Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Centro de Ciências Sociais

Rubens de Siqueira Duarte

Repolitizando a política externa financeira: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós 2008

Rio de Janeiro
2013

Rubens de Siqueira Duarte

Repolitizando a política externa financeira: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós 2008

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

D812 Duarte, Rubens de Siqueira.
Repolitizando a política externa financeira: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós 2008 / Rubens de Siqueira Duarte. – 2013.
142 f.

Orientadora : Maria Regina Soares de Lima.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Política externa - Brasil - Teses. 2. Política financeira – Teses. 3. Ciência política – Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Rubens de Siqueira Duarte

Repolitizando a política externa financeira: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós 2008

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de janeiro de 2013.

Orientadora: Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima
Istituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Istituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.ª Dra. Lia Cecilia Baker Fonseca Valls Pereira
Instituto Brasileiro de Economia - FGV

Rio de Janeiro
2013

DEDICATÓRIA

A minha família, que sempre me deu todo tipo de suporte, ao longo do caminho.

AGRADECIMENTOS

A minha irmã, Laura, por estar sempre ao meu lado e mostrar quão forte e belo pode ser o amor fraterno.

A minha mãe, Cristiane, pelo incentivo, pelo suporte emocional e financeiro, pelo exemplo de alguém que consegue equilibrar o profissionalismo, o bem-estar e a felicidade, sem deixar de privilegiar a família.

Ao meu pai, Otto, por ser o meu maior exemplo de que perseverança e competência são recompensadas, por sempre me lembrar da importância da sinceridade e da lealdade em qualquer âmbito das relações interpessoais e por rir comigo de piadas que ninguém acha graça.

À Winnie pelo apoio, pelo suporte e principalmente pela paciência. A sua perseverança, contra todos os fatos e apostas, resultou em momentos de muita alegria e felicidade, e eu sou muito grato por isso.

À minha orientadora, Maria Regina Soares de Lima, que já me fascinava pelo brilhantismo de seu trabalho, por mostrar que verdadeiros ídolos também se destacam no lado pessoal, ao respeitar o outro e suas ideias, ao ser acessível e ao preservar o bom humor. Obrigado pelo carinho e pelos conhecimentos de Ciência Política e de vida.

Ao professor Carlos Roberto Sanchez Milani, pela confiança depositada em mim, pelas conversas e conselhos sobre o meu futuro acadêmico, por contribuir enormemente para minha formação intelectual e por me mostrar que o verdadeiro estudo não é o que responde, mas é o que provoca dúvidas.

Aos professores Lia Valls Pereira e Pedro Rossi pela acessibilidade e pelas indicações bibliográficas.

Aos professores da UNIRIO, Fernando Quintana e José Gabriel Assis de Almeida, pelas conversas e apoio à vida acadêmica.

Ao Dr. Yuri Kasahara que, mesmo a distância, demonstrou simpatia e zelo em relação a esta pesquisa e a mim.

Aos amigos Danilo Marcondes e Patrick Cavalier pelas indicações bibliográficas e pelas sugestões acadêmicas.

Aos amigos que participaram da minha formação individual, pois não há qualquer pessoa que não seja influenciado pelas vivências, pelos aprendizados e pelo meio em que vive. Então, aos amigos desde a minha infância e colegial: Bernardo Fraga, Carlos Fernando Mourão, Diego Vivas, Igor Agostini, Priscila

Azevedo, Rafaela Gardi, Rebeca Verbicaro, Stella Santos e Wesley Barbosa. E aos amigos que conheci ao longo das graduações: Ana Alves, Ana Terra, Eduardo Achilles, Leandro Moita, Marcela Dutra, Monique França e Raphael Morgado.

Ao amigo Paulo Cesar do Valle, por me hospedar em Brasília, durante o meu período de entrevistas na capital.

Ao amigos Natália Maciel e Paulo Afonso M. Velasco Jr, por me ajudarem na acertada decisão de ingressar no recém inaugurado IESP.

Ao membros do Labmundo (em especial Laura Tulchin, Magno Klein, Wallace Mello e Renata Albuquerque) e aos colegas da minha turma (Saulo Said, Lizie Câmara, Isabel Veloso e Andrezza Ribeiro), que me acompanharam no início dessa jornada acadêmica.

Aos colegas, professores e funcionários do IESP, meus amigos, por terem tornado esses dois anos de curso um período agradabilíssimo.

Ao diplomata Samo Gonçalves pelas informações, pela atenção e pela disponibilidade, assim como aos entrevistados no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Fazenda, no Banco Central do Brasil, na Fundação Getúlio Vargas, na Rede Brasileira pela Integração dos Povos, na Federação Brasileira de Bancos e na Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais ? respectivamente Ministro Luís Antonio Balduino Carneiro; José Nelson Bessa Maia; Diogo Souza Carmo Nogueira e Fábio Augusto Najjarian Batista; Rogério Sobreira; Diana Aguiar Orrico; Luis Roberto Trosker; e Alfredo Moraes.

RESUMO

DUARTE, Rubens de Siqueira. *Repolitizando a política externa financeira*: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós 2008. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

O trabalho identifica quais os fatores sistêmicos e domésticos que influenciam na formulação da política externa brasileira para o setor financeiro, com foco no período posterior à crise financeira de 2008. Para esse fim, a pesquisa analisa os atores domésticos que atuam no processo decisório de formulação da política externa para o setor financeiro, assim como seus interesses. Os órgãos federais ? nomeadamente o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o Ministério das Relações Exteriores ? são os atores mais influentes nesse processo. O setor privado, apesar de dispor de capacidades políticas, delega a sua participação ao governo, assumindo uma postura reativa. Por sua vez, a sociedade civil tem pouca influência nesse processo. O cenário internacional tem papel de destaque nesse processo, pois restringe as ações do país, de acordo com a posição na hierarquia de poder. Após a estabilização econômica brasileira e a crise que abalou os mercados do Norte, o Brasil encontra-se mais livre em sua atuação internacional. Com isso, há um processo de repolitização da política externa para o setor financeiro, em que, no plano internacional, o Brasil coopera com outros países emergentes para demandar a redistribuição de poder decisório; e no plano doméstico, atores que antes não exerciam grande influência passam a ter.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Política financeira. G-20. Reforma do sistema multilateral.

ABSTRACT

The present research identifies systemic and domestic factors that exert influence on the decision making of the Brazilian foreign policy for the financial sector, mainly after the 2008 financial crisis period. To fulfill this aim, the research analyzes the domestic actors who are active in the foreign policy formulation process, as well as their interests. Brazilian federal agencies - including the Ministry of Finance, the Central Bank and the Ministry of Foreign Affairs - are the most participative actors in this process. Despite having political power, the private sector delegates its involvement to the government, assuming a reactive stance. On an opposing way, civil society has little influence in this process. The international order has an important role in this process because it restricts the country actions, according to its position in power hierarchy. After Brazilian economic stabilization and the 2008 financial breakdown which plunged North markets into crisis, Brazil has more freedom to act in the international field. As a result, there is a process of re-politicization of foreign policy for the financial sector, in which, at the international level, Brazil cooperates with other emerging countries demanding the redistribution of decision-making power, and domestically, actors who had not previously had great influence now emerge.

Keywords: The present research identifies systemic and domestic factors that exert influence on the decision making of the Brazilian foreign policy for the financial sector, mainly after the 2008 financial crisis period. To fulfill this aim, the research analyzes the domestic actors who are active in the foreign policy formulation process, as well as their interests. Brazilian federal agencies - including the Ministry of Finance, the Central Bank and the Ministry of Foreign Affairs - are the most participative actors in this process. Despite having political power, the private sector delegates its involvement to the government, assuming a reactive stance. On an opposing way, civil society has little influence in this process. The international order has an important role in this process because it restricts the country actions, according to its position in power hierarchy. After Brazilian economic stabilization and the 2008 financial breakdown which plunged North markets into crisis, Brazil has more freedom to act in the international field. As a result, there is a process of re-politicization of foreign policy for the financial sector, in which, at the international level, Brazil cooperates with other emerging countries demanding the redistribution of decision-making power, and domestically, actors who had not previously had great influence now emerge.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Relação dos entrevistados 24
Gráfico 1 - População, PIB e poder de voto por países 69
Mapa 1 - Distribuição do poder de voto no FMI por países 73
Mapa 2 - Países membros do FSF e do FSB 74
Gráfico 2 - Evolução da expressão ?desenvolvimento sustentável? 99
Gráfico 3 - Evolução da expressão ?G-20? 99
Gráfico 4 - Evolução da expressão ?países emergentes? 100
Gráfico 5 - Evolução da politização do discurso do presidente do BACEN pela análise do conteúdo do discurso 100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alca	Área de Livre Comércio das Américas
ANBID	Associação Nacional dos Bancos de Investimento
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ANDIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
B-20	Business 20, no âmbito do G-20
BACEN	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	grupo de países emergentes formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNPL	Confederação Nacional das Profissões Liberais
COMEXI	Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais
CONSIF	Confederação Nacional do Sistema Financeiro
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DERIN	Departamento de Assuntos Internacionais no âmbito do Banco Central do Brasil
DES	Direitos Especiais de Saque
DIREX	Diretoria de Assuntos Internacionais e Gestão de Recursos Corporativos no âmbito do Banco Central do Brasil
Embrapa	Diretoria de Assuntos Internacionais e Gestão de Recursos Corporativos no âmbito do Banco Central do Brasil
EUA	Estados Unidos da América
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FED	Federal Reserve System
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz

FMI	Fundo Monetário Internacional
FSB	Financial Stability Board
FSF	Financial Stability Forum
G-20	Grupo dos 20
G20YEA	Young Entrepreneurs? Alliance
G20YES	G20 Young Entrepreneur Summit
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Gici	Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ITUC	International Trade Union Confederation
L-20	International Trade Union Confederation
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Rebrip	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda
Senalca	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca
Seneuropa	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UE	União Europeia
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Y20	Youth 20, no âmbito do G-20

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1.1	**Objetivos**	16
1.2	**Justificativa**	17
1.3	**Metodologia**	20
1.4	**Marco teórico**	27
2	**AS VARIÁVEIS SISTÊMICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL**	34
2.1	**A origem do sistema multilateral financeiro**	35
2.2	**O estágio atual do multilateralismo: restrições e oportunidades para a ação dos atores internacionais**	40
2.3	**Breve análise trajetória política do Brasil no sistema financeiro multilateral**	46
2.4	**Variáveis domésticas que influenciam a ação sistêmica: as mudanças entre a década de 1980 e os anos 2000**	48
2.5	**A cooperação como um meio para a projeção no mundo**	51
3	**A CRISE DE 2008: O PARADOXO ENTRE O FORTALECIMENTO DO MULTILATERALISMO, DAS MEDIDAS UNILATERAIS E DA INFORMALIZAÇÃO DA ORDEM**	53
3.1	**A origem da crise é no Norte: características do colapso financeiro de 2008**	54
3.2	**As soluções imediatas pós crise**	58
3.3	**O G-20, a reforma do sistema e das instituições financeiros e a postura brasileira**	65
3.3.1	A emergência do G-20 e as implicações para o Brasil	65
3.3.2	A reforma do sistema financeiro: pleitos atendidos?	67
3.3.3	A postura brasileira para novos temas no âmbito financeiro	75
3.4	**A postura brasileira para novos temas no âmbito financeiro**	78
4	**COORDENAÇÃO PARA O GOVERNO E INSULAMENTO PARA OS DEMAIS**	81
4.1	**Os atores domésticos na formulação da política externa comercial**	84
4.2	**A formulação da política doméstica para o setor financeiro e a influência de atores**	87
4.3	**A coordenação entre atores do governo federal: a participação do MRE, da Fazenda e do BACEN**	90
4.3.1	A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda	91

4.3.2 Diretoria de Assuntos Internacionais e Gestão de Recursos Corporativos do Banco Central do Brasil 92
4.3.3 Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Ministério das Relações Exteriores 94
4.3.4 O diálogo entre a SAIN, o DIREX e o DFIN 97
4.4 **A influência de atores não governamentais? Participação da Febraban, da ANBIMA e da Rebrip** 102
4.4.1 A Federação Brasileira de Bancos (Febraban) 104
4.4.2 A Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) 109
4.4.3 A Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip) 112
4.5 **Atores brasileiros e a diplomacia descentralizada no G-20** 118
4.6 **O plano doméstico como uma instituição de negociação sob a influência de determinantes sistêmicos** 124
5 **CONCLUSÃO** 130
REFERÊNCIAS 138

INTRODUÇÃO

Mudanças no cenário internacional são fatos comuns e notórios para qualquer observador atento da história e da política internacional. Desde a Paz de Vestfália, quando se pode afirmar que surgiu o modelo de Estado Nacional e, portanto, o início de uma ordem internacional em que os Estados são os principais atores, o panorama político modificou-se em diversos pontos. Ao longo de várias décadas, potências emergiram; guerras foram travadas; Estados perderam poder relativo; países multiétnicos fragmentaram-se; atores não estatais ganharam importância política internacional; sistemas de governança global foram elaborados; tecnologias foram aprimoradas; temas como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável ganharam importância na agenda internacional; etc.. Todos esses fatos citados, além de comprovarem que a política mundial está em constante transformação, podem ser usados para afirmar que essas variações estão mais frequentes e ocorrem com uma velocidade maior agora do que antes.

