade do G20 a responder aos eventos que marcam a conjuntura econômica mundial.¹¹⁹

Na etapa seguinte da pesquisa, foram identificadas graficamente, a partir da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica, conforme empregada por Kirton (2010, *Assessing G8 and G20 Performance 1975-2009*; Apêndices E & G, p. 18, 20), variações no espaço dedicado a cada tema analisado nos comunicados oficiais de ambas as instituições internacionais, a partir do número de palavras utilizadas sobre o total de palavras do documento (em percentual) e do número de parágrafos dedicados às demandas sobre o total de parágrafos do documento (em percentual),¹²⁰ possibilitando a identificação da atenção dispensada por parte do IMFC e do G20 ministerial a cada uma das categorias que demandam maior atenção destas instituições segundo o governo brasileiro.

A aplicação da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica, com extensivo envolvimento humano, conforme descrito acima, implica uma ênfase por parte do pesquisador no aspecto da validade da análise empírica. Neuendorf define validade como “*the*

¹¹⁷ A exceção ficou por conta do breve *communiqué* da reunião do G20 ministerial do dia 23 de setembro de 2011, realizada em Washington DC, comunicado este que se restringiu a antecipar o debate a ser realizado na reunião subsequente do grupo, a qual teve lugar em Paris apenas três semanas depois, em 15 de outubro de 2011, esta, sim, com um *communiqué* padrão devidamente incluído nesta análise.

¹¹⁸ *Communiqués* do segundo semestre de 2009: G20 em 05 de setembro; IMFC em 04 de outubro; G20 em 07 de novembro. *Communiqués* do primeiro semestre de 2011: G20 em 19 de fevereiro; G20 em 15 de abril; IMFC em 16 de abril. *Communiqués* do primeiro semestre de 2012: G20 em 26 de fevereiro; G20 em 20 de abril; IMFC em 21 de abril.

¹¹⁹ Ainda que se considere o fato de que o G20 ministerial se reuniu com uma frequência maior que o IMFC na fase de coordenação internacional da resolução dos efeitos da crise econômica e financeira internacional por demanda direta da cúpula de líderes do G20, permanece o fato de que foi este colegiado, o G20 ministerial, e não o IMFC, que inclui praticamente todos os membros do G20 e ainda outros países, ou mesmo o Conselho de Governadores do FMI – réplica do Conselho Executivo do Fundo, mas em nível ministerial – aquele demandado para a tarefa entre os que gerem a governança econômica mundial justamente, segundo Woods (2010, p. 5), em função de sua natureza mais ágil e pouco rígida.

¹²⁰ Cabem aqui algumas observações específicas sobre a disposição do material analisado neste levantamento: os subtítulos e títulos em linhas exclusivas não são computados na contagem; cada número em datas é contado como uma palavra; as barras entre siglas e/ou palavras fazem com que ambas as partes sejam contadas como uma única palavra; e em parágrafos com itens separados por uma linha em branco cada item é contado como um parágrafo, conforme formato do comunicado original.

*extent to which a measuring procedure represents the intended, an only the intended, concept. In thinking about validity, we ask the question, “Are we measuring what we want to measure?”*¹²¹ Na definição de Krippendorff:

*Validity is that quality of research results that lead us to accept them as true, as speaking about the real world of people, phenomena, events, experiences and actions. A measuring instrument is considered valid if it measures what its user claims it measures. A content analysis is valid if the inferences drawn from the available texts withstand the test of independently available evidence, of new observations, of competing theories or observations, or of being able to inform successful actions.*¹²²

Por outro lado, há a questão da confiabilidade da análise empírica. Segundo Neuendorf, “[r]eliability is the extent to which a measuring procedure yields the same results on repeated trials. The notion relevant to content analysis is that a measurement is not valuable if it can be conducted only once or only by one particular person.”¹²³ A diferença entre os dois conceitos seria a de que, “[w]hereas reliability provides assurances that particular research results can be duplicated, (...) validity provides assurances that the claims emerging from the research are borne out in fact.”¹²⁴ Ocorre que se observa uma relação complexa entre estas duas propriedades da pesquisa empírica, conforme explicam Mikhaylov, Laver e Benoit:

*Whenever non-deterministic instruments—such as human beings—are used to unitize and code texts, then the content analysis procedure faces potential problems with reliability. (...) Reliability is no guarantee of validity, however, and in practice validity tends to suffer in the pursuit of maximizing reliability. Indeed, the debate over computerized versus hand-coded content analysis largely revolves around the tradeoff between reliability and validity.*¹²⁵

Em função deste desafio metodológico, foi realizada uma etapa adicional para que a presente análise empírica passasse por uma verificação da confiabilidade dos resultados obtidos por meio da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica. Para este fim, foram empregadas ferramentas informatizadas de *quantitative textual analysis*, capazes de extrair dados quantitativos de uma sequência de textos como a utilizada neste estudo. Desta forma, todo o material analisado neste trabalho – ou seja, os mesmos 28 *communiqués*, sendo 14 referentes a reuniões do IMFC e 14 a reuniões do G20 ministerial, emitidos no período de 2006 a 2012 – foi inserido no programa *QDA Miner*, de tratamento de base de dados. Em

¹²¹ NEUENDORF, 2002, p. 112.

¹²² KRIPPENDORF, 2004, p. 313.

¹²³ NEUENDORF, 2002, p. 112.

¹²⁴ KRIPPENDORF, op. cit., p. 213.

¹²⁵ MIKHAYLOV; LAVER; BENOIT, 2008, p. 2-3.

seguida, utilizando a ferramenta *Wordstat*, foram extraídas estatísticas relativas às quantidades e proporções das palavras utilizadas em cada comunicado considerado. A partir da construção de dicionários correspondentes às mesmas categorias de análise definidas pelo *G20 Research Group* – utilizadas na etapa anterior deste estudo – por meio da seleção de palavras-chave estritamente vinculadas a cada uma das seis categorias, foi possível identificar as distribuições relativas entre as categorias em cada uma das instituições ao longo do período analisado. Este processo adicional garantiu que a análise empírica aqui descrita apresentasse tanto um esforço no sentido do aprimoramento de sua validade, com o extensivo envolvimento humano correspondente à análise quantitativa de dados textuais clássica, quanto do aprimoramento de sua confiabilidade, a partir da aplicação dos recursos das referidas ferramentas informatizadas no material analisado.

A partir da aplicação deste conjunto de técnicas metodológicas de análise de conteúdo ao fenômeno estudado, pretende-se identificar maior conformidade relativa do FMI ou do G20 às demandas divulgadas pelo governo brasileiro no período analisado. Eventual diferença em favor de uma maior conformidade entre as demandas do governo brasileiro e os comunicados oficiais do G20 aponta para a confirmação da hipótese de que o consenso expresso pelo G20 apresenta maior conformidade em relação ao posicionamento oficial do governo de uma economia emergente, o Brasil, do que o consenso expresso pelo FMI.

Finalmente, cabe deixar clara a cronologia dos eventos financeiros e econômicos internacionais que marcaram a linha do tempo correspondente ao período considerado neste estudo, de 2006 a 2012, especialmente aqueles que protagonizaram a crise econômica e financeira de 2008 e seus desdobramentos até o presente, de forma que possa ser compreendido o contexto no qual cada um dos comunicados oficiais do IMFC e do G20 ministerial selecionados foi redigido e divulgado. Segue cronologia utilizada como referência para contextualizar o material analisado:¹²⁶

2006

- Julho 2006: preços imobiliários nos Estados Unidos sobem 10% por ano em média entre 2000 e 2006, pico da bolha especulativa imobiliária no mês de julho de 2006

¹²⁶ *COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS*, atualizado em 18 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.cfr.org/economics/crisis-guide-global-economy/p19710>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

- Dezembro 2006: Banco Central Europeu emite nota à imprensa com a avaliação de que o sistema financeiro da zona do euro se encontra em uma situação potencialmente vulnerável

2007

- Fevereiro 2007: estoura a crise imobiliária nos Estados Unidos
- Abril 2007: falência da New Century Financial Corporation
- Agosto 2007: crise no BNP Paribas, bancos centrais injetam liquidez nos mercados
- Setembro 2007: corrida bancária no banco britânico Northern Rock
- Setembro 2007: Fed zera taxa de juros
- Outubro 2007: pacote de medidas de recuperação de crédito do segmento *subprime*

2008

- Março 2008: plano de resgate financeiro ao Bear Stearns
- Setembro 2008: intervenção do governo dos EUA nas agências de crédito imobiliário Fannie Mae e Freddie Mac
- Setembro 2008: falência do tradicional banco de investimentos Lehman Brothers, Bank of America compra o Merrill Lynch, governo injeta US\$85 bilhões no AIG
- Setembro 2008: governo dos EUA anuncia plano de resgate financeiro de US\$700 bilhões
- Setembro 2008: Goldman Sachs e Morgan Stanley se tornam *holdings*, fim dos bancos de investimento independentes nos EUA
- Setembro 2008: falência dos bancos Washington Mutual e Wachovia
- Outubro 2008: plano de resgate financeiro aos bancos da União Européia
- Outubro 2008: intervenção do Fed garante empréstimos de US\$900 bilhões para os bancos e US\$1,3 trilhão para empresas não financeiras
- Outubro 2008: bolsa de valores Dow Jones cai mais de 22% em uma semana
- Novembro 2008: primeira cúpula de líderes do G20, em Washington, menciona reformas ambiciosas no setor financeiro

2009

- Janeiro 2009: presidente Barack Obama nomeia Timothy Geithner, ex-Fed NY, para o Tesouro
- Janeiro 2009: cai o governo da Islândia
- Fevereiro 2009: pacote de estímulo nos EUA de US\$ 787 bilhões vira lei
- Março 2009: conjunto de medidas do Fed, o *quantitative easing*

- Abril 2009: cúpula de líderes do G20 em Londres
- Junho 2009: plano de regulação financeira dos EUA
- Setembro 2009: cúpula de líderes em Pittsburgh destaca o papel do G20, acordo sobre deslocamento de pelo menos 5% nas quotas do FMI para economias emergentes e países em desenvolvimento, seleção da alta gerência do Fundo por mérito e medidas contra os desequilíbrios globais

2010

- Abril 2010: crise da dívida soberana europeia
- Maio 2010: plano de resgate financeiro da Grécia e criação do EFSF
- Junho 2010: desacordo a respeito dos estímulos financeiros entre norte-americanos e europeus
- Novembro 2010: plano de resgate financeiro da Irlanda

2011

- Maio 2011: plano de resgate financeiro de Portugal
- Agosto 2011: Banco Central Europeu promove ampla compra de títulos
- Setembro 2011: Fed promove o programa de estímulo conhecido como Operação *Twist*

2012

- Março 2012: líderes europeus assinam o “compacto fiscal”, tratado que impõe a disciplina fiscal e reforça a supervisão na zona do euro
- Junho 2012: governo da Espanha entra com pedido de socorro financeiro aos membros da zona do euro

9. Delimitação do objeto de estudo

A manifestação do discurso oficial de um governo nacional no sistema internacional é um fator multideterminado. Mesmo se forem desconsiderados os inúmeros vetores de influência domésticos que compõem o interesse nacional, sobre o qual, em geral, se sustenta o discurso oficial, há uma pluralidade de canais de influência que contribuem para a composição das declarações oficiais de um governo nacional. Entre estes canais de influência é possível destacar a posição do *hegemon* em relação ao tema e o eventual interesse deste *hegemon* com respeito à posição do estado que se manifesta, bem como a posição em relação ao tema e as possíveis leituras que farão da referida manifestação oficial o núcleo de países mais poderosos do sistema internacional, os países vizinhos e os países membros de coalizões das quais o estado faz parte, seus principais parceiros comerciais e os países menos desenvolvidos que sejam recipientes regulares de auxílio financeiro ou tecnológico do referido estado. Deste modo, a identificação da gênese de determinado posicionamento, ainda que relevante do ponto de vista geopolítico, deixa de ser central numa análise de conformidade entre as posições oficiais de instituições internacionais e aquelas de um país específico, como é o caso no presente estudo sobre o tema da governança econômica global.