O dinamismo das relações internacionais é evidente: novas tecnologias em transporte e em telecomunicação reduziram a noção da relação espaço-tempo, o que contribuiu para maior dinamismo, complexidade e interconectividade do cenário político internacional. Uma das principais características do mundo, no século XXI, é a importância dos fluxos, que ultrapassam fronteiras nacionais, tornam-se mais robustos e ganham velocidade. Fluxos financeiros, de pessoas, de mercadorias e de ideias são exemplos desse dinamismo, que tornam o mundo e seus atores interdependentes. A soberania estatal, pilar do sistema vestfaliano, é relativizada, diante da necessidade de concertação política internacional em diversos temas. O aquecimento global, respeito aos direitos humanos, fluxos migratórios, proliferação nuclear, crises econômicas, assim como tráfico de pessoas, entorpecentes e armas são questões globais, que atingem diversos países e suas sociedades, o que revela a necessidade de respostas coletivas.

Nesse contexto de fortalecimento do diálogo internacional, há uma redistribuição de importância entre os atores. Apesar de que o poderio bélico continue sendo uma capacidade importante que influencia na geometria de poder nas relações internacionais, novas credenciais passam a ser observadas, com o fim do período da Guerra Fria. A emergência desses novos temas é acompanhada da

maior participação de atores não estatais, como empresas, bancos, organizações internacionais, sociedade civil organizada, grupos terroristas, entre outros.

O âmbito financeiro pode ser usado para ilustrar o que foi afirmado anteriormente. A globalização econômica, com o crescimento das trocas comerciais, também é acompanhada de um incremento de fluxos entre países, sociedades, bancos e empresas multinacionais. O sistema torna-se mais complexo e interdependente, no sentido de que os Estados desejam investimentos para seus projetos de desenvolvimento, as empresas dependem de crédito para produzirem e aumentarem suas produções e os bancos são regulados por normas negociadas com líderes governamentais. O resultado imediato dessa realidade é que os eventos não são isolados; mas o que ocorre em uma localidade, por afetar um sistema interdependente, pode desencadear um processo que tenha consequências sentidas em vários setores e em diversas localidades.

Em um sistema que está em constante transformação e em que há disputas de interesses e de poder, torna-se vital a compreensão de como o Brasil se insere no mundo. O papel brasileiro no sistema de governança global e como ele age para garantir seus interesses, em uma arena internacional, com pluralidade de atores. Presente nos foros de diálogo internacional, desde o século XX, o Brasil busca fazer-se presente e demonstrar sua importância na governança global, esta que se torna crescente na década de 1990 e nos anos 2000. Diversos fatores contribuíram para a emergência brasileira no cenário internacional, como a redemocratização, a inserção na economia global por meio da abertura dos anos 1990 e o crescimento econômico. Essa importância brasileira foi reforçada com a crise financeira de 2008, que levou os países "desenvolvidos"[1] a reconhecer a importância de dialogar com o Sul, principalmente com os países emergentes,[2] que têm importância crescente na economia e na política internacional. Com isso, percebe-se um adensamento

[1] Ressalte-se que, neste trabalho, será usado o termo "países desenvolvidos" para se referir aos países do Norte político, que detêm tradicionalmente a maior concentração de poder na governança global. Esse uso não implica a concordância com o termo, pois, como faz Dupas (2006), deve-se ressaltar que o desenvolvimento não é um conceito absoluto, mas varia de acordo com a cultura, economia, equidade, etc.. Assim como o adjetivo "desenvolvido" pode passar uma falsa ideia de que esses países tenham atingido um hipotético estágio máximo e final de desenvolvimento, cabendo aos países em desenvolvimento atingir o mesmo patamar.

[2] Deve-se mencionar que inexiste consenso no meio acadêmico quanto ao conceito de países emergentes e de suas características (DUARTE, 2011). Embora a diferença entre esses conceitos seja importante, para fins práticos, este trabalho considerará como sinônimos termos como "potências médias" (LIMA, 2007), "potências emergentes" (HURRELL, 2007), "novas potências" (NARLIKAR, 2010) e "estados em crescimento" (ALEXANDROFF; COOPER, 2010). O objetivo é denominar um grupo de países do Sul político, que têm uma situação econômica relativamente mais confortável do que os demais; e esse motivo contribui para que atuem mais assertivamente na governança global.

quantitativo na participação de países do Sul nas negociações de governança mundial.

O Brasil tem interesses diretos em temas e agendas discutidos nos foros internacionais, o que e legitima sua participação nessas negociações, devido à necessidade de estar presente na decisão de medidas que acarretam consequências para o país. Além disso, diversos fatores podem ser usados para justificar a presença brasileira no cenário internacional, seja pela dimensão de capacidades, de imagem e de postura política (DUARTE, 2011). A dimensão de poder objetivo favorece o Brasil, pois, apesar de não ter armamentos nucleares, tem um mercado consumidor forte; uma economia estabilizada, plural, competitiva e dinâmica; um grande território com população numerosa. A dimensão subjetiva pode ser usada para justificar a existência dessa importância brasileira devido à existência de um regime democrático de direito e a imagem que o Brasil tem no mundo, que favorece o entendimento de que o país é um país significativo no cenário internacional (LIMA, 2007). Além desses fatores, pode-se lembrar que acontecimentos recentes reforçam a importância do Brasil no mundo, como o crescente papel de grande produtor de alimentos, o desenvolvimento de tecnologias e de fonte de energia renováveis, a existência de importantes contribuições para os regimes internacionais como o de meio ambiente, direitos humanos e erradicação da fome, o papel desempenhado na Rodada Doha, etc. (VEIGA; IGLESIAS; RIOS, 2009).

Com base na importância de se estudar o lugar do Brasil e de seus atores domésticos no sistema multilateral financeiro, o objetivo desta dissertação é a análise de como é formulada a política externa brasileira para o setor financeiro, após a crise de 2008. A hipótese é que a formulação da política externa brasileira é influenciada por fatores sistêmicos e domésticos, na medida em que o Brasil, enquanto um país do Sul, atua em uma ordem multilateral que o restringe e que cria oportunidades simultaneamente, assim como o Estado não é monolítico, mas uma instituição em que há a negociação entre diversos atores nacionais com seus interesses. Para cumprir aos propósitos, a pesquisa deverá (i) atentar ao estudo das características específicas do sistema internacional, principalmente na esfera financeira; (ii) identificar as implicações que as normas internacionais representam para os objetivos da política nacional; (iii) analisar o cenário de crise, em 2008, assim como as propostas e as ações do Brasil e de outros países, para solucionar a

crise e para reformar o sistema internacional; (iv) identificar os principais atores na formulação da política externa brasileira e seus interesses; e (v) estudar os meios usados pelos diversos atores, a fim de influenciar a formulação da política externa brasileira.

1.1 – Objetivos

Objetivo geral da pesquisa: analisar a política externa brasileira para o setor financeiro, após a crise de 2008, no que tange os seus objetivos e a sua formulação, a qual é influenciada por determinantes sistêmicos e domésticos.

Para atender o objetivo principal da pesquisa, faz-se necessário o estudo e a análise de outros pontos, para fundamentar o entendimento da realidade e para subsidiar análises necessárias. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende:

- Compreender como os determinantes sistêmicos influenciam a formulação da política externa, por criar restrições à ação do Brasil no cenário internacional e por permitir, enquanto estratégia, a ação articulada entre países com menor poder relativo na geometria de poder mundial.
    - Como surgiu e como evoluiu o sistema financeiro internacional.
    - Quais são as características e os principais atores do sistema internacional.
    - Como o Brasil atua, enquanto um país do Sul, na ordem mundial e os benefícios do multilateralismo.
    - Em que medida os limites impostos pelo sistema financeiro internacional ao Brasil influenciam a formulação da política externa.
- Examinar a crise de 2008, suas consequências econômicas e políticas e as respostas do Brasil e de outros países, para superar o momento de depressão financeira.
    - Quais tem sido os fatores que levaram à crise de 2008.
    - Quais foram as respostas imediatas do Brasil e de outros países para superar o momento de crise.
    - Como os países se posicionaram diante da necessidade de reformar o sistema financeiro multilateral.
    - Qual a estratégia adotada pelo Brasil, para garantir seus interesses.

    - Em que medida as soluções discutidas contemplam os interesses brasileiros.
- Analisar a formulação da política externa do Brasil, por meio da perspectiva dos atores domésticos e seus interesses, assim como a negociação política dos interesses e das tensões dentro do Estado brasileiro.
    - Entender como ocorre a formulação da política externa brasileira para o setor comercial, para, em perspectiva comparada, fundamentar o estudo do âmbito financeiro.
    - Quais são os principais atores governamentais que atuam na formulação da política externa para o setor financeiro e seus interesses.
    - Como ocorre a coordenação entre os atores governamentais.
    - Quais são os atores não estatais que buscam influenciar a formulação da política externa brasileira para o setor financeiro.
    - Por quais meios os atores não governamentais dialogam com os formuladores oficiais da política externa brasileira.
    - Como ocorre a diplomacia descentralizada e em que medida ela gera resultados.
- Contribuir para o enriquecimento dos estudos referentes à ação do Brasil no cenário internacional;
- Criar subsídios para o aumento das bases de estudo de análise da política externa brasileira.

1.2 – Justificativa

Uma análise prematura e superficial da política externa brasileira pode induzir opiniões que diminuam a importância de fatores sistêmicos ou internos na sua formulação. Em um ambiente que se torna cada vez mais globalizado, o estudo de temas internacionais tem importância fundamental, para compreender a realidade e para elaborar estratégias mais eficientes para que o Brasil insira-se no mundo do melhor modo possível. Com isso, estudos que combinem conhecimentos nas esferas de Ciência Política, aplicadas no âmbito doméstico, e de Relações Internacionais tornam-se imprescindíveis na modernidade.

Nesse sentido, a emergência política e econômica do Brasil no cenário internacional implica, também, a existência de ônus do país se tornar um *global player*. O que ocorre no mundo influencia a realidade brasileira, assim como questões internas no Brasil podem acarretar consequências em outras localidades. Sensível a essa situação, o interesse da sociedade brasileira em temas internacionais é crescente. A academia tem a responsabilidade de criar condições para que essas pessoas entendam a conjuntura em que vivem, assim como o papel que elas têm no Brasil e no mundo. Consequentemente, na medida em que o Brasil é um Estado democrático, a sociedade nacional, por ter mais clareza sobre o assunto, pode procurar influenciar mais o seu governo por medidas que respeitem o interesse do povo, o que tenderia a criar mais interesse nos estudos sobre o tema, embora esse processo não seja imediato. Esta pesquisa tem o objetivo de contribuir para esse círculo virtuoso, o qual pode fortalecer a democracia no país.

No plano internacional, torna-se importante o estudo da estratégia brasileira de articular-se com outros países em desenvolvimento, em um fenômeno de concertação política entre países do Sul. Como ressalta Amorim (2011), esse movimento da política externa de se associar a outros países na tentativa de reformar o sistema internacional pode levar a uma interpretação equivocada que priorize um entendimento ideológico do governo brasileiro. A Cooperação Sul-Sul não se trata de uma ideologização da política externa, mas de uma adaptação, devido a uma natureza plural do Brasil, que busca alterar a ordem global de acordo com os interesses dos países do Sul. O Brasil não tem uma política antissistêmica, pelo contrário, preza pela estabilidade do sistema financeiro internacional. Apesar desse desejo de manutenção do *status quo*, a política externa financeira busca mudar o processo decisório internacional, para que se torne mais participativo e influente. Com isso, pode ser afastado o argumento de que a política externa não atende interesses entendidos como nacionais, pois, pelo contrário, é moldada por eles (LIMA, 2008). O sistema internacional, após o fim da Guerra Fria, torna-se progressivamente mais multilateral, o que confere maior margem de atuação para os países do Sul. Esse cenário sistêmico e a situação econômica brasileira “incentivaram os agentes econômicos a buscarem soluções de desenvolvimento e de inserção externa através de um processo de integração”, como afirma Mirian Saraiva (2007).

Além disso, verifica-se uma clara lacuna no estudo do setor financeiro. Há uma rica produção no sentido de estudar temas como a Cooperação Sul-Sul (LIMA, 2005; MILANI, 2012a; SARAIVA, 2007) e a ação do Brasil nos foros de concertação mundial (BRANCO, 2011; KUNTZ, 2009; PEREIRA, 2009; SOARES, 2009; VIZENTINI, 2006). Apesar da também existência de bons trabalhos sobre a crise de 2008 (CARNEIRO, 2010; CARNEIRO e ROSSI, 2012; CARVALHO, 2000; FARHI, 2011), há uma falta de trabalhos que busquem compreender como os atores domésticos influenciam na formulação da política externa brasileira para o sistema financeiro. Pode-se afirmar que há estudos que tangenciam esse tema, mas que não o abordam, como é o caso de Kasahara (2009) que analisa o papel dos atores domésticos para a formulação da política financeira doméstica, assim como o caso de pesquisas sobre a ação de atores internos na política comercial (CARVALHO, 2010; OLIVEIRA e ONUKI, 2007; OLIVEIRA, 2011; VEIGA, 2007). O estudo de Minella (2007) foca na ação internacional do empresariado financeiro, mas deixa de analisar a influência desses em seus respectivos governos e nos órgãos internacionais.

É latente, portanto, a relevância de um estudo sobre política externa brasileira, de seus objetivos e os atores em sua formulação. Os estudos na área podem servir para compreender melhor o processo de formulação da política externa brasileira, assim como para verificar a correção de conceitos elaborados em outras pesquisas. Com isso, a contribuição deste trabalho traduz-se não apenas na conexão entre as diretrizes de âmbito interno com a inserção internacional brasileira, mas também preocupa-se com o processo de reforma das normas internacionais, em base articulada com outros Estados. Faz-se vital o entendimento de qual é a ordem ideal almejada pelos atores nacionais, ou seja, quais são as modificações no cenário político e institucional internacional que os mesmos desejam, assim como a identificação dos meios usados para atingi-las.

À medida que o mundo se torna progressivamente mais dinâmico, as propostas brasileiras proliferam-se em temas e em quantidade, o que demanda mais pesquisas nesse âmbito. O sistema financeiro complexifica-se, assim como o número de atores envolvidos aumenta. Com isso, as propostas brasileiras também tornam-se mais elaboradas. Essa realidade dinâmica implica a necessidade de uma atualização constante dos estudos. Apesar da relevância do tema, há uma relativa lacuna, no âmbito do setor financeiro, quanto aos pleitos brasileiros nos foros

internacionais e a relação destes com a realidade interna da política brasileira. A maior parte dos trabalhos acadêmicos, no Brasil, que são dedicados à política externa brasileira, favorece argumentos sistêmicos, em que o Brasil, por acumular mais capacidades, pleiteia maior participação no cenário internacional; mas não verificam empiricamente os seus resultados no âmbito das negociações financeiras. Essa é exatamente a lacuna que esta pesquisa irá buscar preencher.

1.3 – Metodologia

Para atingir seus objetivos, torna-se importante recorrer a fontes teóricas, históricas, documentais e entrevistas. A teoria das relações internacionais deve ser usada para fundamentar a análise do cenário internacional, o que contribuirá para o entendimento da postura brasileira, assim como dos restrições sistêmicas encontradas pelo país. Por esse motivo, a análise do entendimento de Hurrell (2009), de Narlikar (2010) e de Ikenberry (2010) tornam-se imprescindíveis.

As fontes históricas revelam andamento e a intensidade das relações do Brasil com os demais países. A análise retrospectiva deve ser usada, a fim de basear as mudanças internas e nas relações internacionais, que podem esclarecer a formulação da política externa. No final do século XX, não apenas a realidade interna brasileira modificou-se, mas também a do mundo, confirmando uma nova ordem global, após o fim da Guerra Fria. Pode-se verificar o surgimento de novos pleitos, agendas e atores internacionais. Cada fase da relação do Brasil com o mundo deve ser entendida e estudada dentro de uma conjuntura, e não independente de influências de um momento histórico. Caso isso não seja observado, uma análise superficial ou equivocada pode ocorrer.

Para corroborar ou, até, apontar a imprecisão de fatores históricos relatados pela literatura, é de grande importância a busca e a análise de documentos oficiais. O acervo do Itamaraty, do Ministério da Fazenda, do Banco Central assim como de várias empresas e associações de comércio serão usados, para que o trabalho possa ser embasado em fontes seguras e fidedignas, isolando, ao máximo, subjetividades. Nesse sentido, serão de grande valia os editais de consulta pública, os discursos proferidos por representantes oficiais do Brasil, documentos de organizações internacionais e leis de diversos países. Coletando todos esses dados,

torna-se imperativo confronta-los com a perspectiva dos estudos e das análises no âmbito acadêmico produzidos até o momento, a fim de verificar a correção da hipótese, assim como para fundamentar as conclusões da pesquisa.

Em diversos momentos, revela-se a importância de recorrer a entrevistas. Devido à citada falta de produção acadêmica nesse âmbito, o conhecimento das pessoas que atuam na formulação da política externa torna-se imprescindível. Esta pesquisa agrega a expertise de funcionário públicos (e de ex-funcionários) do Ministério das Relações Exteriores, do Banco Central e do Ministério da Fazenda, assim como também tem como pilar a experiência de pessoas que atuam em empresas privadas, nas organizações que as representam e na sociedade civil organizada.

O primeiro capítulo deste trabalho destinar-se-á ao estudo dos determinantes sistêmicos da política externa brasileira, com foco no setor financeiro. Com isso, será feita uma breve análise de como surgiu o sistema financeiro, no fim da Segunda Grande Guerra Mundial, com o acordo de Bretton Woods, o qual o Brasil é membro originário. Esse acordo criou instituições e normas que se perpetuam no sistema e que, portanto, são importantes, pois influenciam a formulação da política externa brasileira. Não se pode ignorar o dinamismo da ordem mundial e dos atores que nela se inserem, o que exige a compreensão de que o sistema não é imutável e que novas instituições surgem, assim como as existentes podem ser reformadas. O Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e os Acordos de Basileia sobre supervisão Bancária são exemplos desses instrumentos que surgiram no século XX e que caracterizam a ordem mundial em que o Brasil se insere. Em um segundo momento, a pesquisa se debruça sobre a análise de quais são características principais do sistema financeiro e como essas restringem e criam oportunidades para países que nem o Brasil atuarem internacionalmente. Essa ordem que limita a ação dos países, também cria oportunidades para que os países cooperem e articulem-se, o que é uma estratégia que vem sendo adotada pelo Brasil, para aumentar o capital político. Esse movimento pode ser visto, por exemplo, na atuação brasileira no G-20 e na demanda por maior transparência e pela reforma das instituições criadas em Bretton Woods, um pleito que foi fortalecido e legitimado, após a crise de 2008.

A análise da crise financeira de 2008 e dos eventos que dela decorrem é facilitada pela compreensão de qual é a importância dos atores na ordem mundial e

de como o Brasil se insere na mesma. Somente com o entendimento de como funciona o sistema multilateral financeiro e os interesses dos atores que nele estão inseridos, que é possível analisar a postura de cada diplomacia frente aos foros internacionais e às propostas para solução da crise. Por esse motivo, a segunda seção desse estudo destina-se à crise de 2008, aos seus efeitos, assim como à reação dos Estados e das instituições internacionais. É importante entender qual é a cadeia de eventos que sucederam a crise financeira de 2008 e as propostas dos países para solucioná-las. Ressalte-se que este trabalho tem a proposta de ser uma pesquisa no âmbito da Ciência Política e, por esse motivo, prioriza o caráter político dos fatores analisados, em detrimento do aprofundamento teórico em termos da macro e da microeconomia. O trabalho deve analisar o que ocasionou a quebra do *subprime* nos Estados Unidos e como a situação em que as instituições financeiras se encontravam favoreceu o agravamento da crise, sejam esses atores financeiros os bancos universais, ou membros do mercado paralelo – como seguradoras e bancos de investimentos. Esses eventos, ao mesmo tempo em que legitimam o pleito de países, como o Brasil, de reforma do sistema financeiro internacional, impulsionaram uma onda de ações unilaterais e protecionistas, como solução para a crise. Entre essas medidas, algumas tinha características clássicas de um pacote anticíclico, como a redução de juros e políticas fiscais expansionistas; mas outras colocam em risco o multilateralismo, como é o caso da *Foreign Account Tax Compliance Act* e da busca de competitividade pela desvalorização das moedas. Houve, também, avanços no âmbito multilateral, com o fortalecimento do G-20 e o reconhecimento da necessidade de rever o sistema financeiro, tanto no sentido de reformar as instituições de Bretton Woods quanto no de enrijecer as normas de supervisão bancária. Na medida em que a crise e as medidas de governos estrangeiros geraram efeitos nocivos para a economia do Brasil, torna-se importante, também, verificar qual é a política externa brasileira para esses assuntos. É perceptível o discurso brasileiro de retomada do crescimento, sem medidas recessivas que lhe foram impostas, ao longo da história. O resultado desses movimentos tende a ser uma reforma branda do sistema multilateral e o reforço de medidas unilaterais, incentivadas por um momento de crise, em que os sentimentos autorreferidos afloram.

O entendimento dos determinantes sistêmicos e do estudo da crise de 2008 e da reação dos governos estrangeiros e dos órgãos financeiros permite que se

analise com maior clareza a postura da diplomacia brasileira. Resta, portanto, pesquisar quais são os atores domésticos que influenciam na formulação da política externa brasileira, seus interesses e como eles atuam para garanti-los. Para que possa existir uma perspectiva comparada entre o âmbito comercial e o financeiro, cabe a análise de como o Itamaraty, principalmente após os anos 1990, passou a permitir a maior participação de atores econômicos e da sociedade civil. Com isso, cabe estudar a coordenação entre o Banco Central, o Ministério da Fazenda e o Itamaraty, que são os atores governamentais mais atuantes na formulação da política externa para o setor financeiro. Ao examinar os atores domésticos, cabe, também, focar em atores que têm importância no cenário financeiro doméstico, como a Febraban, a ANBIMA, a CNI e movimentos sociais. O meio pelo qual esses atores não governamentais influenciam a formulação da política externa também deve ser objeto de pesquisa, por privilegiar canais informais. Nesse sentido, é importante observar a existência e a importância da diplomacia descentralizada, em que os atores nacionais atuam diretamente no cenário internacional, como a academia e setores sindicais, independentemente dos formuladores "oficiais" citados.

Neste momento também será feita a análise do resultado das pesquisas feitas com pessoas que atuam ou atuaram em postos importantes dentro dos atores citados. Como há lacuna bibliográfica nesse tema, para cumprir o objetivo de analisar os atores, seus interesses e o meio pelo qual dialogam, entrevistas com funcionários dos principais atores fazem-se necessárias. Haverá o exame de entrevistas feitas por esta pesquisa com um funcionário público do Ministério da Fazenda, dois do Banco Central do Brasil, dois diplomatas, um ex-presidente e um economista chefe da Federação Brasileira de bancos, o vice-presidente da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, assim como de uma representante da Rede Brasileira pela Integração dos Povos, conforme o quadro abaixo.

Tabela 1 – Relação dos entrevistados

Entrevistado	Instituição	Cargo	Meio em que a entrevista foi concedida
Samo Gonçalves	MRE	Diplomata	Contato telefônico e pessoalmente
Luís Antonio Balduino Carneiro	MRE	Diplomata	Entrevista concedida pessoalmente
José Nelson Bessa Maia	Ministério da Fazenda	Coordenação-Geral de Diálogo Econômico Internacional (CDINT-SAIN)	Correio eletrônico e contato telefônico.
Diogo Souza Carmo Nogueira	Banco Central	Chefe da divisão do Departamento de Assuntos Internacionais	Questionário respondido eletronicamente
Fábio Augusto Najjarian Batista	Banco Central	Funcionário do Departamento de Assuntos Internacionais	Questionário respondido eletronicamente
Rogério Sobreira	Fundação Getúlio Vargas	Professor e pesquisador	Contato telefônico
Diana Aguiar Orrico	Rede Brasileira pela Integração dos Povos	Coordenadora do setor responsável pelos temas financeiros	Contato telefônico
Luis Roberto Trosker	Febraban	Ex-presidente	Contato telefônico
Fernando Nogueira da Costa	Febraban	Ex-presidente	Entrevista concedida pessoalmente
Alfredo Moraes	Anbima	Vice-presidente	Contato telefônico

Para o desenvolvimento dessas entrevistas, foi elaborado um roteiro específico para cada entrevistado; mas cabe ressaltar que o mesmo tinha como função principal iniciar o diálogo entre o pesquisador e o entrevistado, buscando não enrijecer o diálogo. Evidentemente as entrevistas transcenderam as perguntas que constam no roteiro, pois novas questões surgiam, no desencadear da conversa. Para os entrevistados que representam um ator governamental, o roteiro de entrevista abordava, principalmente, as seguintes perguntas:

1. Qual é a posição da instituição em temas como revisão das normas de supervisão bancária / reforma do FMI e do Banco Mundial / guerra cambial?