Cabe ressaltar que a metodologia de análise de conteúdo aqui aplicada – conhecida como *quantitative textual analysis* – se aplica para expressar de forma quantitativa as características de textos como os comunicados oficiais divulgados após as reuniões bianuais do IMFC e do G20 ministerial, entre as quais frequências na terminologia empregada, classificação e distribuição de proporções entre tópicos abordados, além de possibilitar a produção de análises comparativas entre textos e de estatísticas que relacionem estes dados. De acordo com Krippendorff, “[c]ontent analyses in institutional contexts can lead to inferences regarding the weakening or strengthening of certain institutions, and frequencies play important roles in such inferences.”¹²⁷

É importante destacar que este tipo de metodologia não se aplica para a identificação de relações de causalidade entre as diferentes manifestações encontradas no material analisado, uma vez que se concentra em parametrizar e estabelecer convergências entre os textos selecionados, sem produzir inferências que extrapolem a análise quantitativa. Deste modo, a identificação da multiplicidade de fatores determinantes para a construção de determinado consenso no âmbito do G20 ou do FMI, bem como a rede de influências

¹²⁷ KRIPPENDORF, 2004, p. 73.

recíprocas estabelecida entre todos os elementos envolvidos – instituições e estados – ainda que se tratem de perguntas de pesquisa interessantes, as quais podem fundamentar a produção de pesquisas futuras, não fazem parte do objeto do presente estudo. Esta pesquisa se concentrará, portanto, na expressão quantitativa da conformidade entre as posições oficiais divulgadas por cada uma das instituições internacionais estudadas e o posicionamento oficial do governo brasileiro com respeito à governança econômica global.

A validade de um estudo que se concentre na mensuração da conformidade entre os posicionamentos oficiais de instituições internacionais e aqueles de um país em particular ao longo de um período especificado, como no presente caso – sem a identificação de vetores de causalidade entre os referidos posicionamentos – se refere à possibilidade de contribuir para a compreensão do complexo ambiente institucional internacional. No caso deste trabalho, a contribuição seria a confirmação empírica do fato de que diferentes instituições internacionais assimilam e refletem as mudanças na ordem geopolítica global em níveis distintos de velocidade e profundidade – o que traz implicações de ordem prática para a definição da política externa de cada estado, em função do respectivo interesse nacional.

10. Posicionamento oficial do governo brasileiro quanto aos temas da governança econômica global

O posicionamento oficial do governo brasileiro¹²⁸ no que diz respeito às seis categorias de temas da governança econômica global apresentadas acima foi extraído a partir dos discursos oficiais da autoridade econômica do governo brasileiro nomeada formalmente governador do Brasil no âmbito do Fundo Monetário Internacional, o ministro da Fazenda Sr. Guido Mantega,¹²⁹ proferidos nos encontros da Assembleia Geral do *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) do FMI¹³⁰ no período analisado neste estudo, de 2006 a 2012. O quadro abaixo sumariza a posição oficial do governo brasileiro a respeito de cada uma das categorias estudadas:

CATEGORIA	EXTRATOS DOS DISCURSOS DO MINISTRO DA FAZENDA NO IMFC
Arquitetura Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 “We reaffirm the need for a more balanced approach within the IMF on how to limit excessive short-term capital flows.” • I/2012 “The IMF has given strong endorsement to the monetary policies in advanced countries, including the recent measures taken by the European Central Bank. It has been more reluctant, however, to support the defensive measures that some emerging economies are being forced to deploy in response to spill-over effects of these policies. Capital account management policies have yet to be fully accepted by the Fund as a normal part of economic policy toolkit.” • II/2011 “Both the IMFC and the G20 have a role to play in overcoming this new phase of the crisis. The G20 is the premier forum for international economic cooperation, as agreed in 2009, since it brings together emerging market and advanced economies around the same table. The IMFC does the same. I value the IMFC and the G20 because they are consensus-based mechanisms that do not suffer from the skewed voting power of bodies like the IMF and the World Bank.” • I/2011 “However, the Fund had its share of responsibility in bringing about the crisis. The Independent Evaluation Office report on IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis provided a dismaying picture of how the Fund not only failed to see the crisis coming or to identify the buildup of risks, but also encouraged policies that were at the origin of the crisis. The Fund’s sins were not only of omission, but also of active dissemination of a policy framework that led to disaster.” • II/2009 “We are in effect creating a new international economic order. (...) This new international economic architecture has the G20 at the top of the pyramid, providing guidance and support to international financial institutions. (...) A renewed and more legitimate Fund could for instance move gradually to become a major international lender of last resort, capable of rapidly providing substantial international liquidity to its members. It could gradually move towards working, in some respects, as an international central bank.” • II/2009 “In these last 12 months, the G20 has helped to set the agenda and has provided and guidance to the Fund’s work. Some of the major initiatives implemented recently by the Fund were, as is well known, launched at the G20. (...) Needless to say, the final decisions are taken in the institution, through its formal bodies – by us, IMF governors, or by the Executive Board, under our guidance. Nevertheless, since its transformation into a Leader’s forum, the G20 has acquired central importance for the global economy and for institutions like the IMF.” • I/2009 “Devastating as it is, the ongoing crisis has given new impetus to policy coordination on economic and financial issues. (...) The G-20 is the most significant example of policy coordination. (...) The G-20 has launched unprecedented actions to promote economic recovery and

¹²⁸ Apesar da possibilidade real de mudança de rumo nas políticas macroeconômicas e nas posições oficiais do Brasil quando da composição de um novo governo, a continuidade na equipe econômica nas duas administrações mais recentes ilustra a ausência de deslocamentos marcantes na visão brasileira dos temas da governança econômica global nos últimos anos.

¹²⁹ O Sr. Guido Mantega, atual ministro da Fazenda, permanece representando o governo brasileiro tanto no G20 ministerial – ao lado do atual presidente do Banco Central do Brasil, Sr. Alexandre Tombini – quanto no Conselho de Governadores do FMI – órgão no qual o presidente do Banco Central atua como governador altermo do Brasil.

¹³⁰ Disponível em:

<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=mantega+imfc+statement&filter_val=N&col=SITENG&collection=SITENG&lan=eng&f=>. Acesso em: 05 mar. 2013.

	<p>financial reform. (...) Unlike other such groupings, in the G-20 developing countries are represented. This allows for a division of protagonism and responsibilities. The G-20 is a consensus-based mechanism in which the views of developing countries can be given adequate consideration.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • II/2006 “Emerging market countries have been insisting on the need for the Fund to complement its toolkit with a financing mechanism aimed at crisis prevention. (...) The time is uniquely propitious, as a result, for the creation of a crisis prevention facility by the IMF.”
Crise Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 “Another round of financial turmoil may be festering while the world economy has yet to fully recover from the previous one. It seems that the harsh lessons of the financial crisis have gone unheeded.” • II/2011 “In October 2008, when the IMFC met in Washington, we launched a coordinated and forceful international response to the largest threat to economic and financial stability in seven decades. Nearly three years later, the world economy has again entered a dangerous phase, as recently stated by the IMF’s Managing Director. Exceptional turbulence in financial markets and weakened confidence may lead to another recession, especially in the United States and the euro zone.” • II/2011 “The deterioration of the outlook for advanced economies is to a large extent caused by the legacies and unsolved problems of the 2008 financial crisis, including high unemployment, especially among the young, the unfinished reform of the financial sector, the incomplete repair of household balance sheets and, in many countries, weak housing markets. These unsolved problems have combined with sovereign debt sustainability concerns, notably in some euro area countries, to generate acute volatility in financial markets and depress economic activity.” • II/2008 “The world economy has been brought to a critical situation. Our generation has never seen such a deep crisis. Intense speculation in financial markets, lack of adequate regulation and supervision, and weak crisis resolution mechanisms in important countries have led to what seems to be by far the worst financial debacle since World War II. (...) The United States and Europe are at the center of the financial storm. The world watches in disbelief as the unfolding crisis reveals serious systemic weaknesses and policy blunders in what used to be regarded as model countries, countries that were presented as references of good governance, as examples to be imitated. The IMF itself used to take these countries’ financial systems as the basis for devising so-called best practices in terms of financial management. After the current turbulence is controlled, we will have to establish a new set of practices to strengthen and protect the financial system, but without a bias towards the practices of the advanced countries.” • II/2007 “Might not the Fund also be lacking equilibrium? When crises broke out in Latin America and Asia, the IMF promptly came up with a standard package of recommendations in macroeconomics, finance, and other fields. There was no hesitation in expressing opinions and dictating policies. Subsequently, many of those recommendations were shown to be mistaken or questionable, to say the least. The present crisis has its epicenter in the United States, and for the time being, has affected primarily U.S. and European financial markets. The Fund had little to say that was practical about this crisis. It has been excessively cautious in its recommendations.”
Desequilíbrios Globais	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 Emerging markets and developing economies cannot passively endure the spillovers of advanced countries’ policies through large and volatile capital flows and currency movements. All forms of trade and currency manipulation must be avoided because they improve international competitiveness in a spurious manner.” • I/2012 “We have doubts about the quality, consistency and evenhandedness of the ongoing work on capital flow management and urge the Fund to rethink its approach.” • II/2010 “Unsynchronized monetary stances between advanced and emerging market countries are leading to a massive shift of capital resources to the latter. These capital movements are stimulated by the growth potential of emerging market countries, large interest rate differentials, and open capital accounts. Some recipient countries struggle with rapid growth in credit, asset prices and demand. Faced with excessive currency appreciation, governments and central banks have intervened in the foreign exchange market and adopted capital controls and other prudential measures. The IMF is aware of the difficulties faced by EMDCs in managing sizable and potentially volatile capital flows. (...) Despite this acknowledgement, the Fund is still reluctant to draw practical conclusions from its analysis. (...) Pragmatic policy recommendations on how to limit excessive short-term flows should have more prominence in our deliberations and in the Fund’s agenda.” • I/2010 “A side effect of the accommodative monetary policy in advanced countries is the surge in capital flows to emerging markets. Several emerging economies, including some in our constituency, are experiencing large capital inflows that can cause excessive credit and demand growth, currency appreciation, and current account imbalances. Prudential measures and capital controls are increasingly becoming necessary to mitigate these harmful effects. We welcome the Fund’s increasing recognition of these instruments as part of the tool-kit that countries can resort to when facing surges of capital inflows.” • I/2010 “Reserve accumulation is often presented as an inefficient form of insurance and as contributing to global current account imbalances. Although accumulation of reserves can result from current account surpluses, in many cases it is a response to large capital inflows in countries with current account deficits. This response is a way of minimizing the potential macroeconomic imbalances associated with these inflows. Therefore, the idea that reserve accumulation contributes to global imbalances is fallacious. (...) International reserves provide an adequate buffer against capital outflows and other shocks. (...) IMF lending is no substitute for international reserves. Stigma associated to IMF programs remains a major concern. Not only stigma in terms of market perceptions, but also political stigma. (...) Therefore, we are skeptical that countries can be dissuaded from accumulating reserves by changes in the Fund’s lending toolkit. Brazil, for one, is not ready to relinquish its international reserves, at a level it considers adequate, in exchange for any sort of multilateral safety net. High reserves were a very relevant factor in our capacity to weather