2. No final do século XX, em momentos de crise, a política externa para o setor financeiro tornou-se menos autônoma, pois o Brasil assinava repetidamente cartas de intenções com o FMI, o que vinculava o comportamento brasileiro. Hodiernamente, o Brasil saldou a sua dívida pública, tornou-se credor do FMI e estabilizou a economia. De que modo a recuperação econômica brasileira influenciou na mudança da política externa financeira, em comparação com a década de 1990?

3. Percebe-se que são três grandes atores domésticos responsáveis por pensar, do lado do governo, a política externa para o setor financeiro. Como ocorre a coordenação de posições entre a Sain, o MRE e o Bacen? Há regras formais de divisão de responsabilidades, ou instituições que agreguem esses três órgãos públicos?

4. Em 2010, o MRE se reorganizou, criando uma Divisão específica para pensar a política externa no âmbito financeiro. Com essa mudança institucional, a participação do Itamaraty na agenda de política externa para o setor financeiro modificou-se? Como?

5. Por quais meios se desenvolve a conversa entre os altos funcionários dos órgãos governamentais? Esses canais são formais ou informais?

6. Há alguma preponderância de algum órgão, de acordo com determinado tema?

7. Já houve a necessidade de demandar uma consultoria técnica provida pelo setor privado ou movimentos civis organizados em algum momento? Se sim, como?

8. No âmbito da criação da Alca, houve, no setor comercial, a criação da Senalca. Já no setor financeiro, houve uma série de consultas, mas não ocorreu a criação de uma instituição formal. Porque?

9. Já foram feitas demandas por parte do setor privado? Quais atores que mais dialogam com o senhor (Febraban, Anbima, ABBC)? Por que meios eles o fizeram?

10. Já foram feitas demandas por parte da sociedade civil (ONGs, Rebrip)? Por que meios eles o fizeram?

11. Quais são os principais atores no processo de formulação da política externa brasileira para o setor financeiro?

12. Qual é a participação do empresariado e da sociedade civil na formulação da política externa brasileira no setor financeiro?

Para os demais entrevistados, as perguntas são semelhantes, mas adaptadas:

1. Na sua experiência, o(a) senhor(a) presenciou discussão sobre temas internacionais?

2. Qual é a posição da instituição em temas como revisão das normas de supervisão bancária / reforma do FMI / guerra cambial?

3. A instituição foi consultada previamente nos temas citados pelos órgãos governamentais? Se sim, por que meios?

4. A instituição foi consultada posteriormente nos temas citados pelos órgãos governamentais? Se sim, por que meios?

5. A instituição já recebeu algum tipo de consulta técnica vinda do Ministério das Relações Exteriores?

6. Por que meio que a instituição busca dialogar com os órgãos governamentais? Meios formais (como consultas publicas), ou meios informais (como reuniões ad hoc, jantares, etc).

7. O professor Fernando Nogueira da Costa disse que a FEBRABAN tende a considerar assuntos de política externa como assuntos de Soberania Estatal e, por esse motivo, não teriam interesse em interferir. Como ocorre na instituição em questão?

8. Ainda segundo o professor Fernando Nogueira da Costa, a FEBRABAN teria como maior preocupação a manutenção das regras, ao longo do governo, se

preocupando menos com o conteúdo da norma. Em outras palavras, a estabilidade do sistema é a preocupação máxima da FEBRABAN. Como ocorre na instituição em questão?

Por fim, a pesquisa responde a pergunta proposta e analisa quais são os principais determinantes na formulação da política externa brasileira para o setor financeiro e qual é a importância deles. Essa parte fundamenta a análise feita nos demais capítulos, na medida em que há um levantamento significativo de dados e de análises do período. Com isso, pode-se analisar a correção da hipótese e torna-se oportuno um apanhado geral sobre todo o trabalho feito, assim como identifica futuros caminhos para pesquisa.

1.4 – Marco teórico

Após a segunda Guerra Mundial, ficou claro que o utopismo perdeu força dentro das Relações Internacionais frente ao Realismo. Com isso, até a década de 1950, inclusive, as premissas do Realismo clássico demonstravam força nos trabalhos teóricos: o sistema internacional era considerado anárquico, sem nenhum tipo de governança global; os Estados eram atores racionais e essa racionalidade era considerada agir, de acordo com suas capacidades, para garantir a própria sobrevivência; a maximização de poder, em detrimento dos outros era o único meio de garantir a segurança no cenário internacional, o que impedia, ou ao menos dificultava qualquer tipo de cooperação entre os atores internacionais; e o Estado era um ator monolítico, unitário. A imagem de uma “mesa de bilhar” é comumente usada para exemplificar esse pensamento, pois demonstra que os atores internacionais são bolas maciças – ou seja, não interessa do que elas são feitas, ou o que está dentro delas – e reagem a restrições externas – a ação depende do que ocorre no sistema internacional. O predomínio do Realismo nas Relações Internacionais, por muito tempo inibiu o estudo do ambiente político doméstico com o externo, pois se assumia que os Estados atuavam de modo semelhante, devido aos desafios sistêmicos. Nesse sentido, o doméstico tinha pouca ou nenhuma importância para o estudo do comportamento do país no cenário internacional.

Ao longo do tempo, esse entendimento passou a ser contestado por diversos teóricos e correntes das Relações Internacionais. No meio dessas críticas, Waltz (1959) sugere o estudo da causalidade das guerras em três níveis de análise: o indivíduo, o estado e o sistêmico. Ao separar o estudo por níveis de análise, assim como ao distinguir a política internacional de política externa, Waltz foi um dos principais teóricos que reconheceu a distinção do plano doméstico e o plano internacional. Essa distinção teve como uma de suas consequências o reconhecimento ou fortalecimento do interior do Estado como um campo de análise para os teóricos internacionalistas, apesar de deixar claro que o estudo neorrealista dele é estrutural e baseia-se no nível sistêmico (WALTZ, 1996).

Diversos autores também começaram a analisar o conceito, imprescindível para este trabalho, de política externa. Longe de ignorar a importância do fator sistêmico, verifica-se uma dialética entre o Estado, o ambiente em que este atua e os líderes, as burocracias e a sociedade dos países. Vários estudos passam a destacar a importância do plano interno e de uma maior pluralidade de variáveis, para que deem conta de explicar o comportamento dos Estados no âmbito internacional (PUTMAN, 1988; ALLISON, 1971; SPROUT e SPROUT, 1956; ROSENAU, 1966; LAFER, 1987; HILL, 2003). Há, portanto, uma problematização da análise de política externa, pois a premissa de que o Estado é racional e atua com o objetivo principal de maximizar o seu poder é mitigada.

Apesar da existência de outros conceitos e de outras análises, para fins deste trabalho, entende-se que a política externa é o Estado em ação no cenário internacional, definição que se fundamenta e se inspira no conceito de política pública de Celina Souza (2003). Essa definição entende política externa como uma política pública e não revela qual é o processo decisório para a formulação da mesma. A política externa pode ser formulada de modo insular, sem a coordenação entre os atores, ou de modo participativo, resguardando todas as graduações entre esses tipos ideais.

Este trabalho não nega a importância do desejo de um país por aumentar suas capacidades materiais e políticas, mas reconhece a importância de entender o Estado como uma instituição em que há uma pluralidade de atores domésticos, que têm interesses divergentes e pressionam o governo a agir de modo que os atendam. Apesar da existência de diálogo entre diversos atores, evidentemente que nem todos têm o mesmo poder e influência no jogo político que ocorre dentro do Estado.

Alguns atores destacam-se, pois tem capacidades políticas ou econômicas diferenciadas, o que afasta a ideia de um jogo político entre atores iguais. Isso ocorre tanto com atores da burocracia estatal quanto com atores não governamentais. Dentre os atores governamentais, cada ministério tem um determinado poder em determinar as ações do governo. Essa capacidade (e responsabilidade) diferenciada dos órgãos do Estado em influenciar a política governamental podem ter várias naturezas, por exemplo, derivada de temas inerentes à pasta ou de preferência presidencial. Essa distinção também ocorre entre os atores não governamentais, que têm capacidades distintas de acesso ao Estado. Por esse motivo, apesar de existir um pluralismo na política doméstica, isso não pressupõe uma arena em que há igualdade de oportunidades para todos os atores. Hill (2003) deixa evidente essa interação entre o plano doméstico e o internacional, ao analisar a dinâmica existente entre o que considera “agentes” e “estruturas”. Para o autor, as estruturas são o ambiente em que os atores operam, o qual molda a natureza da ação destes e, consequentemente, influenciam na existência dos agentes. Os agentes, por sua vez, são entidades capazes de tomarem suas próprias decisões, de acordo com o que julgam melhor em determinado contexto.

A relevância do plano doméstico, a qual tende a ser relegada ao esquecimento pelo pensamento realista, fica clara no trabalho de Putnam (1988), em que o autor descreve o jogo dos dois níveis. O referido teórico das relações internacionais demonstra que os representantes do Estado, ao negociar com outros plenipotenciários, não podem ignorar a necessidade de ratificar o acordo posteriormente no plano doméstico. Com isso, o negociador deve ter em mente os interesses domésticos dos seus atores domésticos, ou o acordo pode ser infrutífero. Segundo Putnam, a necessidade de internalizar os tratados internacional pelo Legislativo pode ser usado pelos plenipotenciários nas negociações com seus congêneres, pois pode fundamentar determinado pleito, assim como serve de justificativa para enrijecimento em determinado tema, pois este não seria aprovado pelo Legislativo doméstico. No modelo de Putnam, fica claro que existem duas dimensões na política externa – a doméstica e a internacional – e que essas devem atuar de modo coordenado para atingir seus objetivos, na medida em que o sucesso depende do processo de negociação de um e de ratificação de outro.

Em uma perspectiva semelhante, Sprout e Sprout (1956) debatem sobre a importância do processo decisório para a formulação da política externa. Ao longo do processo decisório, diversos atores, sejam eles do poder Executivo, do Legislativo ou até mesmo do Judiciário, tem um entendimento de qual atitude deve ser tomada. Esses atores buscam influenciar a ação do Estado no cenário internacional, por meio de estratégias, entendimentos, obstáculos próprios. Esse conjunto de fatores que determina a ação de cada ator é chamada, pelos autores de *psycho-milieu*, o que evidencia o entendimento do Estado como um ator não unitário.

Torna-se importante, também, citar o estudo de Allison (1971), que versa sobre a crise dos mísseis em Cuba, em 1962. Allison destaca a importância das burocracias governamentais para o desencadear dos fatos nesse episódio da Guerra Fria. O autor demonstra as diferentes perspectivas dos setores da presidência, dos militares e da diplomacia, os quais, ao agirem em um nível intraestatal, resultaram em determinada política externa estadunidense. Allison também propõe níveis de análise, para se entender a política externa. Diferentemente de Waltz, o autor em epígrafe enfatiza o papel das burocracias estatais para entender os diferentes comportamentos do Estado. Com isso, o primeiro nível de análise de Allison é a perspectiva realista clássica de Estado unitário racional, e a segunda que se baseia no modo em que o Estado, suas instituições e suas burocracias funcionam. A terceira tenta relacionar o funcionamento das burocracias com a política, o que evidencia uma perspectiva de que atores governamentais desempenham papel político. Há, portanto, no modelo de Allison, uma disputa de poder entre as burocracias.

Esse entendimento torna-se importante, porque esta pesquisa também considera importante o papel das burocracias na formulação da política externa. Cada aparato burocrático, Ministério ou instituição têm sua própria burocracia, interesses e modo de operar, o que pode resultar em entendimentos diferentes sobre o que seria o melhor modelo de política externa a ser adotado. Por exemplo, enquanto que o Banco Central tem o interesse de manter a estabilidade monetária, o Ministério da Fazenda preocupa-se mais com o crescimento do produto interno brasileiro. Essa divergência de objetivos pode acarretar discursos distintos para a política externa brasileira, os quais devem ser analisados, para uma análise mais acurada.

Herz (1994) afirma que, desde o final da década de 1950, há uma busca pelos autores das Relações Internacionais de um modo de análise de política externa que leve em conta fatores subjetivos que influenciem o comportamento dos Estados na política internacional. Desse modo, há uma tentativa de afastar-se da premissa realista de que o Estado é um ator unitário, monolítico, mas há uma série de fatores domésticos que são importantes e que devem ser levados em conta, para o melhor entendimento da realidade. Nesse sentido, a autora destaca a importância de esquemas interpretativos que considerem o uso de imagens, de cognições, para a análise de política externa. Todo ator das relações internacionais traz consigo uma série de conhecimentos armazenados, derivados da vivência, da construção intelectual e de seus interesses. Esses aspectos subjetivos podem ser verificados nas imagens usadas no conteúdo do discurso desses atores, que revelam uma determinada perspectiva.