	<p>the recent crisis in comparatively good shape (...)"</p> <ul style="list-style-type: none"> • II/2006 "While we continue to regard the disorderly unraveling of the global imbalances as a low-probability event, it is a scenario that ought to be kept in mind because of the enormous costs it would entail, and because timely and well-designed action will be necessary to keep that probability low. It is not sufficient, however, to ensure that the imbalances are scaled down in a manner that preserves the orderly functioning of the international financial markets. The common interest of all parties most directly involved, shared by the world at large, dictates that the correction should be coordinated in a way that redistributes aggregate demand without taking the global economy off its growth path."
Padrões e Códigos Financeiros Internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 "Some major central banks are again resorting to quantitative easing. Recent experience suggests there are reasons to doubt the effectiveness of lax monetary policies in current circumstances. Real interest rates have been negative or close to zero for quite a long time without prompting a clear recovery in private consumption or investment." • II/2011 "However, the advanced economies, at least some of them, seem to have fallen into a liquidity trap. The effectiveness of monetary policy has diminished substantially. Further monetary expansion would help them mostly in so far as it depresses the external value of their currencies – one of the weapons of the "currency war" I referred to last year. Persistently loose monetary policies in the reserve currency issuing countries have done little to support their economic recovery but have caused considerable headaches for emerging market countries that are forced to manage the international spillovers from these policies." • II/2010 "Advanced countries are adopting aggressively expansionary monetary policies as a means to spur growth. They are expected to continue to follow these policies, and may even decide to intensify them, in response to the weak recovery, the persistence of high unemployment and, in some cases, risks of deflation. The reliance on monetary policy is perceived as a the only option to increasing constraints on the fiscal side." • I/2008 "What is important now is to establish new systems to regulate and supervise financial systems, as well as new codes of conduct for rating agencies. It is also necessary to deal with the abuses and distortions in the pay and in the rather perverse system of incentives faced by financial executives." • II/2007 "The present crisis denotes a need for progress in terms of legislation and prudential measures. It is appropriate to submit concrete proposals that increase the transparency and solidity of those markets. Probably this would include the full adoption of Basel II and other specific prudential rules." • II/2006 "In Latin America, many countries have also given demonstration that sound macroeconomic policies are a widely supported option and are not necessarily threatened by the political cycle in their vibrant democracies."
Reforma de Quotas e Governança do FMI	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 "Despite our efforts, the 2010 quota and governance reforms did not enter into force by the time of these Annual Meetings, as agreed by the membership in 2010 and reiterated many times by the G20 and the IMFC. The failure to implement even limited reforms, approved by an overwhelming majority of countries, sends a negative signal to the outside world about the Fund's governance structure and its willingness to change. Resistance to reform undermines the efforts to transform the IMF into a truly multilateral and representative organization." • II/2012 "G-20 Leaders have, in their Los Cabos summit in June this year, reiterated once again "(...) that the distribution of quotas based on the formula should better reflect the relative weights of IMF members in the world economy, which have changed substantially in view of strong GDP growth in dynamic emerging markets and developing countries". Unfortunately, we are witnessing since then attempts by some G-20 countries to backtrack on this and other commitments. We find this deeply disturbing and do not take it lightly. Everyone should realize that any attempt to go back on or "reinterpret" commitments, especially those made at the Leaders level, risks damaging irreversibly the credibility of the countries that renege on their pledges, as well as that of the G-20 and the IMF." • II/2011 "The next stage of quota and voting power realignment cannot be treated at close doors inside the Fund. The 2010 quota and governance reforms were concluded, to a large extent, due to the efforts of the G20. We expect the G20 to continue to play a central role in this matter." • I/2010 "Realigning quota and voting shares in favor of emerging market and developing countries to reflect the new economic realities is more than urgent. In Pittsburgh, G-20 leaders committed to a shift in quota share to dynamic emerging markets and developing countries of at least 5 percentage points from over-represented countries to under-represented countries. (...) The IMF needs to establish as soon as possible a truly open and merit-based selection of Management." • I/2009 "The IMF repented from many of its past sins. But it still has to address the original sin: its democratic deficit. (...) The Fund's legitimacy depends on this." • II/2008 "The ongoing crisis makes a fundamental reform in the way the IMF operates all the more urgent. Until recently, the IMF had been focusing on problems in emerging market and developing countries. It seems to have devoted insufficient attention to major financial centers, where boom-bust credit cycles have been observed with alarming frequency and intensity in recent decades. There is a clear need to strengthen the monitoring of these markets." • II/2006 "The report accompanying the resolution mentions the possibility of large advanced economies forgoing share increases to which they might be entitled under the new formula. (...) These features of the resolution point in the direction of a realignment of quota shares that might well end by increasing even more the already ample majority held by the advanced economies in the total voting power in the Fund. This would certainly be a preposterous result and clearly inimical to the avowed objective of promoting the Fund's legitimacy worldwide. (...) This is not an unrealistic scenario when one takes into consideration (...) that a crucial group of advanced economies holding enough voting power to block any progress have indicated that they would not accept a realignment that reduced their share."

<p>Regulação Financeira Internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 “Despite some progress since 2008 on the financial reform agenda, implementation remains slow and uneven. Financial systems in most advanced economies remain overly complex and leveraged, as highlighted in the IMF’s latest Global Financial Stability Report. The authorities remain apparently incapable of responding to the ingrained tendency of financial markets to develop “innovative products” as a means of circumventing new regulations.” • I/2011 “We also need to work to ensure fiscal sustainability, especially in advanced economies, and to better regulate and supervise the financial sector to avoid the buildup of new tensions or the resurgence of the kind of vulnerabilities experienced in recent years in the United States and advanced Europe. The same domestic constraints are also invoked to explain the delay in financial sector reforms. Efforts to regulate the financial sector appear to have lost steam, as lobbies retain the upper hand in the political circles of advanced countries, particularly of the largest systemic financial centers.” • I/2008 “The current crisis revealed remarkable weaknesses and deficiencies in the financial systems and regulatory structures of countries that were previously considered to be examples the rest of the world should follow. The model in place until now was based largely on the assumption that financial markets could self-protect and self-regulate. It was thought that financial agents would basically be able to take care of themselves. What is important now is to establish new systems to regulate and supervise financial systems (...).” • II/2007 “In developed countries, and in other countries too, there is a need to strengthen the regulation of derivatives markets and to pay close attention to hedge funds. Much of the fragility resides apparently in those speculative funds that are highly leveraged and not subject to regulation and supervision. It does not seem to me that regulation of the financial system as a whole, and of those sectors in particular, has received the attention it deserves from the IMF.”
---	---

Tab. 10.1 – Extratos de discursos do ministro da Fazenda do Brasil proferidos em reuniões do IMFC no período de 2006 a 2012

Considerando que fica demonstrado que, primeiramente, cada um destes tópicos é de grande relevância para o Brasil e, adicionalmente, que o país tem claro interesse em avançar na discussão destes temas, a instituição dentre as duas analisadas neste trabalho – IMFC e G20 ministerial – que garante mais espaço a estes tópicos apresenta maior conformidade em relação ao interesse brasileiro no que diz respeito à governança econômica global. De qualquer modo, tendo em vista uma abordagem qualitativa preliminar dos discursos do ministro da Fazenda no IMFC no período entre 2006 e 2012, a qual pode ser ilustrada pelos trechos de discursos acima dispostos, é possível perceber que, qualitativamente, o posicionamento oficial brasileiro apresenta ao longo do período analisado maior conformidade com a manifestação consensual divulgada pelo G20 do que com aquela divulgada pelo IMFC.¹³¹

Uma possível objeção a este entendimento dá conta de que outros países também podem ter interesse na discussão dos mesmos temas – isto poderia inclusive ser um fator mais presente em uma das instituições, em função de seu conjunto de membros diferenciado, o que minimizaria o impacto da posição específica do Brasil quanto a determinado tema. Ocorre que, ainda que a influência dos diferentes países sobre os comunicados seja uma pergunta de pesquisa interessante, envolvendo a causalidade na geração do consenso no âmbito de instituições internacionais, a pesquisa ora apresentada possui outro foco, se referindo apenas às diferenças na conformidade de cada uma das instituições em relação ao posicionamento

¹³¹ Frequentemente o ministro da Fazenda cita, em seus discursos no IMFC, trechos dos comunicados oficiais do G20 para fundamentar suas posições.

oficial do governo brasileiro. Esta abordagem por si só parece fornecer informação relevante a respeito tanto de aspectos da natureza das instituições internacionais analisadas, quanto da posição relativa de um país como o Brasil frente a cada uma destas instituições.

Outra possível observação a respeito da compreensão emitida acima – de que o país tem grande interesse em avançar na discussão dos temas selecionados e que, portanto, a instituição que garante mais espaço a estes temas apresenta maior conformidade em relação ao posicionamento brasileiro – seria o de que o Brasil não tem interesse simplesmente em observar maiores extensões de textos nos comunicados concernentes aos tópicos analisados; o país tem, na verdade, interesse em observar uma manifestação consensual que tenha maior conformidade com sua visão específica, a qual gere ações coordenadas compatíveis com esta visão, ainda que isto signifique textos dedicados a estes temas menos extensos nos comunicados. Entretanto, se considerarmos o histórico recente do modelo de negociações no sistema internacional, calcado numa concepção tradicional de ordem global, é possível compreender que o avanço nas discussões, entendido como a dedicação de mais espaço na discussão a respeito de um tema caro às economias emergentes que seja ao mesmo tempo pouco popular entre as economias avançadas, é entendido, em si mesmo, como um ganho no esforço de busca de um novo equilíbrio nesta ordem global. Imaginar que somente decisões favoráveis ou ações efetivas possam ser objeto do interesse nacional de economias emergentes no contexto internacional seria uma compreensão do processo de negociação que não encontra respaldo na realidade do atual sistema de governança econômica global.

11. Apresentação e análise dos resultados obtidos a partir da análise empírica

Nesta seção serão apresentados e discutidos os resultados observados a partir da aplicação das técnicas de análise quantitativa de dados textuais descritas acima.¹³²

11.1. Extensão dos comunicados oficiais

São apresentados a seguir os dados a respeito da extensão do texto de cada *communiqué* emitido pelo IMFC e pelo G20 ministerial no período 2006-2012.¹³³

Gráf. 11.1 – Extensão do texto em palavras dos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.2 – Extensão do texto em parágrafos dos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

¹³² É importante destacar que na análise quantitativa foram considerados os comunicados oficiais do IMFC e do G20 ministerial pelo fato de ambos representarem o consenso estabelecido nos respectivos encontros – os discursos do ministro da Fazenda não foram incluídos na análise quantitativa por não representarem um consenso, mas um comentário destinado a influenciar o consenso. Este fato altera o significado das frequências encontradas – pontos de divergência ocupam maior espaço nos discursos, enquanto que pontos importantes para o Brasil que encontrem eco no grupo são menos enfatizados. Assim, os discursos do ministro foram utilizados como parâmetro fixo para identificar os temas de interesse do Brasil.