Fica evidente a importância do estudo da perspectiva dos atores domésticos que influenciam a política externa financeira, por meio de uma análise histórica, que demonstre a construção de um conhecimento armazenado pela academia. Essa análise torna-se fundamental para o presente estudo, pois pode ser usada para explicar o motivo pelo qual determinada atitude foi tomada por um ator, diante de um leque de opções. O compartilhamento de experiências e de tradições também pode ser usado para explicar a facilidade ou a resistência em se associar com determinados parceiros ou em aderir a um modelo de ordem mundial. Além disso, a existência de um cenário internacional, em que há a interação de diversos atores e a construção de instituições jurídicas e de regras comportamentais, pode refletir uma perspectiva grotiana das relações internacionais, compartilhada por todos os atores (HERZ, 1994). Na medida em que as normas nada mais são do que uma tipificação jurídica do que “deve ser”, as instituições internacionais destacam a existência de determinada perspectiva para o comportamento esperado dos atores. Isso revela a importância de se ressaltar a imagem que a ordem internacional pode significar para os formuladores de política externa.

O trabalho da professora Maria Regina Soares de Lima (2000) também pode ser destacado, para o melhor entendimento sobre o processo da análise de política externa. Lima, ao analisar a formulação da política externa brasileira, na década de 1990, aponta um período de implementação de medidas liberalizantes. A autora critica a ideia de que o Estado é um ator unitário que age de acordo com o objetivo

específico de maximizar o seu poder, assim como lembra que essa perspectiva realista torna-se mais complexa em um país que adote regime democrático. Lima também chama a atenção para a importância da opinião pública em um regime democrático, pois o representante deve prestar contas ao eleitor, assim como busca não desagradá-lo para manter-se na vida pública em eleições futuras. Ainda assim, Lima destaca que os realistas afirmam que a existência de uma política externa participativa em uma democracia não é viável, caso se aceite totalmente o argumento de que democracias são mais instáveis com relação ao cumprimento de compromissos internacionais. Para que esse argumento cético torne-se plausível, deve-se considerar que os órgãos institucionais domésticos a opinião pública são extremamente voláteis e não mantêm coerência de pensamento e de objetivos, hipótese que será afastada para este trabalho.

Assim como Lima (2000), este trabalho entende que a análise da política externa brasileira deve levar em consideração a existência de diversos atores com interesses diferentes, os quais influenciam na formulação da política externa. Essa característica é reforçada pelo regime democrático de Direito que é adotado pelo Brasil, o que revela a impossibilidade de se afirmar que o Estado age de acordo com um entendimento único e coeso do que é considerado interesse nacional. Com isso, não apenas órgãos governamentais e atores econômicos devem ser considerados como importantes, para a formulação da política externa, mas também a opinião pública e a sociedade civil. Não se pode ignorar, também, o movimento civil organizado, que tem a capacidade de influenciar a opinião pública, assim como têm atuação internacional, tornando-se atores importantes da política externa brasileira.

Esse entendimento de Lima pode ser comparado com o de Lafer (1987), no sentido em que o Ministro também reconhece que a política externa não é formada dentro de um Estado unitário, mas há uma série de interesses e de tensões que são filtrados a fim de criar uma posição do país na arena internacional. Lafer também destaca a existência de diversos vetores da política externa, entre eles a política externa econômica, setor no qual se inclui a política para o setor financeiro. Nesse sentido, cabe ressaltar que este trabalho utilizará o entendimento de que a política externa não é formulada somente pelo Estado e nem é dada exclusivamente pelos determinantes sistêmicos. Há uma interação entre determinantes sistêmicos e domésticos, que moldam os interesses definidos como nacionais, assim como limitam a ação do Estado. Em outras palavras, a política externa no setor financeiro

atua influenciada pelo grau de liberdade que tem no cenário internacional, mas com pouco insumo da sociedade. Ainda assim, o papel da negociação entre diversos atores, governamentais e não governamentais, os quais têm capital político de níveis distintos, é de importante estudo para uma análise precisa do tema.

CAPÍTULO 2 – AS VARIÁVEIS SISTÊMICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL

> "A paz, a justiça, o desenvolvimento, essa melhora do mundo são aspirações. Agora, o multilateralismo (...) é o único meio, no plano global, para realizar esses ideais. (...) O presidente Lula já disse sobre isso em seus discursos: o multilateralismo está para a paz no mundo, para o desenvolvimento no mundo, para a justiça no mundo, como a democracia está para esses objetivos no plano interno.
>
> (...) Mas por que estou falando aqui de multilateralismo? Porque acho que isso é, digamos, um *leitmotiv* que percorre as nossas ações, seja na área do meio ambiente, seja no comércio, seja, mais estritamente, no âmbito das Nações Unidas, da paz e da segurança internacionais." (AMORIM, 2011, pp. 74-75)

O Brasil não está sozinho no cenário internacional, mas interage com outros atores, com uma série de regras de conduta, o que forma uma ordem mundial. Por isso, a política externa brasileira é influenciada por restrições sistêmicas, em uma ordem mundial que, por ser dinâmica, está em constante modificação. A geometria de poder entre os atores internacionais é uma variável que deve ser levada em consideração para a formulação da política externa do Brasil, no sentido em que impõe limites à ação nacional e condiciona o país a busca das melhores estratégias para atingir seus objetivos. Não se pode ignorar, também, que essas estratégias são um resultado histórico, pois refletem características de um processo em que a diplomacia adquire conhecimento, experiência e tradição.

Por esse motivo, esse capítulo destina-se ao estudo do sistema multilateral e a como essa ordem influencia na formulação da política externa brasileira, com ênfase no setor financeiro, pois é o recorte da pesquisa. Um primeiro momento será destinado para demonstrar como e quando o sistema financeiro multilateral foi criado. Em seguida, analisa-se quais são as principais características desse sistema e como essas influenciam a formulação de política externa, para, enfim, analisar como isso ocorre no caso brasileiro. Este trabalho tem como finalidade uma breve análise histórica sobre a formação da ordem mundial, deixando para futuras pesquisas uma análise mais profunda, a que requer mais tempo por ser um debate que dura mais de seis décadas. Esse exame é necessário para compreender a origem do sistema multilateral financeiro e das suas características principais, para que seja possível verificar o lugar do Brasil nas negociações internacionais desse âmbito. Na medida em que o cenário sistêmico influencia as tomadas de decisões do país, faz-se importante analisar como se originou o sistema financeiro

internacional e quais são suas principais características, assim como o estudo do modo pelo qual um país intermediário, como o Brasil, pode atuar nessa ordem.

O sistema financeiro originou-se no final da Segunda Guerra e, embora tenha passado por ajustes, conservou características fundamentais até o século XXI. A ordem mundial apresenta características que derivam da grande influência dos Estados Unidos na época. Os EUA aproveitaram o momento de ascensão no mundo e idealizaram mecanismos que permitissem a continuidade do crescimento econômico próprio. Para esse fim, foram criadas instituições importantes para a estabilidade econômica mundial, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ao longo do tempo, o sistema financeiro conservou algumas características iniciais dessa ordem; mas, como o cenário internacional está em constante modificação, outras singularidades foram revistas de acordo com a necessidade e com os interesses dos Estados mais influentes.

Assim como outros países, o Brasil buscou atuar de modo que protegesse interesses particulares, mas os resultados alcançados tendem a ser proporcionais com o poder relativo do ator no mundo. A atuação brasileira é limitada pelas capacidades relativas que o país tem, o que implica a necessidade de estratégias para ampliar os ganhos e o capital político. Nesse sentido, a articulação com outros países que têm interesses semelhantes foi uma alternativa possível, o que permitiu que o Brasil, juntamente com outros parceiros, tivesse maior voz no cenário internacional.

2.1 – A origem do sistema multilateral financeiro

Um grande marco do Século XX foi a Segunda Guerra Mundial, devido às consequências políticas, sociais e econômicas. Inegável a existência de trauma psicológico de uma guerra, que deixou um rastro de milhões de mortos nas linhas de batalha assim como de judeus, negros, ciganos, homossexuais e outras minorias no holocausto; o que causou fome, propiciou propagação de doenças e forçou a mudança de cultura dos povos com, por exemplo, o aumento da participação da mão de obra feminina nas indústrias (HOBSBAWN, 2003). Como demonstra Kissinger (1994), a convulsão social não era o único fator que gerava instabilidade: com a iminência do fim da guerra, era necessário repensar a ordem mundial, de

modo que houvesse um concerto entre as potências mundiais, para que dificultasse guerras entre elas. Com isso, Eric Hobsbawn (2003) demonstra que os líderes das potências aliadas – os “três grandes”, como eram conhecidos os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido da Grã Bretanha e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – deram início a um sistema de conferências,[3] com o objetivo de criar uma ordem mundial, pois a que vigia antes da guerra fora fortemente alterada.

A política de segurança entre as nações e o dano psicológico e cultural não eram o único fator que geravam instabilidade: a economia mundial também carecia atenção. Todos os esforços econômicos do país eram destinados para cumprir o objetivo de ganhar o conflito, ainda que isso significasse certa negligência quanto a produção de alimentos, políticas fiscais e monetárias e etc.. Havia o cálculo de que as consequências dessas medidas eram admitidas, frente à importância de estar do lado vencedor. Ao longo do esforço de guerra, os países europeus abandonaram o sistema ouro e emitiram moedas sem lastro, o que permitiu a desvalorização delas, gerando forte inflação. Além da escalada de preços, os países endividaram-se, para garantirem recursos para se manterem na linha de batalha, o que contribuiu para a falência de vários setores da economia, revelando a necessidade de uma reordenação do sistema financeiro.

Ainda Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, com o apoio da Grã-Bretanha, iniciaram a uma conferência, da qual resultou uma série de entendimentos e de instituições que deram origem ao sistema de Bretton Woods. Ao longo da conferência homônima, foram discutidos meios para recuperar a economia mundial, recentemente abalada por duas guerras totais. Como ressalta Kilsztajn (1989), as maiores preocupações dos chefes de Estado e de governo que estavam presentes nas negociações eram o câmbio, as dívidas internacionais e o fluxo de capitais.

Cabe ressaltar que o cenário internacional, em 1944, era amplamente favorável aos Estados Unidos, devido à situação que saiu da guerra. Ainda segundo Kilsztain, na medida em que o território desse país ficou quase incólume à guerra, o conflito garantiu a função de credor e de fornecedor de bens para a Europa, o que se reflete em superávits na balança comercial do país americano. Como líder do

[3] Entre elas, pode-se citar a Conferência de Yalta, de Potsdam, de Bretton Woods e de São Francisco, que versaram sobre diversos assuntos, entre eles a criação da Organização das Nações Unidas, para substituir a liga das Nações.

bloco capitalista, os EUA tinham a intenção de criar um sistema financeiro que permitisse a continuidade do crescimento de seus aliados e, principalmente, do próprio. Com isso, foi determinado que as moedas nacionais dos países membros do acordo de Bretton Woods seriam lastreadas em Dólar, o qual, por sua vez, teria lastro em ouro. Com esse sistema de câmbio fixo Dólar-ouro, a moeda estadunidense passou a ser a moeda de troca e de reserva mundial, o que ressalta a importância da referida economia nacional para o sistema financeiro internacional.

Em Bretton Woods, também foram criadas instituições internacionais que tinham a função de zelar pela estabilidade do sistema. O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) – posteriormente chamado de Banco Mundial – foi idealizado para contribuir para a reconstrução de uma Europa devastada pela guerra, e o FMI tinha o objetivo original de auxílio monetário para países que tivessem dificuldade de manter o câmbio fixo (BAUMANN, 2006). Esse sistema foi pensado para garantir a segurança de fluxos financeiros e comerciais, o que tornava possível a estabilidade econômica mundial.

O período imediatamente posterior à Bretton Woods foi de crescimento econômico mundial. Com isso, diversos países passaram a acumular reservas em Dólar, o que contribuiu para o aumento da demanda da referida moeda. A reestruturação da economia europeia e da nipônica acarretou uma atração de investimentos dos Estados Unidos, o que também favoreceu a deterioração do papel de reserva mundial do Dólar previsto em 1944. Com isso, ocorreu um fenômeno[4] em que, para garantir a liquidez internacional, os EUA deveriam manter déficits em conta corrente com o restante do mundo, para garantir o crescimento; mas, sucessivos déficits acarretariam na dificuldade do país em manter o lastro em ouro, o que gerava desconfiança em relação ao valor do Dólar (KILSZTAJN, 1989). A falta de segurança em relação à moeda de reserva internacional poderia gerar desconfiança quanto todas as economias que tinham reservas naquela moeda – o que eram virtualmente todas – isso poderia significar um colapso econômico mundial. Em 1971, em meio a um período de crise, Nixon cancelou oficialmente a conversibilidade do Dólar e, com isso, o sistema Dólar-ouro chegava ao fim e a moeda estadunidense mantinha sua função de moeda de reserva, mas seria emitida sem lastro.