¹³³ Cabe ressaltar, conforme mencionado acima e indicado nos gráficos, que em três dos semestres analisados o G20 ministerial não emitiu nenhum *communiqué* (1º semestre de 2006, 1º semestre de 2007 e 1º semestre de 2008); em compensação, em outros três semestres o G20 ministerial emitiu dois *communiqués*. Finalmente, cabe lembrar que foram incluídos no cômputo geral os anexos referentes a temas específicos da governança econômica global (no caso do IMFC, no 2º semestre de 2008; no caso do G20, no 2º semestre de 2009).

Gráf. 11.3 – Evolução do total de palavras por tema nos *comunicués* do IMFC no período 2006-2012 Gráf. 11.4 – Evolução percentual dos temas dos *comunicués* do IMFC no período 2006-2012 Gráf. 11.5 – Evolução do total de palavras por tema nos *comunicués* do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.6 – Evolução percentual dos temas dos comunicados do G20 no período 2006-2012

11.2. Categoria de análise “Arquitetura Financeira Internacional”

Gráf. 11.7 – Extensão em número de palavras da categoria Arquitetura Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.8 – Distribuição percentual da categoria Arquitetura Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Arquitetura Financeira Internacional o que os dados obtidos demonstram é que o tema das operações das instituições financeiras internacionais, bem como da revisão de atribuições e responsabilidades das instituições internacionais responsáveis pela gestão da governança econômica global esteve, ao longo de todo o período analisado, entre os principais temas abordados nos comunicados oficiais do IMFC, o que é observado tanto em termos da extensão dos textos dedicados ao tema (média de 442,3 palavras) quanto do percentual do documento que trata de assuntos vinculados a esta categoria (média de 31,3%). Além disso, é possível observar o pico que a categoria apresenta no segundo semestre de 2008, que coincide com o auge da crise financeira internacional e as ações a serem tomadas pelo FMI, em particular o documento específico a respeito da supervisão do FMI anexado ao comunicado desta reunião. Este tema monopoliza os comunicados do IMFC nos anos de 2008 e 2009, apresentando uma redução importante no ano de 2011. No caso dos comunicados oficiais do G20 no mesmo período, o tema da Arquitetura Financeira Internacional apresenta fundamentalmente uma crescente constante, ainda que seja observado um primeiro pico na reunião do segundo semestre de 2009, logo após a cúpula de líderes do G20 em Pittsburgh, EUA, na qual foram delineadas as características e as etapas do *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, incluindo o funcionamento do *Mutual Assessment Process*. Em ambos os casos, no IMFC e no G20 ministerial, esta categoria teve grande relevância no período, mas, enquanto o ponto alto da atenção ao tema nos comunicados do IMFC coincide com o auge da crise financeira internacional, no G20 ministerial os assuntos ligados à arquitetura financeira internacional continuam crescendo em importância nos comunicados divulgados – fato este que, por sua vez, apresenta maior conformidade com o posicionamento brasileiro a respeito do tema, que enfatiza tanto o contínuo aprimoramento das operações e atividades das instituições financeiras internacionais quanto a modernização da arquitetura financeira internacional. O ministro da Fazenda comenta um aspecto crucial da arquitetura financeira internacional, a supervisão do FMI, em seu discurso na reunião de primavera do IMFC, em abril de 2012:

We should not lose sight of the fact that for the Fund's surveillance to be effective and to gain traction and legitimacy it is fundamental that it be evenhanded and unbiased. This will only be achieved after the institution implements reforms to enhance voice and representation of emerging market and developing countries.

11.3. Categoria de análise “Crise Financeira Internacional”

Gráf. 11.9 – Extensão em número de palavras da categoria Crise Financeira Internacional nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.10 – Distribuição percentual da categoria Crise Financeira Internacional nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Crise Financeira Internacional é possível observar que, no caso do IMFC, o tema domina percentualmente os comunicados dos anos de 2008 e de 2010, auge da crise financeira e da dívida soberana europeia respectivamente, ainda que neste último caso em um nível menos expressivo, além de monopolizar o comunicado do segundo semestre de 2011, período dos resgates financeiros aos países europeus mais ameaçados pela crise. Este desempenho irregular também é observado nos comunicados do G20 ministerial, no qual a categoria apresenta um grande pico no auge da crise, seguido de uma sequência inconstante e de baixa ênfase, sem permanecer entre os principais temas até o início de 2010, quando a crise da dívida soberana europeia se espalha definitivamente. Em ambos os casos a categoria apresenta níveis mais modestos nas reuniões mais recentes, mas o G20 ministerial tem dispensado mais espaço ao tema do que o IMFC – este fato também parece apresentar maior conformidade com o posicionamento brasileiro, uma vez que ambos os vértices da crise, bancária e da dívida, foram deflagrados em economias avançadas, sendo do interesse dos

países emergentes que o assunto seja dissecado de forma a que sejam identificadas vulnerabilidades e responsabilidades, e que sejam asseguradas políticas efetivas para a resolução definitiva da turbulência. A posição brasileira atual pode ser resumizada pelo conteúdo do seguinte trecho do discurso do ministro da Fazenda na Assembléia Geral do IMFC em outubro de 2012:

We are fully aware of the acute dilemmas confronting policymakers in many advanced economies, including the United States, the euro area, the United Kingdom and Japan. The delayed reactions to the crisis, especially in the euro area, have led to the accumulation of intractable problems.

11.4. Categoria de análise “Desequilíbrios Globais”

Gráf. 11.11 – Extensão em número de palavras da categoria Desequilíbrios Globais nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.12 – Distribuição percentual da categoria Desequilíbrios Globais nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Desequilíbrios Globais é possível observar que, após o tema ter sido amplamente considerado pelo IMFC antes do estouro da crise financeira internacional, o assunto perdeu importância diante da presença dos outros temas considerados neste estudo,

dispondo de pouco espaço tanto no IMFC quanto no G20 ministerial. Este quadro permanece até que, ao longo do ano de 2011, o tema dos desequilíbrios globais é elevado ao topo nas reuniões do G20, aparecendo em primeiro lugar dentre as categorias aqui analisadas tanto em relação à extensão dos textos quanto ao percentual dos comunicados dedicados ao assunto, enquanto cresciam as divergências de opinião entre as economias avançadas a respeito da melhor maneira de lançar mão da política fiscal – uma vez que a política monetária havia chegado ao limite de sua margem de manobra –, o que pode ter deixado espaço para o resgate de um tema que contava com uma visão mais amplamente compartilhada: o fato de que os desequilíbrios globais precisam ser reduzidos de ambos os lados, envolvendo medidas sérias tanto nos países deficitários quanto nos superavitários. Esta ênfase do G20 no assunto, não acompanhada pelo IMFC, em um esforço de propor uma avaliação objetiva e efetiva das principais economias responsáveis por estes grandes desequilíbrios, apresenta maior conformidade com o posicionamento brasileiro a respeito do tema, o qual considera que as maiores economias do mundo, avançadas e emergentes, devem implementar políticas que visem reduzir os desequilíbrios globais de forma a reduzir, inclusive, a ameaça dos fluxos maciços de capital – por vezes especulativo – que ronda economias emergentes como o Brasil. Um aspecto dos desequilíbrios globais é igualmente abordado pelo ministro da Fazenda em seu discurso na reunião de primavera do IMFC em abril de 2012:

Some economies are paying a high price for the ultra-loose monetary policies in advanced economies. The increase in global liquidity very quickly finds its way into emerging market economies, especially the ones with stronger economic fundamentals, such as Brazil. The Brazilian government remains committed to doing whatever it judges necessary to contain excessive and volatile capital inflows through a combination of intervention in spot and future exchange markets, macroprudential measures and capital controls.

O conteúdo do discurso do ministro da Fazenda na reunião de primavera do IMFC em abril de 2012 ilustra também diferenças entre a conformidade do posicionamento do G20 e do FMI e aquela do Brasil: “*We have doubts about the quality, consistency and evenhandedness of the ongoing work on capital flow management and urge the Fund to rethink its approach.*” O ministro voltou a tocar no tema em seu discurso na Assembléia Geral do IMFC de outubro de 2012:

We cannot accept the attempt to unfairly label as ‘protectionist’ legitimate measures of defense in the areas of foreign trade, exchange rate and capital account management. Experience has shown that the free flow of capital is not necessarily the preferable option in all circumstances. We reaffirm the need for a more balanced approach within the IMF on how to limit excessive short-term capital flows.

11.5. Categoria de análise “Padrões e Códigos Financeiros Internacionais”

Gráf. 11.13 – Extensão em número de palavras da categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.14 – Distribuição percentual da categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais observa-se a pouca ênfase que o tema recebeu nos comunicados do IMFC ao longo de todo o período analisado, especialmente ao ser considerada a relevância relativa por meio do percentual dos comunicados dedicados aos assuntos vinculados à categoria, apresentando um leve aumento no ano de 2010 e praticamente desaparecendo nos comunicados mais recentes. Ao mesmo tempo, o G20 ministerial vem dispensando maior espaço em seus comunicados para o tema, numa crescente cujo pico é observado justamente no período mais recente. Este dado aponta para o engajamento maior do G20 na questão crucial da definição de padrões e códigos financeiros internacionalmente acordados, incluindo elementos de regulação financeira e da definição de políticas para a inclusão financeira. Esta tendência do G20 de dar atenção crescente a este tema apresenta maior conformidade com o posicionamento do governo brasileiro, que se manifesta por uma regulação financeira internacional mais estrita e pela

aprovação de políticas coordenadas que promovam a inclusão financeira, especialmente nos países em desenvolvimento. O ministro da Fazenda, em seu discurso mais recente na Assembléia Geral do IMFC, em outubro de 2012, discutiu o tema da padronização internacional de ferramentas de política econômica, especialmente uma aparente ausência de isonomia por parte do FMI ao tratar o assunto:

The IMF has given strong endorsement to the monetary policies in advanced countries, including the recent measures taken by the European Central Bank. It has been more reluctant, however, to support the defensive measures that some emerging economies are being forced to deploy in response to spill-over effects of these policies. Capital account management policies have yet to be fully accepted by the Fund as a normal part of economic policy toolkit.