[4] Conhecido como “Dilema de Triffin”.

Os países, no período após o acordo de Bretton Woods, testemunharam diversas crises mundiais, entre elas os choques de petróleo e o aumento dos juros estadunidenses, na década de 1970. A necessidade em responder a essas turbulências levou a outros ajustes no sistema previsto na década de 1940. O Banco Mundial e o FMI tiveram suas atribuições alteradas, de modo que continuassem contribuindo para a estabilidade do sistema internacional. O BIRD, que tinha como função a reconstrução das economias, perdeu parte de sua influência com o Plano Marshall[5] – que, por meio da injeção de capital, buscava objetivo semelhante – e passou a ser mais ativo no mundo periférico, com o papel de fomentar projetos de desenvolvimento (BAUMANN, 2006). Por sua vez, o FMI deixou de prezar pela manutenção do câmbio fixo e passou a atuar no auxílio aos países que enfrentassem problemas de inflação e de crise na balança de pagamentos. Cabe ressaltar que o Fundo também passou a ser muito criticado, principalmente pelos países periféricos, por condicionar os empréstimos a medidas ortodoxas e recessivas, o que, na perspectiva de muitos, ia de encontro com os ideais de desenvolvimento mundial (CARVALHO, 2000).

Além das crises econômicas, o sistema financeiro tornava-se progressivamente complexo e abrangente. O surgimento de novos atores, o fortalecimento do papel dos bancos e as inovações técnicas que facilitaram a intensidade e a velocidade dos fluxos são exemplos de mudanças que acarretaram a necessidade de renovar as normas regulatórias. As discussões quando ao melhor modo e à intensidade de regular o sistema financeiro revelam a falta de consenso entre os países, que tinham interesses distintos de acordo com a situação do setor financeiro doméstico. Corazza (2005) ressalta a importância do dilema da supervisão bancária, em que uma maior regulação das instituições financeiras pode reduzir as possibilidades de liquidez e de crescimento mundial. Atrelar os atores a normas rígidas implica a redução de risco de crises econômicas, mas também pode diminuir a eficiência das instituições financeiras. Por sua vez, ao conferir mais liberdade, há o maior incentivo à atuação no sistema financeiro devido à possibilidade de lucro elevado, mas torna o sistema mais suscetível a turbulências.

As preocupações quanto ao fim de certas diretrizes de Bretton Woods favoreceram, em 1975, a criação do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária,

[5] Plano idealizado pelo Secretário de Estado dos EUA, George Marshall, para a reconstrução da Europa, por meio da alta transferência de capital para estes países (HOBSBAWN, 2003).

vinculado ao Banco Internacional de Compensações, este existente desde 1930.[6] Esse Comitê, que originalmente era composto por 13 membros,[7] presenciou diversas crises bancárias, como a falência do Banco Ambrosiano, em 1982. As discussões quanto a novas normas de supervisão bancária reconheceram a fragilidade do sistema e revelaram a preocupação com a sua estabilidade. Por isso, em 1988, foram divulgadas uma série de diretrizes que almejavam garantir a solvência dos bancos, ao determinar que o capital do banco deve corresponder a, no mínimo, 8% de seus ativos. Com isso, o acordo do Basileia I, como foi conhecido, pacificou o entendimento, que ainda não foi alterado, de que há uma relação entre capital e risco e de que os bancos tinham responsabilidade quanto à própria solvência (CORAZZA, 2005).

A década de 1990 representou um período em que ideias neoliberais ganharam força, o que pode ser comprovado com as diretrizes presentes no Consenso de Washington, que sugeriam, entre outras, a eliminação de barreiras entre as economias. Inseridas nesse ambiente, as ações do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária também foram influenciadas por esse pensamento de liberalização. O advento de novas tecnologias e a inclusão de novos atores ao sistema internacional ensejaram práticas que não eram previstas no acordo de Basileia I. O sistema financeiro abrangia progressivamente mais atores, tornava-se global e mais complexo, além do fato que tecnologias de transporte e de comunicação permitiam o movimento de fluxos com maior rapidez e intensidade. Assim como o seu antecessor, o acordo de Basileia II, divulgado em 1995, previa um capital mínimo para segurança e determinava a existência de supervisores para monitorar o cumprimento dessas normas. A grande inovação do Comitê situava-se no modo de controle. Na medida em que era possível perceber que as relações, as operações financeiras e os atores modificavam-se constantemente, o Comitê passou a defender a autorregulação,[8] em uma lógica em que as próprias instituições

---

[6] O Banco Internacional de Compensações (ou BIS, sigla em inglês), foi criado no âmbito do Plano Young, em 1930, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque e busca da recuperação da economia mundial, inclusive da alemã. Inicialmente com a função de atuar com os planos de recuperação na Alemanha, inclusive com o pagamento do espólio da Guerra, o papel do BIS alterou-se, em 1944, e passou a dar suporte ao sistema de Bretton Woods, ao criar condições para a formação de normas para um sistema financeiro internacional. Fonte, sítio oficial do BIS http://www.bis.org/about/history.htm?l=2, capturado em 18/10/2012.

[7] Originalmente, o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária era composto por funcionários dos bancos centrais da Alemanha, da Bélgica, do Canadá, dos Estados Unidos, da França, da Holanda, da Itália, do Japão, de Luxemburgo, do Reino Unido, da Suécia e da Suíça. Disponível no portal do Banco Internacional de Compensações http://www.bis.org/bcbs/history.htm, capturado em 27/09/2012.

[8] Cabe, aqui, uma observação quanto à terminologia, muitas vezes empregada, quanto à desregulamentação do setor financeiro. Como afirma Kasahara (2009), deve-se atentar ao uso desse conceito, pois seria referente a

financeiras deveriam criar mecanismos de controle e avaliação do risco e remetê-las a órgãos nacionais de supervisão, o que seria suficiente para garantir a estabilidade do sistema (CARVALHO, SANTOS, 2008).

O acordo de Basileia II foi revisado, para que se adequasse às inovações do mercado, como ocorreu com a publicação do documento **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**. Nesse documento, o conceito de risco foi ampliado, pois ultrapassou o escopo de crédito e mercado e incluiu o risco inerente às operações. Como será analisado neste trabalho no próximo capítulo, essas regras não foram suficientes para evitar a crise financeira de 2008.

2.2 – O estágio atual do multilateralismo: restrições e oportunidades para a ação dos atores internacionais

O sistema de Bretton Woods não resistiu intacto até o século XXI, mas deixou algumas características de legado. Instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Internacional de Compensações atuaram em todo o período, apesar de mudarem seus escopos originais. O Dólar abandonou o lastro com o ouro, mas manteve-se na função de moeda de reserva mundial, principalmente devido à liquidez conferida pelos títulos dos Estados Unidos (CARNEIRO, 2010a). Cabe ressaltar que outras moedas, como o Euro, também são usadas, hodiernamente, como reserva e como meio de troca internacional, mas isso não diminui a importância do Dólar para o sistema financeiro mundial.

Como ressalta Carneiro (2010a), os EUA conseguem manter a demanda por Dólar alta, independentemente da taxa de juros e de câmbio, permitindo que o país emita mais moeda, para desvalorizá-la juntamente com sua dívida nominal. Ainda segundo o autor, essa característica permite a existência de um fenômeno em que

---

uma redução (ou eliminação) de normas regulatórias e de supervisão, o que não ocorre. Os acordos de Basileia, embora tenham conferido maior importância ao princípio da autorregulação, não reduzem as regras, pelo contrário, criam novas; mas atribuem ao empresariado financeiro maior responsabilidade de fiscalização. Pode-se afirmar que, em última instância, esse aumento de normas não acompanhou a evolução do setor financeiro e sua complexidade, assim como conferiu o dever de controle a atores autointeressados, tornando-os "juízes de si mesmos". Esse argumento é válido, mas adéqua-se mais em um processo em que os agentes capitalistas buscam o aumento de fluxos financeiros, por meio de uma maior liberalização à entrada e à saída dos mesmos, com o objetivo de estimular a competitividade e a eficácia do sistema. Por esse motivo, Kasahara opta por classificar esse movimento dos governos em reduzir barreiras à circulação dos fluxos financeiros de um processo de "liberalização".

os países asiáticos – principalmente a China – tenham superávits com os EUA e usem esses recursos para comprar títulos no mercado de capital estadunidense, financiando a dívida deste.

Além de características econômicas do sistema financeiro internacional, cabe ressaltar algumas singularidades políticas. Pode-se afirmar que a ordem mundial é marcada pelo multilateralismo, e o sistema financeiro não é exceção. Em Bretton Woods, foram criadas diversas instituições regulatórias, de modo que abrangessem todos os países, conectando-os ao sistema por meio de tratados. Apesar da inegável desigualdade no poder de decisão e de influência que os países têm nessa ordem, o que reflete a geometria de poder mundial, o sistema pós-Segunda Guerra foi pensado de modo que não significasse a exclusão dos Estados que não fossem potências mundiais. A ordem multilateral foi pensada para que não representasse um concerto entre as grandes potências, excluindo os demais. A criação desse sistema mostrou a preocupação com a normatização das regras, por meio de tratados e organizações internacionais que obrigam juridicamente os países, o que cria um custo elevado para os que desejaram sair dele (IKENBERRY, 2010). Essa característica permite que os Estados sejam responsabilizados pelo desrespeito à ordem, o que limita a ação dos mesmos, mas torna o sistema mais estável.

O formato do sistema internacional aumenta a capacidade dos Estados menos poderosos de participarem do jogo político, assim como confere maior espaço para a ação de países com menor poder relativo, como é o caso dos países emergentes, entre elas o Brasil. Segundo Krasner (1982), o multilateralismo representou a existência de um âmbito institucional em que esses países intermediários puderam dialogar e criar coalizões, com o objetivo de defender interesses em comuns, o que o autor classificou como “metapoder”. Torna-se oportuno ressaltar que a flexibilidade existente na ordem mundial varia de acordo com a agenda. No âmbito comercial, a necessidade do consenso, de uma decisão unitária, para a realização de um acordo confere mais poder aos países periféricos, na medida em que implica o poder de veto (OLIVEIRA, 2011). Não se pode dizer que no âmbito da segurança internacional o mesmo ocorre, pois o Conselho de Segurança tem quinze participantes, sendo que apenas cinco desses têm direito ao veto. Argumento semelhante pode ser usado sobre o sistema financeiro. Apesar de existir essa flexibilidade e a participação dos países periféricos, o sistema multilateral financeiro ainda é mais oligárquico do que outros, como o comercial. Ainda assim, o

multilateralismo representa, para esses Estados, uma redução nos custos de transação, uma oportunidade para articularem-se entre eles e uma maior capacidade de barganha.

Um desses âmbitos de discussão é o G-20 financeiro, que foi criado em 1999, após uma década de crises financeiras[9] que abalaram o crescimento de diversos países. Esse grupo nasceu com a participação dos ministros de finanças e presidentes de bancos centrais de 19 países[10] mais os representantes da União Europeia. Com isso, o grupo legitimava-se por representar aproximadamente dois terços da população mundial e 90% do produto bruto do planeta. Como será analisado em momento mais oportuno, esse foro de debate ganhou importância com o tempo, deixando de ser um ambiente de encontro de autoridades econômicas, para ser um foro de cúpula.

Torna-se importante, após a análise de como países com uma posição mediana na geometria de poder podem atuar no sistema multilateral, ressaltar que o Brasil é um país que tende a atuar desse modo. O país sul-americano em questão tem capacidades para projetá-lo no cenário internacional, com peso significativo; mas não de modo que consiga determinar a agenda internacional, na medida em que há outros Estados que têm mais capacidades e mais poder decisório do que ele no sistema internacional. Lima (2005) e Saraiva (2007) usam o conceito de *system-affecting country*, de Keohane (1969) para explicar essa situação do Brasil no mundo. Para Keohane, existem Estados que conseguem influenciar a agenda internacional sozinhos, devido a suas capacidades e peso na política internacional. Há, entretanto, outros níveis de países, entre eles, os que não conseguem determinar a agenda internacional sozinhos; mas apenas influenciá-la, o que são considerados os *system-affecting countries*. Torna-se importante ressaltar que essa classificação é *specific issue area*, um país pode ser mais atuante e mais influente em um determinado tema ou regime das relações internacionais, e menos em outros. Por exemplo, uma república insular do pacífico pode não ter tanta influência em temas como segurança ou economia; mas, devido ao imensos danos que podem sofrer com o aquecimento global e com a elevação do nível dos mares, esses

[9] Na década de 1990, diversas crises abalaram os mercados mundiais, como, por exemplo: México (1994/1995), Ásia (1997), Rússia (1998) e Brasil (1999).
[10] África do Sul; Alemanha; Arábia Saudita; Argentina; Austrália; Brasil; Canadá; China; Coreia do Sul; Estados Unidos; França; Índia; Indonésia; Itália; Japão; México; Reino Unido; Rússia e Turquia.

governos costumam ter relativamente mais participação em questões que envolvam a preservação do meio ambiente.