11.6. Categoria de análise “Reforma de Quotas e Governança do FMI”

Gráf. 11.15 – Extensão em número de palavras da categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.16 – Distribuição percentual da categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI chama a atenção o pouco espaço dedicado ao tema em ambas as instituições ao longo de todo o período analisado – a categoria nunca está entre aquelas mais enfatizadas dentre as analisadas neste estudo em nenhum dos comunicados pesquisados. O IMFC apresentou um nível constante de dedicação ao tema em seus comunicados até a resolução do impasse entre economias emergentes e avançadas no ano de 2010 (média de 166,8 palavras) – desde então o assunto praticamente desaparece dos comunicados oficiais. O G20, interessadamente, garantia mais espaço ao tema em seus comunicados antes da eclosão da crise financeira internacional, preterindo a ênfase sobre o assunto da reforma do FMI durante o auge da crise (média de 150,8 palavras). O pico observado em 2010 nos comunicados do G20, por ocasião da resolução do impasse mencionado, é seguido pelo abandono do tema até o final de 2012, quando a implementação da última reforma de quotas do FMI e a revisão da fórmula de cálculo das quotas voltam a receber mais espaço do que o tema dispõe nos comunicados do IMFC. O tema da reforma de quotas e governança do FMI é de grande interesse das economias emergentes em geral e do Brasil em particular, de forma que o pouco espaço garantido ao assunto nos comunicados oficiais de ambas as instituições não se encontra em conformidade com o posicionamento brasileiro de enfatizar a importância e a urgência da referida reforma. De qualquer forma, a leve retomada do tema, em especial em referência à revisão da fórmula de cálculo das quotas do FMI, promovida pelo G20 ministerial está em maior conformidade com o posicionamento brasileiro que tem destacado amplamente a importância desta reforma. O ministro da Fazenda comentou, na reunião de primavera do IMFC, em abril de 2012, o desequilíbrio provocado pela fórmula de quotas atualmente usada para calcular a distribuição de votos no âmbito do FMI: *“Historically, quota formulas have served as a means to artificially boost the quota shares of advanced open economies. This has especially benefited Europe.”* A relutância demonstrada por alguns países em dar prosseguimento aos itens previamente acordados levou o Ministro a comentar a preocupação brasileira com o modo como os membros do FMI têm lidado com compromissos assumidos: *“The reluctance that some countries are demonstrating in following through with the agreements we have on the comprehensive review of the formula is deeply damaging to this institution and to these countries’ own credibility.”* Em seu discurso mais recente na Assembléia Geral do IMFC, em outubro de 2012, o ministro discutiu o desempenho do FMI quanto à reforma de quotas e governança da instituição:

Despite our efforts, the 2010 quota and governance reforms did not enter into force by the time of these Annual Meetings, as agreed by the membership in 2010 and reiterated many times by the G20 and the IMFC. The failure to implement even

limited reforms, approved by an overwhelming majority of countries, sends a negative signal to the outside world about the Fund's governance structure and its willingness to change. Resistance to reform undermines the efforts to transform the IMF into a truly multilateral and representative organization. If the Fund's legitimacy deficit remains unaddressed, the institution could be thrown back on the path of diminishing relevance it experienced prior to the 2008 crisis.

A maior conformidade do G20 à posição oficial do governo brasileiro pode ser depreendida da seguinte declaração do referido discurso:

G-20 Leaders have, in their Los Cabos summit in June this year, reiterated once again '(...) that the distribution of quotas based on the formula should better reflect the relative weights of IMF members in the world economy, which have changed substantially in view of strong GDP growth in dynamic emerging markets and developing countries'. Unfortunately, we are witnessing since then attempts by some G-20 countries to backtrack on this and other commitments. We find this deeply disturbing and do not take it lightly. Everyone should realize that any attempt to go back on or 'reinterpret' commitments, especially those made at the Leaders level, risks damaging irreversibly the credibility of the countries that renege on their pledges, as well as that of the G-20 and the IMF.

11.7. Categoria de análise “Regulação Financeira Internacional”

Gráf. 11.17 – Extensão em número de palavras da categoria Regulação Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Gráf. 11.18 – Distribuição percentual da categoria Regulação Financeira Internacional nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Regulação Financeira Internacional é possível observar uma diferença de abordagem entre as duas instituições internacionais. De um lado, o IMFC, ainda que tenha constantemente abordado o tema, dispensou espaço reduzido à categoria, apesar do pico de 2010, desde a eclosão da crise até o ano de 2011, quando o assunto praticamente desaparece de seus comunicados. Por outro lado, no G20 ministerial o tema tem recebido espaço percentual dentro dos comunicados praticamente estável, mas com um aumento constante na extensão dos textos dedicados à categoria da regulação financeira internacional, incluindo os maiores picos da série no ano de 2012. Considerando a relevância estratégica do tema para a governança econômica global, e considerando a ênfase dada pelas economias emergentes quanto à importância da reforma do setor financeiro internacional e da revisão da regulação financeira internacional, a atenção crescente dispensada pelo G20 ao tema está em maior conformidade com o posicionamento brasileiro, que defende a regulação financeira como instrumento de controle dos excessos financeiros e proteção aos cidadãos. A visão brasileira a respeito da regulação financeira internacional pode ser ilustrada pela fala do ministro da Fazenda na Assembléia Geral do IMFC de outubro de 2012:

Despite some progress since 2008 on the financial reform agenda, implementation remains slow and uneven. Financial systems in most advanced economies remain overly complex and leveraged, as highlighted in the IMF's latest Global Financial Stability Report. The authorities remain apparently incapable of responding to the ingrained tendency of financial markets to develop 'innovative products' as a means of circumventing new regulations. (...) It seems that the harsh lessons of the financial crisis have gone unheeded.

Em seu discurso na Assembléia Geral do IMFC em abril de 2012, o ministro da Fazenda havia feito referência às diferenças de abordagem quanto à regulação financeira existentes entre os membros avançados e emergentes do G20:

We also need to work to ensure fiscal sustainability, especially in advanced economies, and to better regulate and supervise the financial sector to avoid the buildup of new tensions or the resurgence of the kind of vulnerabilities experienced in recent years in the United States and advanced Europe.

11.8. Verificação de confiabilidade da análise empírica

Conforme disposto na seção dedicada à metodologia empregada neste estudo, foi realizada uma etapa adicional para que a presente análise empírica passasse por uma verificação da confiabilidade dos resultados obtidos por meio da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica. Deste modo, foram empregadas ferramentas informatizadas de *quantitative textual analysis*, capazes de extrair dados quantitativos de uma sequência de textos como a utilizada neste estudo. Para este fim, todo o material analisado neste trabalho – ou seja, os mesmos 28 *communiqués*, sendo 14 comunicados referentes a reuniões do IMFC e 14 comunicados referentes a reuniões do G20 ministerial, emitidos no período de 2006 a 2012 – foi inserido no programa *QDA Miner*, de tratamento de base de dados. Em seguida, utilizando a ferramenta *Wordstat*, foram extraídas estatísticas relativas às quantidades e proporções das palavras utilizadas em cada comunicado considerado. A partir da construção de dicionários correspondentes às mesmas categorias de análise definidas pelo *G20 Research Group* – utilizadas na etapa anterior deste estudo – por meio da seleção de palavras-chave estritamente vinculadas a cada uma das seis categorias, foi possível identificar as distribuições relativas entre as categorias em cada uma das instituições ao longo do período analisado. A seguir, será apresentada uma breve comparação dos dados obtidos a partir desta análise informatizada.

Primeiramente, a frequência total das palavras-chave selecionadas em cada uma das categorias¹³⁴ indica uma ênfase maior por parte do IMFC em referência às categorias Arquitetura Financeira Internacional (76% mais que o G20), Desequilíbrios Globais (30% mais) e Reforma de Quotas e Governança do FMI (30% mais), enquanto que o G20 ministerial enfatizou mais no mesmo período temas ligados às categorias Crise Financeira Internacional (10% mais que o IMFC), Padrões e Códigos Financeiros (87% mais) e Regulação Financeira Internacional (55% mais).

¹³⁴ Palavras-chave vinculadas às categorias de análise: Arquitetura Financeira Internacional – *arrangements, capacity, concessional, facilities, fund, institutions, leaders, stability, surveillance, IMF*; Crise Financeira Internacional – *challenges, confidence, crisis, recovery, risk, risks, spillover, systemic, volatility, vulnerabilities*; Desequilíbrios Globais – *euro, flow, imbalances, Japan, states, united*; Padrões e Códigos Financeiros Internacionais – *standards*; Reforma de Quotas e Governança do FMI – *formula, governance, IEO, quota, quotas, reform, reforms, voice*; Regulação Financeira Internacional – *derivatives, FSB, inclusion, oversight, regulation, resilience, sound, strengthen, strengthening, system*.

Frequência de palavras-chave nos comunicados do IMFC por categoria														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	52	41	56	55	62	76	51	48	24	32	24	21	26	19
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	8	6	10	10	19	37	16	10	19	16	20	12	14	8
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	12	7	9	6	6	4	5	1	1	3	7	10	1	7
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	3	0
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	11	25	18	17	22	22	17	23	20	21	8	12	18	16
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	9	10	12	13	7	9	9	6	11	11	9	5	23	4

Tab. 11.1 – Frequência de palavras-chave por categoria nos *communiqués* do IMFC no período 2006-2012

Frequência de palavras-chave nos comunicados do G20 ministerial por categoria														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	31	31	29	12	14	23	18	17	20	15	23	26	41	33
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	7	15	37	5	20	15	18	18	16	8	16	14	16	23
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	2	8	6	1	0	1	0	5	8	13	5	1	2	9
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	5	0	1	1	7	3	6	3	5	2	3	3	7	6
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	26	16	5	8	12	7	15	14	4	6	11	18	21	29
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	6	10	12	16	29	18	17	14	34	26	25	23	30	46

Tab. 11.2 – Frequência de palavras-chave por categoria nos *communiqués* do G20 no período 2006-2012

Em relação à distribuição relativa da frequência das palavras-chave de cada categoria dentro de cada um dos *communiqués* – o que indica a composição de cada um dos comunicados oficiais – observa-se que em todos os 14 *communiqués* do IMFC a categoria mais enfatizada é Arquitetura Financeira Internacional e em 10 deles a segunda categoria mais enfatizada é Reforma de Quotas e Governança do FMI, enquanto que no G20 ministerial a categoria Arquitetura Financeira Internacional é a mais enfatizada em seis comunicados e aparece em segundo lugar em sete comunicados – além disso, no caso do G20 é possível observar que, desde 2009 (11 *communiqués*), a categoria Regulação Financeira Internacional sempre aparece em primeiro ou segundo lugar (seis vezes em primeiro, cinco vezes em segundo). Nota-se ainda que a categoria Arquitetura Financeira Internacional, que representa a maior parte de cada comunicado do IMFC antes da crise financeira e, a partir deste momento, reduz sua presença (redução total de 38%), cede espaço para a categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI, que apresenta tendência de crescimento no período (aumento total de 147%). No G20, estas mesmas categorias apresentam, respectivamente, redução de 44% e aumento de 304%.

Distribuição percentual das categorias em cada comunicado do IMFC														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	56,5	45,6	52,8	54,5	53,4	51	52	54,5	32	38,6	34,8	35	30,6	35,2
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	8,7	6,7	9,4	9,9	16,4	24,8	16,3	11,4	25,3	19,3	29	20	16,5	14,8
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	13	7,8	8,5	5,9	5,2	2,7	5,1	1,1	1,3	3,6	10,1	16,7	1,2	13
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	0	1,1	0,9	0	0	0,7	0	0	0	0	1,4	0	3,5	0
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	12	27,8	17	16,8	19	14,8	17,3	26,1	26,7	25,3	11,6	20	21,2	29,6
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	9,8	11,1	11,3	12,9	6	6	9,2	6,8	14,7	13,3	13	8,3	27,1	7,4

Tab. 11.3 – Distribuição percentual das categorias nos *communiqués* do IMFC no período 2006-2012

Distribuição percentual das categorias em cada comunicado do G20 ministerial														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	40,3	38,8	32,2	27,9	17,1	34,3	24,3	23,9	23	21,4	27,7	30,6	35	22,6
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	9,1	18,8	41,1	11,6	24,4	22,4	24,3	25,4	18,4	11,4	19,3	16,5	13,7	15,8
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	2,6	10	6,7	2,3	0	1,5	0	7	9,2	18,6	6	1,2	1,7	6,2
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	6,5	0	1,1	2,3	8,5	4,5	8,1	4,2	5,7	2,9	3,6	3,5	6	4,1
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	33,8	20	5,6	18,6	14,6	10,4	20,3	19,7	4,6	8,6	13,3	21,2	17,9	19,9
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	7,8	12,5	13,3	37,2	35,4	26,9	23	19,7	39,1	37,1	30,1	27,1	25,6	31,5

Tab. 11.4 – Distribuição percentual das categorias nos *communiqués* do G20 no período 2006-2012

Finalmente, com relação à distribuição relativa da frequência das palavras-chave de uma mesma categoria ao longo de todo o período analisado – o que indica, por sua vez, a evolução da ênfase depositada sobre cada categoria ao longo do período analisado – é possível observar que as palavras-chave vinculadas às categorias Arquitetura Financeira Internacional (13% do total da categoria) e Crise Financeira Internacional (18%) aparecem proporcionalmente mais, no caso do IMFC, no segundo semestre de 2008, enquanto que aquelas vinculadas às categorias Padrões e Códigos Financeiros Internacionais (43%) e Regulação Financeira Internacional (17%) aparecem proporcionalmente mais no primeiro semestre de 2012. No caso do G20 as palavras-chave das categorias Arquitetura Financeira Internacional (12% do total da categoria) e Padrões e Códigos Internacionais (14%) estão mais concentradas no primeiro semestre de 2012, enquanto que a maior proporção daquelas ligadas às categorias Reforma de Quotas e Governança do FMI (15%) e Regulação Financeira Internacional (15%) se encontra no segundo semestre de 2012. Outro dado se refere à categoria Desequilíbrios Globais, que tem seu pico no IMFC no primeiro semestre de 2006, enquanto que no G20 a maior frequência desta categoria aparece no primeiro semestre de 2011.

Distribuição histórica de cada categoria nos comunicados do IMFC														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	8,9	7	9,5	9,4	10,6	12,9	8,7	8,2	4,1	5,5	4,1	3,6	4,4	3,2
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	3,9	2,9	4,9	4,9	9,3	18	7,8	4,9	9,3	7,8	9,8	5,9	6,8	3,9
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	15,2	8,9	11,4	7,6	7,6	5,1	6,3	1,3	1,3	3,8	8,9	12,7	1,3	8,9
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	0	14,3	14,3	0	0	14,3	0	0	0	0	14,3	0	42,9	0
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	4,4	10	7,2	6,8	8,8	8,8	6,8	9,2	8	8,4	3,2	4,8	7,2	6,4
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	6,5	7,2	8,7	9,4	5,1	6,5	6,5	4,3	8	8	6,5	3,6	16,7	2,9

Tab. 11.5 – Distribuição histórica de cada categoria nos *communiqués* do IMFC no período 2006-2012

Distribuição histórica de cada categoria nos comunicados do G20 ministerial														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL	9,3	9,3	8,7	3,6	4,2	6,9	5,4	5,1	6	4,5	6,9	7,8	12,3	9,9
CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	3,1	6,6	16,2	2,2	8,8	6,6	7,9	7,9	7	3,5	7	6,1	7	10,1
DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS	3,3	13,1	9,8	1,6	0	1,6	0	8,2	13,1	21,3	8,2	1,6	3,3	14,8
PADRÕES E CÓDIGOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS	9,6	0	1,9	1,9	13,5	5,8	11,5	5,8	9,6	3,8	5,8	5,8	13,5	11,5
REFORMA DE QUOTAS E GOVERNANÇA DO FMI	13,5	8,3	2,6	4,2	6,3	3,6	7,8	7,3	2,1	3,1	5,7	9,4	10,9	15,1
REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	2	3,3	3,9	5,2	9,5	5,9	5,6	4,6	11,1	8,5	8,2	7,5	9,8	15

Tab. 11.6 – Distribuição histórica de cada categoria nos *communiqués* do G20 no período 2006-2012

Este exercício de utilização de ferramentas informatizadas de *quantitative textual analysis*, portanto, demonstra que os resultados obtidos por meio da aplicação de técnicas de análise quantitativa de dados textuais clássica – como redução da extensão dos comunicados oficiais do IMFC e aumento da extensão dos comunicados oficiais do G20 ministerial, tendência de aumento crescente na ênfase do G20 sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Reforma de Quotas e Governança do FMI e Regulação Financeira Internacional, tendência de redução na ênfase do IMFC sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Desequilíbrios Globais e, em menor escala, Reforma de Quotas e Governança do FMI – são confirmados pela aplicação de uma metodologia alternativa. Este fato reforça o aspecto da confiabilidade dos resultados apresentados neste trabalho, o que se soma ao grau elevado de validade, conforme discutido anteriormente, obtido pela metodologia originalmente utilizada na análise empírica.

11.9. Observações a respeito do papel da instituição

Objecção pode ser levantada em relação ao fato de que o G20 tem mesmo um papel mais afeito à regulação financeira internacional, tema que vincula várias das categorias utilizadas no estudo, do que o IMFC, que teria um papel mais operacional. Este pode ser o caso, mas então o IMFC poderia se ater mais ao seu papel operacional – a questão que permite a análise comparativa é o fato de que o IMFC se permite tratar e divulgar suas posições a respeito dos diversos temas aqui analisados referentes à governança econômica global mesmo após a emergência do G20 ao patamar de principal fórum de cooperação econômica internacional. Deste modo, conforme visto acima, eventuais diferenças no peso dado a determinados assuntos nos comunicados oficiais destas importantes instituições da governança econômica global – em função de suas diferenças históricas, estruturais e de governança institucional – não devem passar despercebidas. Desta constatação provém o interesse do presente estudo.

11.10. Observações a respeito do posicionamento dos governos

Outra objeção que poderia ser levantada com relação à análise aqui apresentada se refere à contraposição dos dados empíricos com o quadro de referência do posicionamento oficial do governo brasileiro em relação aos temas da governança econômica global. Segundo este raciocínio, seria possível imaginar que não só o Brasil, mas também outras economias emergentes – como se espera – e, até mesmo, algumas dentre as economias avançadas podem vir a compor, por meio de suas manifestações formais públicas, um quadro de posicionamentos oficiais bastante similar àquele considerado neste estudo – logo, se uma economia avançada manifesta posicionamentos semelhantes aos brasileiros, o isolamento da posição brasileira como parâmetro de avaliação só teria validade se contraposta ao posicionamento oficial de outro país, o qual se mostrasse claramente distinto. Entretanto, ainda que um estudo que considere as variações na conformidade da posição oficial de uma instituição internacional em relação a diferentes países ao longo de uma série temporal seja de interesse acadêmico, este não foi o caminho de pesquisa seguido neste trabalho – o que se investigou aqui foram as diferenças nas variações na conformidade do posicionamento oficial de duas das principais instituições internacionais da governança econômica global, extraído a partir dos comunicados oficiais emitidos após seus encontros ministeriais, em relação à posição manifesta formalmente por um único país emergente, o Brasil, ao longo de uma série

temporal. Deste modo, é possível observar diferenças importantes no tratamento que cada uma destas instituições concede aos mesmos temas, no mesmo período, bem como eventuais tendências de cada uma das instituições de se aproximar ou se distanciar da visão defendida por uma economia emergente como o Brasil – independentemente do fato de o país ser o precursor na defesa de determinado ponto da agenda ou somente um seguidor da linha de argumentação de outro país ou grupo de países, uma vez que não se pretendia determinar aqui quaisquer vetores de causalidade. Os dados da conformidade relativa obtidos a partir da análise comparativa dos comunicados oficiais de ambas as instituições em contraposição à posição brasileira independem da similaridade ou distanciamento entre o posicionamento oficial do Brasil e o de outros países membros destas instituições internacionais, e se sustentam na aplicação da metodologia aqui apresentada. Por sua vez, é possível que a explicação para uma eventual maior ou menor conformidade entre o posicionamento oficial de uma instituição internacional e a de um determinado país varie em função do conjunto específico de países que defende abordagem similar no âmbito daquela instituição – o que não deixa de ser uma investigação interessante para futuras pesquisas.

12. Conclusão

Neste trabalho procurou-se demonstrar que o G20 tem sido capaz de refletir as transformações ocorridas na ordem econômica mundial de forma mais ampla e mais ágil do que o FMI, garantindo às economias emergentes, no debate a respeito da governança econômica global, espaço mais condizente com seu status na economia mundial do que aquele reservado a estes países no sistema decisório do Fundo. Este fato parece ser condicionado pela assimetria institucionalizada entre a representatividade dos países industrializados e aquela das economias emergentes no âmbito do FMI. Com a obtenção de um espaço relativo maior dentro do G20, as economias emergentes passam a ter mais poder para interferir na organização da governança econômica global, garantindo a defesa de seus próprios interesses, entre eles a consolidação de um sistema multilateral mais equilibrado e de seu recém-adquirido status neste sistema. Deste modo, é possível afirmar que o G20, em função de sua configuração institucional, oferece melhores condições para favorecer a consolidação da posição das economias emergentes no sistema internacional do que o FMI.

Na segunda parte deste trabalho foi realizada uma análise empírica a partir da utilização de técnicas de análise de conteúdo, com a finalidade de investigar as semelhanças e diferenças na conformidade entre o posicionamento oficial do governo brasileiro e o consenso expresso após as reuniões bianuais das instituições internacionais analisadas, o FMI e o G20. A aplicação da análise quantitativa de dados textuais clássica permitiu a identificação de uma redução na extensão dos *communiqués* do IMFC, ao mesmo tempo em que se observa um aumento na extensão dos *communiqués* do G20, o que parece apontar para um ganho de relevância deste último no presente contexto de resolução da crise financeira internacional, em detrimento do primeiro. Entre as categorias analisadas, foi observado um aumento no espaço dedicado pelo G20 nos temas relacionados à Arquitetura Financeira Internacional, aos Desequilíbrios Globais, aos Padrões e Códigos Financeiros Internacionais e, especialmente, à Regulação Financeira Internacional – ao mesmo tempo em que se observa um declínio no espaço dedicado aos mesmos temas nos *communiqués* do IMFC. As categorias relacionadas à Crise Financeira Internacional e à Reforma de Quotas e Governança do FMI apresentam resultados menos conclusivos. Considerando o posicionamento oficial do governo brasileiro, conforme formalizado nos discursos do ministro da Fazenda no IMFC, do qual é possível depreender o interesse em ampliar e aprofundar o debate a respeito dos temas vinculados às categorias analisadas, é possível afirmar que o consenso expresso pelo G20 ministerial apresenta maior conformidade com a posição do Brasil do que aquele expresso pelo IMFC.