Segundo Lima e Saraiva o Brasil, em diversos temas, pode ser classificado nessa categoria, na medida em que não consegue determinar a agenda internacional, mas apenas influenciá-la. Para que consiga ter mais poder político, o Brasil e os outros Estados em igual situação articulam-se para que, conjuntamente, tenham mais poder decisório e consigam ter mais peso na busca de determinar a agenda política internacional. A situação brasileira no setor financeiro, entretanto, não se adequa imediatamente a esse conceito. O Brasil não fez parte do Financial Stability Forum, assim como tinha pouca participação nas discussões do Banco da Basileia – participação que, como será abordado adiante, não era sequer almejada pelo país. O tema financeiro, ao longo do tempo, foi pouco flexibilizado para incluir novos atores, o que confere uma característica oligopolizada. Pode-se afirmar que o Brasil não era um país que influenciava a agenda internacional no setor financeiro, nem em bases articuladas; mas, hodiernamente, os tomadores de decisão brasileiros buscam alterar essa realidade, que apresenta indícios de mudança. Com isso, pode-se afirmar que o Brasil, busca ser um *system-affecting country*, ainda que ainda exista polêmica quanto a atual classificação dele.

A diplomacia dos países em desenvolvimento tende a ser influenciada pelo sistema multilateral tanto no âmbito das ideias, quanto no meio de agir. Pode-se inferir que, para países que são considerados *system-affecting countries* (como, em muitos temas, o Brasil) é favorável uma ordem mundial que crie espaços de articulação e de diálogo entre parceiros. Com isso, não surpreende a defesa do multilateralismo, como demonstrado na citação no início do capítulo, na medida em que o Brasil é um país que não pode determinar a agenda internacional, mas apenas afetá-la. Por esse motivo, para que o Brasil tenha maior poder de agenda, faz-se necessário que a ordem mundial permita que atores com menos capacidade relativa participem das decisões globais. Nesse sentido, muitos autores refletem o entendimento de que os países em desenvolvimento beneficiam-se da ordem multilateral. Ikenberry (2010) demonstra que países emergentes, entre eles o Brasil, tendem a defender uma ordem mundial multilateral que priorize o respeito às normas internacionais, entre elas a soberania.[11] Com perspectiva semelhante, Rahul Rao

[11] Ikenberry (2010) defende a ideia de que a ordem mundial multilateral que deve ser buscada pelos países é baseada em normas e liberal. Essa perspectiva não necessariamente é a adotada pela diplomacia brasileira em

(2010) argumenta que os países emergentes vão sempre buscar um comunitatismo, para garantir o respeito a suas soberanias, a suas culturas.

No que tange a estratégia dos países emergentes, o sistema multilateral fortalece o entendimento de que os países estão inseridos em um ambiente em que existem outros atores interagindo entre si, não desprezando a assimetria de poder entre eles. Essa realidade implica a existência de uma locus de negociação, em que os atores buscam seus objetivos e em que podem existir conflitos, tensões e interesses divergentes. Outro aspecto importante para se compreender como a ordem internacional influencia a formulação da política externa brasileira é do sistema multilateral. As normas assumidas no âmbito internacional vinculam a ação dos Estados, restringindo juridicamente a ação desses. Essa característica também cria a oportunidade dos países em desenvolvimento de atuarem articuladamente, de modo a ganhar poder de barganha internacionalmente, aproveitando que as normas também abrangem os países mais poderosos, restringindo-os.

Deve-se ressaltar, também, uma abordagem que considere argumentos próximos da corrente Construtivista das Relações Internacionais, que destaquem a imagem e a identidade desses países no cenário internacional. A identidade de um agente é influenciada pelos seus atos, ideias e capacidades; mas, também, pelo modo em que esse agente é percebido pelos outros no cenário internacional. Retomando a discussão quando à mudança na participação brasileira nos temas financeiros, torna-se importante lembrar que a imagem do país no cenário internacional não era positiva. Ao longo das duas últimas décadas do século XX, o Brasil era percebido como um país que enfrentava severos distúrbios macroeconômicos e que não conseguia cumprir com seus compromissos. As moratórias decretadas ao longo da história brasileira criaram uma percepção pessimista acerca do Brasil no cenário internacional, o que prejudicou a formação de capital político para que o país fosse mais efetivo nos foros internacionais sobre o tema. Um Estado que não cumpre com os deveres com seus credores e que necessita de sucessivos planos de auxílio econômico do Fundo Monetário Internacional tende a não ter uma participação efetiva vista com bons olhos pelos

---

sua integralidade, pois há momentos em que os governos dos Estados – tanto do Sul como do Norte – preferem não aprofundar a formalização de compromissos legais, assim como o ideário liberal não é entendido como ideal em todas as situações. Países como os EUA e os da U.E., por exemplo, tendem a pressionar por medidas liberais em setores como de compras governamentais e serviços, enquanto que os países do Sul tendem a considerar esses temas mais sensíveis. Por sua vez, no âmbito da agricultura a situação se inverte e são os países periféricos que demandam o fim do conservadorismo dos primeiros. Isso demonstra que a busca de uma ordem liberal e baseada em normas jurídicas nem sempre é o objetivo almejado por todos os Estados.

países que influenciam o regime financeiro internacional. Basta lembrar que os referidos credores são, em sua maioria, de países do Norte global, estes que têm muito poder decisório no FMI e em outros foros econômicos.

Há um debate no meio acadêmico quanto ao objetivo dos Estados em desenvolvimento, ao agirem no cenário internacional. Não é objetivo deste trabalho discutir se os países emergentes buscam reformar a ordem internacional, ou uma reforma dentro da referida ordem, mas cabe ressaltar o entendimento, que é a perspectiva usada para esta pesquisa, de que, independentemente de ser uma reforma na ordem ou da ordem, os países do Sul buscam rever algumas diretrizes que estão presentes no cenário internacional (DUARTE, 2011). Como afirma Hurrell (2007), os países emergentes, no final dos anos 1990 e início dos 2000, apresentam um crescimento econômico significativo, em comparação com outros no cenário internacional. Se há esse crescimento, é porque há condições mínimas necessárias para que esse fenômeno ocorra e, portanto, não há anseio, por parte dos governos que representam esses países emergentes, de colocar em risco essa ascensão no cenário mundial.

A título ilustrativo, cabe ressaltar o entendimento de Narlikar (2010) de que, essas novas potências buscam modificações pontuais, que permitam um crescimento mais robusto, o que confere a qualidade deles como “revisionistas moderados”, já que não buscam alterar a ordem em si, mas modificá-la, mantendo suas bases. Ainda de acordo com a autora, a manutenção do multilateralismo, por beneficiar a participação no cenário internacional, é um objetivo desses Estados (o que pode ser comparado com os citados entendimentos de Hurrell, de Ikenberry e de Rao). Isso não impede que essas mesmas novas potências desejem rever características herdadas do mundo pós Segunda Guerra, como a baixa participação e a concentração de poder decisório dos países em desenvolvimento nos principais foros internacionais.

Com isso, pode-se entender como as variáveis sistêmicas influenciam na formulação da política externa brasileira. O Brasil age, de acordo com suas capacidades, em um sistema multilateral que, simultaneamente, o restringe e cria oportunidades. Articuladamente com países que tenham postura política semelhante, o Itamaraty busca a reforma do cenário internacional, de modo que garanta maior participação para o país nos foros decisórios.

2.3 – Breve análise trajetória política do Brasil no sistema financeiro multilateral

A ação brasileira no sistema multilateral financeiro foi constante, mas é perceptível um adensamento ao longo dos anos. A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial garantiu ao país um lugar na Conferência de Bretton Woods, o que conferiu a qualidade de membro originário das instituições que foram criadas naquela oportunidade. Além dessa participação em foros mundiais, o Brasil também internalizava as discussões do sistema financeiro, o que pode ser verificado pelas medidas do Banco Central, o qual, desde a origem, buscou adotar as resoluções do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária (CARVALHO, SANTOS, 2008).

A busca de maior participação do mundo periférico na definição da agenda internacional, de medidas que garantam o desenvolvimento global e da transparência nas negociações dentro das instituições internacionais são características tradicionais da diplomacia brasileira e também podem ser verificadas no âmbito multilateral financeiro (LIMA, CASTELAN, 2012). Como visto, o período a partir do final da década de 1970 foi marcado por diversas turbulências na economia mundial, mas o início dessa década deve ser lembrada por grande ativismo do mundo periférico nos foros internacionais. A articulação entre países do Sul ganha força com a onda de independências na Ásia e na África, o que favoreceu a articulação da diplomacia desses Estados, no questionamento de algumas práticas existentes na ordem mundial (SARAIVA, 2007).[12] No âmbito financeiro, destaca-se a criação do Grupo Intergovernamental dos Vinte e Quatro para Assuntos Monetários e de Desenvolvimento. O G-24, como ficou conhecido, não era um foro de discussões exclusivo para os países periféricos, mas reunia países de modo que diversas regiões do globo estivessem representadas.[13] Em 1974, mesmo ano de

[12] O ativismo dos países periféricos se deu em diversos níveis, sejam eles na atuação na Assembleia Geral da ONU, na UNCTAD, na criação do G-77, no Gatt, etc.. O traço em comum dessas articulações é a defesa de maior poder de decisão para o mundo periférico nos foros internacionais, assim como a busca de um desenvolvimento mais justo e equitativo, como pode ser verificado na declaração para uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Com as diversas turbulências das décadas de 1980 e de 1990, houve o retrocesso da ação dos países periféricos.

[13] São membros do G-24 países que representam a região africana (Argélia, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gabão, Gana, Nigéria, África do Sul e República Democrática do Congo), a região da América Latina e Caribe (Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala, México, Peru, Trinidad e Tobago e Venezuela) e a região asiática (Índia, Irã, Líbano, Paquistão Filipinas, Sri Lanca e Síria). Além desses países, qualquer membro do G-77 pode

criação do Comitê de Basileia, o G-24 divulga um documento em que propõe uma série de reformas para o sistema financeiro. O documento, nomeado de “Livro Azul” ia ao encontro da perspectiva brasileira para os órgãos financeiros internacionais, por demandar o maior comprometimento destes com o desenvolvimento do Sul, o que comprova a ação articulada do Brasil, na busca de seus objetivos.

Nesse momento, cabe destacar o estudo de Amorim Neto (2011), que, ao analisar a política externa brasileira de meados do século XX até o início do século XXI, identifica diversos fatores que influenciaram a relação do Brasil com os Estados Unidos. O autor conclui que o principal fator que exerce influência nas relações entre os países americanos é o sistêmico, o que demonstra por meio de uma análise estatística entre a quantidade de votos coincidentes das respectivas delegações no âmbito da ONU, em relação com o ganho de capacidades do Brasil no cenário internacional. O cientista político observa que há uma tendência de afastamento dos países, à medida que o país sul americano conquiste mais poder. Com isso, Amorim Neto reforça a importância da determinante sistêmica na formulação da política externa.

O exemplo do Livro Azul pode ser usado como exemplo de que a atuação do Banco Mundial e do FMI no Brasil, como descrito por Baumann (2006), não foi um fator impeditivo para questionamentos quanto ao sistema financeiro internacional. Como demonstra Pereira (2009), as divergências entre o Brasil e o Fundo Monetário sempre existiram, mas tornaram-se mais intensas na década de 1970, quando extinto o sistema de câmbio fixo. Desde então, a diplomacia brasileira demanda a reforma do FMI, assim como questiona a abordagem do Fundo quanto aos critérios para a concessão de empréstimos. A situação de hiperinflação e colapso das contas públicas brasileiras na década de 1980, por exemplo, levaram o Brasil a criticar o cálculo do déficit fiscal feito pelo FMI, assim como a ortodoxia sugerida como solução para a crise doméstica. Cabe ressaltar que problemas com balanço de pagamento e com alta inflação eram verificadas não apenas no Brasil, mas em diversos países periféricos, o que ensejou a ação territorialmente diversificada do FMI e teve como consequência críticas, em vários regiões, quanto ao modo em que o Fundo atuava (CARVALHO 2000).

---

participar das reuniões do G-24 e a China participa como convidada especial. Fonte: http://www.g24.org/about.html, capturado em 01/10/2012.