A posterior aplicação de recursos de análise quantitativa de dados textuais informatizada, a partir da construção de dicionários de palavras-chave, possibilitou a confirmação das tendências observadas na etapa anterior da análise empírica – como a redução da extensão dos comunicados oficiais do IMFC e aumento da extensão dos comunicados oficiais do G20 ministerial, tendência de aumento crescente na ênfase do G20 sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Reforma de Quotas e Governança do FMI e Regulação Financeira Internacional, tendência de redução na ênfase do IMFC sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Desequilíbrios Globais e, em menor escala, Reforma de Quotas e Governança do FMI. A observação destes resultados a partir da aplicação de uma segunda metodologia reforça o aspecto da confiabilidade da presente pesquisa, a qual, conforme discutido anteriormente, teve sua validade enfatizada pela aplicação da metodologia originalmente utilizada na análise empírica.

Uma questão pertinente que pode ser provocada por este estudo se refere à aplicabilidade das conclusões possibilitadas pela presente análise descritas acima. Primeiramente, a análise empírica apresentada acima pode oferecer base para o desenvolvimento de novos estudos, de forma que se possa progredir na compreensão de fenômenos complexos e relevantes no estudo da economia política internacional. Além disso, as conclusões apresentadas acima podem fundamentar o desenvolvimento de políticas específicas de atuação, aplicadas às características da configuração institucional de cada uma destas instituições internacionais. Estudos futuros podem indicar características equivalentes em relação a outras instituições internacionais da governança econômica global, como o FSB e o BIS, provendo de forma análoga fundamento para o desenvolvimento de estratégias específicas de atuação nestes fóruns multilaterais.

A multiplicação de estudos similares – que identifiquem desigualdades na capacidade que diferentes instituições internacionais possuem de refletir o posicionamento de economias emergentes – seguida do desenvolvimento de políticas específicas de atuação nestas instituições a partir dos resultados obtidos, pode contribuir para o estabelecimento de um novo equilíbrio sistêmico que supere o desequilíbrio que caracteriza o sistema internacional.

REFERÊNCIAS¹

BOUGHTON, J.; BRADFORD, C. **Global Governance: New Players, New Rules.** Finance and Development 44(4). 2007. p. 10–14.

CHO, Y. **What do Asian Countries Want the Seat at the High Table for?** G20 as a New Global Economic Governance Forum and the Role of Asia. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No. 73. Manila: Asian Development Bank. 2011. p. 1-29.

COOPER, A. **The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested ‘steering committee’ for the world.** International Affairs, 86. 2010. p. 741–757. doi: 10.1111/j.1468-2346.2010.00909.x

COOPER, A.; ANTKIEWICZ, A.; SHAW, T. **The Logic of the B(R)ICSAM Model for Global Governance.** In: COOPER, A.; ANTKIEWICZ, A. (Ed.) Emerging powers in global governance: lessons from the Heiligendamm process. Waterloo, Ontario: CIGI and Wilfrid Laurier University Press. 2008. p. 19-44.

_____. **Lessons from/for BRICSAM about South–North Relations at the Start of the 21st Century:** Economic Size Trumps All Else?. International Studies Review, 9. 2007. p. 673–689. doi: 10.1111/j.1468-2486.2007.00730.x

DESAI, R.; VREELAND, J. **Global Governance in a Multipolar World:** The Case for Regional Monetary Funds. International Studies Review, 13. 2011. p. 109–121. doi: 10.1111/j.1468-2486.2010.01002.x

EICHENGREEN, B. **Out of the Box Thoughts about the International Financial Architecture.** IMF Working Paper. WP/09/116. 2009.

G20 SECRETARIAT. **The G-20 Toronto Summit Declaration.** 2010. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DfkG5E8MkXYJ:www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_en.pdf+G-20+Toronto+Summit+Declaration&hl=en&pid=bl&srcid=ADGEESioL_W10AhBneVOHqclhniDi6R2QklokVIC0PI9b25vizfdt-0VoOiPg_OWi6B4R4d8VdnELiRIYVCfwwE7XyfrG5siIWogw5O7NviCLWXozh5n9vsomaYxOfMRnXZhwaPmdzXk&sig=AHIEtbSUGHeLy7GK2Fd0fsiSiG-KRsX4Xg>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. **The Group of Twenty: A History.** 2008. Disponível em <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:iBfyqllitIsJ:www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf+the+group+of+twenty:+a+history&hl=en&pid=bl&srcid=ADGEEShnzUIaY9JSoYIYV1zo-XIN55yy9cS2bL5e2yMEEpOZDp90NdWAxq72WL3lcsY39vndaysKNC7U61zOP6U3KT9_zfS0YZ5FD5xXz56BQCG-iSC2Ub1oI1HFXZzVjJoMnvbLplKU&sig=AHIEtbSNz7k4xQXSLU8s5T5JOT0Xg15c6w>. Acesso em: 05 mar. 2013.

¹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

GILPIN, R. **Global Political Economy**: understanding the international economic order. Princeton University Press. 2001.

GOLDIN, I.; VOGEL, T. **Global Governance and Systemic Risk in the 21st Century**: Lessons from the Financial Crisis. *Global Policy*, 1. 2010. p. 4–15. doi: 10.1111/j.1758-5899.2009.00011.x

GUERRIERI, P. **Multipolar governance and global imbalances**. *International Affairs*, 86. 2010. p. 681–692. doi: 10.1111/j.1468-2346.2010.00905.x

HURRELL, A. **The Theory and Practice of Global Governance**: The Worst of All Possible Worlds?. *International Studies Review*, 13. 2011. p. 144–154. doi: 10.1111/j.1468-2486.2010.01005.x

_____. **Global Liberalism in Harder Times**. IPPR Vol. 6 Issue 1. 2010. p 16-24. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol6no1/3-CM-Global_Liberalism_Hurrell.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. **Brazil and the New Global Order**. Article for *Current History*. 2010. p. 1-8. Disponível em: <<http://rrii.flacso.org.ar/web/web/wp-content/uploads/2010/09/Hurrell-Brazil-and-the-New-Global-Order1.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. **Hegemony, liberalism and global order**: what space for would-be great powers?. *International Affairs*, 82. 2006. p. 1–19. doi: 10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **About the IMF**: Governance Structure. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/govstruct.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

KAYA, A. **Conflicted Principals, Uncertain Agency**: The International Monetary Fund and the Great Recession. *Global Policy*, 3. 2011. p. 24-34. doi: 10.1111/j.1758-5899.2011.00096.x

KIRTON, J. **Assessing G8 and G20 Performance, 1975-2009**. Paper presented at the international convention of the International Studies Association, New Orleans. 2010. p. 1-4.

_____. **The G20 and Broader Multilateral Reform**. Paper Prepared for the preparatory meeting for the conference on ‘What Role for the G20 in Post-Crisis World? FRIDE, Seoul, Korea. 2010. p. 1-12.

_____. **The G20**: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance. In: KIRTON, J.; DANIELS, J.; FREYTAG, A. (Ed.) *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*. Aldershot: Ashgate. 2001.

KLABBERS, J. **Two Concepts of International Organisations**. *International Organisations Law Review*, 2. 2005. p. 277–293.

KRIPPENDORF, K. **Content Analysis: An Introduction to Its Methodology**. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage. 2004.

LAMY, P. **Global Governance: Getting Us Where We All Want to Go and Getting Us There Together**. *Global Policy*, 1. 2010. p. 312–314. doi: 10.1111/j.1758-5899.2010.00047.x

MIKHAYLOV, S.; LAVER, M.; BENOIT, K. **Coder Reliability and Misclassification in Comparative Manifesto Project Codings**. Paper presented at the 66th National Conference of the Midwest Political Science Association: Chicago. 2008.

MO, J. **Placing the G20 in the Emerging System of Global Governance**. Hills Governance Center at Yonsei Working Paper. 2010. p. 2-13.

NEUENDORF, K. **The Content Analysis Guidebook**. Thousand Oaks: Sage. 2002.

OVERBEEK, H.; DINGWERTH, K.; PATTERBERG, P.; COMPAGNON, D. **Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?**. *International Studies Review*, 12. 2010. p. 696–719. doi: 10.1111/j.1468-2486.2010.00967.x

PATRICK, S. **G20: present at the creation of a new economic order**. Council on Foreign Relations: First Take. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/publication/20296/g20.html?breadcrumb>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

PETTIS, M. **The G20 Meetings: No Common Framework, No Consensus**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Affairs, Policy Brief 79. 2009. p. 1–11.

RAMACHANDRAN, V.; RUEDA-SABATER, E.; KRAFT, R. **Rethinking Fundamental Principles of Global Governance: How to Represent States and Populations in Multilateral Institutions**. *Governance*, 22. 2009. p. 341–351. doi: 10.1111/j.1468-0491.2009.01442.x

SOARES DE LIMA, M.; HIRST, M. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities**. *International Affairs*, 82. 2006. p. 21–40. doi: 10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x

SOTERO, P. **Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power**. *Politics*, 30. 2010. p. 71–81. doi: 10.1111/j.1467-9256.2010.01394.x

STIGLITZ, J. **The Future of Global Governance**. In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. (Ed.) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press. 2008. p. 309–323.

SUBACCHI, P. **New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order?**. *International Affairs*, 84. 2008. p. 485–498. doi: 10.1111/j.1468-2346.2008.00719.x

VAN LANGENHOVE, L. **The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0**. *Global Policy*, 1. 2010. 263–270. doi: 10.1111/j.1758-5899.2010.00042.x

VREELAND, J. **Buying Bretton Woods**. Georgetown University. 2010. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/silvaplana/papers/VreelandTubingen.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. **Governance at The International Monetary Fund**. Georgetown University. 2009. p. 1-8. Disponível em: <http://policydialogue.org/files/events/vree_transparency_conf.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

WOODS, N. **Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?**. *Global Policy*, 1. 2010. p. 51–63. doi: 10.1111/j.1758-5899.2009.0013.x

_____. **The G-20 Leaders and Global Governance**. University College, Oxford. 2010. p. 3-15.

YOUNG, A. **Perspectives on the Changing Global Distribution of Power: Concepts and Context**. *Politics*, 30. 2010. p. 2–14. doi: 10.1111/j.1467-9256.2010.01390.x

ZURN, M.; STEPHEN, M. **The View of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions**. *Politics*, 30. 2010. p. 91–101. doi: 10.1111/j.1467-9256.2010.01388.x

ANEXO A

CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA CLASSIFICAÇÃO DOS ASSUNTOS APRESENTADOS NOS COMUNICADOS OFICIAIS DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS ANALISADAS

Definições das categorias de análise e palavras-chave conforme metodologia estabelecida e empregada pelo *G20 Research Group, University of Toronto*, Canadá, organizado pelo Prof. John Kirton – material para referência extraído integralmente (exceto observações do autor do presente trabalho entre colchetes nas listas de palavras-chave) a partir de *G20 Finance Ministerials, 1999 – Finance Ministerial Conclusions*. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

Financial Crisis

Definition

This analysis focuses on the global governance of systemic financial crisis. Such a crisis is defined as a sudden, surprising loss of confidence, liquidity or solvency in private financial institutions, financial markets or governments that the home national governments are unable to control and that thus spreads to other countries in ways that do or might endanger the broader global financial system. A crisis can come in different varieties, especially in the current era of intensifying or “third wave” globalization. This era has brought increased “hot money” flows, credit risk, transmission of shocks, increasingly sophisticated financial institutions, highly leveraged institutions, and regulatory arbitrage. It has seen not only the old crises brought by government’s international payments imbalances but also new crises brought by the private sector fleeing countries in response to the collapse of far-off private sector financial institutions, and thus devastating the economies and societies of the countries they flee.

Not included in this definition are the related but separate issues of global imbalances, exchange rate misalignments and reform of the international financial institutions including the International Monetary Fund. It should not include anything that may touch on the issue of financial crises from other issue areas, such as the still ongoing America-turned-global financial crisis, instigated by a sudden credit contraction in the U.S. housing market, which gradually spread to global financial markets, sharply deteriorating the liquidity and solvency in the banking systems of advanced industrialized countries, adversely affecting the exporting industries of emerging market economies, as well as quickly deteriorating the solvency and financial stability of transition economies of Eastern Europe, and spreading to the developing world as well. Discussions of regulatory approaches, of executive compensation practices, of exit strategies, are particularly pertinent here.

Criteria

Inclusions

Crisis (financial) and vulnerability thereto: systemic, national, regional [inclusão financial turmoil]

Liquidity

Confidence

Solvency

Banking systems

Financial markets

Vulnerability, financial, in globalization

Hot money

Credit risk

Leverage, financial instruments, hedge funds , regulatory arbitrage

Regulation of financial institutions

Financial shocks

Systemic risk

Exclusions

Include the paragraphs with the key terms below only if they directly refer to preventing or reducing the frequency and severity of financial crises:

Global Imbalances

Exchange rate misalignments

Adaptation of standards and codes

Currency exchange crises

Financial architecture [inclusão quando relacionado à crise financeira]

International financial institution architecture

Reform of the International Monetary Fund

Financial Stability Forum/Board

Financial Regulations

Introduction

In the context of the G20, financial regulation mostly refers to standards and codes. In general, financial regulations oblige domestic financial institutions to meet specific requirements, restrictions, principles and guidelines to maintain integrity of the financial system and conduct appropriate reporting, monitoring, inspection and enforcement of regulations. Regulations can be administered by the government or a non-governmental organization (such as an industry association or professional standards board). Overall, the issue area of financial regulation consists, in crisis and non-crisis situations, of the activities at the international, national, and sub-federal levels to shape through hard law regulation or soft law supervision the government and industry regimes (principles, norms, rules and decision-making procedures) for the activities of sectors of and firms in the financial services industry, including: banking, securities, accounting, credit, rating agencies, hedge funds, private equity, other alternative investments, derivatives, exchanges, insurance, mutual funds, pension funds and sovereign wealth funds.

Search Terms

The following keywords were used for this report.

Inclusions

Accounting standards, authorities, banking regulation, banking standards, banking supervision, Basel II Capital Framework, [included Basel III], Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), bond regulation, capital standards, code, corporate governance, corporate responsibility, credit rating agencies [credit rating], derivatives, evaluation process, Financial Accounting Standards Board (FASB), financial crime, financial disclosure [disclosure], financial innovation, [included financial inclusion, financial education and financial consumer protection], financial markets, financial markets reform, financial regulation [regulation], Financial Sector Assessment Program (FSAP), financial services industry, Financial Stability Forum or Board (FSF, FSB), financial supervision [supervision], hedge funds, illicit finance risks, International Accounting Standards Board (IASB), international code of good practice, International Organization of Securities Regulators (IOSR), [included International Organization of Securities Commissions IOSCO], market regulation, peer review, prudential standards [prudential], reform, regulators, regulatory arbitrage, reserve ratios, reserve requirements [include capital requirements], securities regulation, standard setting bodies, standards, stock regulation, stress tests, structural reform, supervisors, supervisory colleges, [exclusão tax havens por estar vinculado a categoria não analisada neste estudo], Washington Action Plan [inclusão shadow banking] [inclusão SIFIs] [exclusão NCJs] [inclusão protectionism]

Exclusions

Financial Action Task Force (FATF), money laundering, terrorist financing [exclusão tax havens]

Coding Rules:

The unit of analysis is the sentence (if stand alone) or paragraph.

A direct reference to financial regulation or a cognate term is required.

Cognate or extended terms can be used without a direct reference to “financial regulation” if they have previously been directly associated together in summit document history.

Global Imbalances

Definition

Global imbalances are defined here by excessive saving on the part of one systemically significant group of countries or a single country and a corresponding excess in spending by another group of systemically significant countries or single country, causing concern about the financial situation affecting either individual countries or the global financial system as a whole. The term can also refer to excessive fiscal vulnerabilities and current account surpluses and deficit that threaten global financial stability.

Criteria

Inclusions

Global imbalance [inclusão Imbalance]

Trade current account imbalance [inclusão CAPITAL FLOWS]

[inclusão FINANCIAL SAFETY NETS, FSN; inclusão Concessional Lending para países de baixa renda somente quando relacionado ao tema financial safety nets, nos demais casos inclusão em Financial Architecture] [Obs.: inclusão dos termos-chave (1) fluxos de capital, (2) Financial

Safety Nets e (3) FCL [Flexible Credit Line] na categoria Desequilíbrios Globais, em função do fato de que estes temas se referem diretamente aos "current account imbalances" que estão previstos pelo *G20 Research Group* na metodologia aqui apresentada]

[inclusão Flexible Credit Line para economias emergentes (+FCL)]

[inclusão NAB somente quando explicitamente vinculado ao tema financial safety nets]

Savings, spending, if it affects global macroeconomic and financial stability

External imbalances

[inclusão IMF surveillance somente quando explicitamente vinculado ao tema capital flows e exchange rate policies]

[Obs.: conforme especificado acima, na categoria Desequilíbrios Globais, foram consideradas menções ao NAB (New Arrangements to Borrow) e ao Concessional Lending (para países de baixa renda) somente quando explicitamente vinculado ao tema dos Financial Safety Nets, uma vez que o NAB e o Concessional Lending são por vezes mencionados em outros contextos – por exemplo quando se fala em recursos do FMI em geral, para todo e qualquer tipo de empréstimo. Portanto não foi computada toda e qualquer menção aos recursos do FMI em geral como parte do tema Financial Safety Nets e, por consequência, como parte da categoria Desequilíbrios Globais; foi computada toda menção aos recursos do FMI em geral SOMENTE como parte da categoria Arquitetura Financeira Internacional, que inclui a capacidade de empréstimo do FMI.]

Exclusions

Economic crisis [exclusão quando for menção geral, inclusão quando vinculada ao tema global imbalances]

Trade deficit more broadly

Fiscal deficit more broadly

Global imbalance

Trade, current account imbalance

Savings, spending, if it affects global macroeconomic and financial stability

External imbalances

International Financial Architecture

Definition

This issue area includes the activities of the Bretton Woods institutions, as well as other international financial institutions (IFIs) such as the Financial Stability Board (FSB) and its former incarnation, the Financial Stability Forum (FSF), as well as the International Monetary and Financial Committee (IMFC) of the International Monetary Fund (IMF). It includes these institutions' responsibilities such as policies and consensus-oriented activities that help shape and govern the global financial system. Thus the issue area considers the "financial architecture" built on these global institutions — their institutional role, effectiveness, legitimacy, coordination and lending activities. It does not include

IMF governance reform, trade architecture, debt crisis in emerging markets, capital account liberalization or exchange rates. It does, however, include the institutional crisis management role of the IFIs.

Criteria

Inclusions

Bretton Woods institutions (BWIs)

international financial institutions (IFIs)

International Monetary Fund (IMF) surveillance + Fund surveillance [inclusão surveillance]

structural adjustment, conditionality and other aspects of IMF lending Fund lending [inclusão IMF RESOURCES Fund resources] and World Bank lending tied to the functioning of the global financial system as a whole [inclusão FRAMEWORK and MAP, inclusão IMSystem, inclusão Role of SDR] [inclusão Financial Safety Nets; inclusão Concessional Lending para países de baixa renda; inclusão FCL para emergentes)] [inclusão NAB]

international institutions, their effectiveness and role [inclusão Fund's mandate]

Financial Stability Forum or Board (FSF, FSB) and International Monetary and Financial Committee (IMFC)

IMF and World Bank governance reform (only if both are mentioned in governance reform discussion) [inclusão IMF World Bank collaboration]

Exclusions

exchange rates

IMF reform (voice and vote/chairs and shares)

World Trade Organization (WTO) and explicit trade-related architecture

capital account liberalization

debt crisis in emerging markets

Reform of the International Monetary Fund

Definition

Reform of the International Monetary Fund (IMF) includes those features that pertain to its governance structure, including IMF voice and vote reform (chairs and shares, as it is commonly referred to) and also mentions of reforming the IMF's executive board. Voice and vote reform includes the voting power allocated to each IMF member, as well as the financial quota shares (input) that each member contributes. This issue area also includes any mentions of the selection of the executive direction. It does not include parallel reforms suggested for the World Bank (or broad governance reform references either to the IMF or the World Bank), nor does it refer to any other features of the IMF's international role such as loans (output) or surveillance activities.

Criteria

Inclusions

voice and vote reform [inclusão quota reform]

chairs and shares

member quotas (inward funds, financial contributions)

governance reform

executive board reform

Exclusions

surveillance

reform of international financial institutions other than the IMF

IMF loans

debt

development financing

member quotas (outward, access to lending)

financial architecture in general

World Bank or IMF/World Bank reform

Standards and Codes

Definition

This issue area includes all conclusions by the G20 finance ministers and central bank governors referring to the proliferation and adherence to standards and codes. It includes best-practice standards of macroeconomic management and legal codes that govern different financial sectors. Transparency, macroeconomic policy, corporate governance data dissemination, financial sector reform – where they promote cohesion across the national financial sectors and laws governing financial markets – are all included. Also included are banking regulations, as governed by the Basel Committee on Banking Supervision, and the global governance of securities and financial markets, as defined by the International Organization of Securities Organizations (IOSCO). This issue area does not include surveillance by the International Monetary Fund, crisis prevention or exchange rate policies.

Criteria

Inclusions

codes and standards

transparency, macroeconomic policy/ies, corporate governance data dissemination, financial sector reform – in the context of promoting cohesion across national financial sectors and laws governing financial markets [somente macroeconomic policy e financial sector reform no contexto especificado]
financial sector regulation [inclusão financial regulation]

prudential public sector policy [prudential]

Financial Sector Assessment Program (FSAP) and Reports on Observances with Standards and Codes (ROSCs)

International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

Basel Accord and Basel Committee of Banking Supervisors (BCBS) [Basel]

best practices [presente apenas em relação aos SWFs]

[inclusão principles on financial consumer protection]

[inclusão financial inclusion]

[inclusão financial education]

Exclusions

exchange rate policies

[exclusão SIFIs [Regulation], regulation e oversight of shadow banking [Regulation], energy markets, commodity derivatives markets, money laundering, non-cooperative jurisdictions and information for tax purposes [Regulation]]

surveillance by the International Monetary Fund [exclusão surveillance em geral, inclusão FSAP]

Crisis prevention with no reference to implementing or adhering to codes and standards