2.4 – Variáveis domésticas que influenciam a ação sistêmica: as mudanças entre a década de 1980 e os anos 2000

A década de 1980, no Brasil, foi um período em que a sociedade brasileira teria que lidar com mudanças expressivas e importantes. O cenário político e o econômico alteraram profundamente e era necessário elaborar soluções para problemas que o brasileiro não estava acostumado a enfrentar, seja devido à interrupção democrática, seja pela emergência de novos fatores. O regime ditatorial chegara ao fim e, após 30 anos, o país teria novamente um presidente civil. Junto com o sistema inaugurado em 1964, também chegou à exaustão o modelo de substituição de importações, baseado no forte endividamento externo. Segundo Hermann (2005), o Brasil experimentou um crescimento vistoso na década de 1970, baseado em um modelo de forte investimento estatal e com endividamento externo. Devido a várias crises de liquidez internacional e à consequente elevação dos juros, a economia brasileira não foi capaz de manter o nível de investimentos e de continuar endividando-se. Os brasileiros teriam pela frente o desafio de ter que lidar, simultaneamente, com questões no âmbito político e no econômico, com o processo de redemocratização, com a criação de uma Assembleia Constituinte, com planos de retomada de crescimento, com medidas para lidar com o endividamento externo e com altas taxas de inflação.

O objetivo deste trabalho não é analisar profundamente as questões políticas do processo de redemocratização, nem os planos de reestabilização econômica; torna-se importante para esta seção, entretanto, o entendimento quanto à capacidade brasileira de negociar no cenário internacional. Na medida em que encontrava dificuldades significativas na economia doméstica, o Brasil perdeu parte de sua credibilidade no exterior, o que implica maiores barreiras para a inserção internacional do país. O governo de Sarney buscou enfrentar os problemas econômicos com uma série de planos e de pacotes que mesclavam perspectivas ortodoxas e heterodoxas (CASTRO, 2005a).[14] Um dos momentos mais significativos para o país foi a moratória decretada, a qual gerou sérias desconfianças nos

[14] Diversos planos ou pacotes de medidas econômicas foram lançados, com o objetivo de estabilizar a economia. Medidas de austeridade, característica influência de uma perspectiva ortodoxa, eram adotadas em conjunto com alterações no câmbio, congelamento de preços e criação de novas moedas (CASTRO, 2005a). Entre esses planos e pacotes, pode-se citar o Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Política do “Feijão com Arroz” e o Plano Verão.

credores internacionais, em relação ao Brasil, assim como evidenciou atritos com o FMI.

Castro (2005b) demonstra que o período posterior foi caracterizado por governos de cunho neoliberal, os quais implementaram um processo de privatização e de abertura econômica. Junto a essas medidas domésticas, o Brasil também se reaproximou do FMI, devido à necessidade de captar recursos necessários para os planos de estabilização econômica (CASTRO, 2005b). Essa relação de dependência do FMI permaneceu durante todos os anos 1990 e também gerou efeitos no século XXI (GIAMBIAGI, 2005a). O governo brasileiro, para ter acesso aos pacotes de auxílio do FMI, teve que editar uma série de cartas de compromisso, que vinculavam o país a uma determinada política financeira. A abertura política também acarretou importantes resultados para a autonomia do país. O sistema bancário migrou parcialmente para a posse da iniciativa privada, bancos de investimentos tornaram-se mais numerosos, assim como, devido ao fluxo de investimentos que a economia recebeu, o Brasil ampliou sua interdependência com a economia global (BAUMANN, 2006).

As condicionalidades impostas pelo FMI ao Brasil e as consequências da abertura, em última instância, tiraram a autonomia do governo nacional de elaborar a própria política para o setor financeiro. Os atores domésticos continuaram discutindo e influenciando a ação do Brasil no processo de abertura – atores como o empresariado doméstico (MANCUSO; OLIVEIRA 2006) e o Itamaraty (CASARÕES, 2012) – mas o poder de barganha do Brasil no cenário internacional foi reduzido. A necessidade de medidas mais técnicas na área econômica, ao dialogar com os atores internacionais, levou o Ministério da Fazenda e o Banco Central para o centro das discussões sobre o assunto de abertura econômica (LIMA, 1994). O enfraquecimento do MRE frente a organismos econômicos do governo tem relação direta com a perda de autonomia política do Brasil, em um momento em que o conhecimento técnico era mais valorizado do que uma reflexão política sobre a abertura.

A recuperação econômica do Brasil, nos anos 2000 alterou significativamente a relação do país com o FMI (PEREIRA, 2009). Ao saldar a dívida externa e ao apresentar uma economia mais estável, o governo Brasileiro foi capaz de adotar uma postura mais autônoma em sua política externa. Isso fica evidente, com a mudança do conteúdo dos discursos dos líderes políticos do governo Lula. Ministros

da área econômica e do Itamaraty, assim como o Presidente deixaram de abordar termos como “pagamento antecipado” das parcelas da dívida, ou a discussão sobre a renovação do acordo com o FMI, para apresentar amplamente uma retórica de “conquista da independência”.[15] Essa mudança no conteúdo do discurso demonstra claramente uma perspectiva do governo no sentido de reconquistar maior autonomia frente a órgãos internacionais, a qual estava mitigada devido à redução da margem de manobra do país. O equacionamento da dívida externa era o principal tema da política externa financeira durante as décadas de 1980 e 1990, e, por esse motivo, eram privilegiados os técnicos, para formularem a política externa financeira do Brasil. Devido a um longo processo de planos econômicos, essa realidade mudou nos anos 2000, após o Brasil conseguir reduzir a dívida pública, converte-la em títulos em Reais e reduzir a vulnerabilidade cambial, favorecendo um ambiente internacional com maior autonomia para o país. Essa mudança gerou uma oportunidade de mudança de lócus de ação da política externa financeira, que deixou a priorizar somente temas técnicos, para demandar objetivos políticos, como a reforma da concentração do poder decisório.

Não se deve esquecer, também, que o Brasil não foi o único país a percorrer esse caminho. Crises na balança de pagamento de países emergentes podem ser verificadas em diversas localidades, como, por exemplo, na Índia. Com isso, a conjuntura político-econômica brasileira e de seus parceiros no cenário internacional, principalmente após os anos 2000, contribuiu para um ganho de poder decisório dos países emergentes na política mundial (DUARTE, 2011). O aumento do preço das commodities e o aquecimento econômico da China sustentaram um período de crescimento econômico mundial, principalmente nos países considerados emergentes. Em um momento de crise no Norte, como ocorre a partir de 2008, há uma relativa reorganização da geometria de poder, em que o Brasil ganha mais legitimidade para participar dos diálogos internacionais de reforma do sistema financeiro multilateral (PEREIRA, 2009).

[15] Análise baseada em artigo ainda não publicado de João Martins Tude e de Carlos Milani, com o nome “A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional: discursos e mudanças de posicionamentos durante o governo Lula”.

2.5 – A cooperação como um meio para a projeção no mundo

O sistema financeiro internacional teve suas origens em 1944, na Conferência de Bretton Woods e, na medida em que atrela juridicamente os países ao acordado e em que representa o desejo dos países com maior poder relativo no cenário internacional, tornou-se estável. Assim como os interesses e a realidade internacional alteram-se ao longo do tempo, o sistema de Bretton Woods também sofreu modificações. A existência de crises econômicas e de inovações no âmbito de investimentos e no bancário ditaram alguns desses ajustes. Apesar disso, instituições criadas na primeira metade do século XX, como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Internacional de Compensações continuaram atuantes no século seguinte, assim como o sistema financeiro conservou características como o multilateralismo e o uso do Dólar como principal moeda de reserva.

Como foi estudado, a existência de turbulências na economia doméstica é um fator que influencia a formulação da política externa brasileira, no sentido de que o Brasil critica medidas de outros países ou de instituições internacionais que lhe são desfavoráveis e, por obstar o crescimento interno, são combatidas. Apesar dessas desaprovações, o sistema financeiro multilateral criou uma série de restrições sistêmicas que moldaram a atuação do país no cenário internacional, limitando-as. Essas barreiras são maiores devido à condição do Brasil de país intermediário na geometria de poder, o que faz com que a diplomacia nacional aponte a necessidade de se reavaliar as normas internacionais, atuando em cooperação com Estados que tenham perspectivas semelhantes. A atuação brasileira, assim como a de seus parceiros, ganhou força, ao longo do tempo, por diversas razões técnicas e materiais. Pode-se afirmar que os países acumulam experiências e passam a desenvolver mecanismos mais eficazes para atingir objetivos (LIMA, 2005), com isso a tradicional participação brasileira no sistema multilateral garantiu uma técnica mais apurada à diplomacia nacional e, consequentemente, favoreceu e legitimou a atuação do país nos foros internacionais. Não se pode desprezar, também, a relevância dos países emergentes que, principalmente a partir dos anos 2000, tornaram-se mais expressivos na economia mundial, o que fortaleceu a posição de países como o Brasil, a China, a Rússia e a Índia na ordem mundial (PEREIRA, 2009).

O movimento do Brasil e de outros países periféricos pode ser percebido no questionamento a algumas regras do sistema multilateral financeiro, assim como de algumas instituições que o representam. Nesse sentido, pode-se citar o G-24, as críticas ao comprometimento para o desenvolvimento mundial e o pleito de maior poder decisório. A reforma do FMI pode ser usado para ilustrar esse movimento analisado ao longo do capítulo. Os países do Sul, historicamente, demandam maior voz na tomada de decisões do Fundo que, devido ao momento de sua criação, garante uma super-representação dos países europeus em relação aos seus PIB's e uma sub-representação dos países do Sul.

A influência das restrições sistêmicas na formulação da política externa brasileira fica evidente no estudo do histórico da diplomacia nacional, mas a crise financeira de 2008 é um marco para o estudo desse tema, pois reflete a insuficiência da ordem atual para responder aos objetivos e às expectativas dos países. O colapso financeiro confere destaque à atuação do Brasil no sistema financeiro multilateral, por legitimar os pleitos históricos do país e de seus parceiros, como será estudado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – A CRISE DE 2008: O PARADOXO ENTRE O FORTALECIMENTO DO MULTILATERALISMO, DAS MEDIDAS UNILATERAIS E DA INFORMALIZAÇÃO DA ORDEM

> "É prioritário solucionar o problema da dívida soberana e reverter o quadro recessivo global. É inadiável a regulamentação do sistema financeiro. É fundamental pôr fim a políticas monetárias que provocam uma verdadeira guerra cambial e estimulam o protecionismo. É importante buscar a consolidação fiscal e a solidez dos sistemas bancários." Discurso da Presidente Dilma Rousseff durante Reunião Plenária da V Cúpula Ibas, em Pretória, no dia 18 de outubro de 2011.

A influência da dimensão sistêmica na formulação da política externa brasileira revela-se importante, no sentido de compreender a postura do Brasil no sistema financeiro multilateral, pós a crise de 2008. Como estudado em momento precedente, o Brasil pode ser considerado uma potência emergente que atua em cooperação com outros países com interesses semelhantes, para ganhar capital político no cenário internacional. Essa realidade ganhou novos contornos após a crise de 2008. O colapso de atores importantes revelou a insuficiência ou a inadequação do sistema financeiro multilateral em prever crises e em prevenir as economias nacionais de consequências provenientes de falhas de mercado. A situação em que os países emergentes, entre eles o Brasil, se encontravam no momento da crise foi relativamente favorável, devido ao acúmulo de reservas internacionais. Com isso, a assimetria político-econômica entre os países do Norte e alguns países do Sul diminuiu, garantindo mais legitimidade para que estes atuassem nas discussões de reforma do sistema financeiro multilateral.

O entendimento da crise financeira de 2008 e das suas consequências políticas depende da compreensão de como a ordem mundial influencia a posição dos atores nos foros internacionais. Com isso, torna-se importante a análise da crise financeira de 2008 e de seus motivos, assim como a verificação dos interesses envolvidos na reforma do sistema financeiro multilateral. Faz-se importante a verificação, portanto, de quais são as origens do colapso do sistema econômico em 2008, quais são as propostas de países-chave para solucionar a crise e como as instituições do mundo financeiro responderam a essa turbulência. Por esses motivos, a primeira seção deste capítulo destinar-se-á a um breve estudo da crise financeira de 2008. Em um segundo momento, serão examinadas as medidas de governos de países como os EUA, o Brasil e europeus para a estabilização. Em

seguida, será analisada a posição brasileira dentro das instituições como o G-20 e o FMI no debate para a reforma do sistema financeiro multilateral.

Percebe-se que a crise teve origem na economia dos Estados Unidos, em que uma complexa rede financeira desmoronou, após um momento de euforia e de especulação. A quebra do banco Lehman Brothers mostrou a existência de um importante mercado de atores que não eram regulados pelos tratados internacionais existentes e, por isso, atuavam com liberdade, aumentando o risco. Soma-se a esse fator, uma possível conivência de autoridades estadunidenses e mundiais com a escalada do risco (e do lucro) nesse sistema. Nas respostas dos países à crise, predominaram medidas nacionais de caráter anticíclico, apesar de que discussões simultâneas no âmbito do G-20 e do FMI buscavam a coordenação de políticas.

3.1 – A origem da crise é no Norte: características do colapso financeiro de 2008

O objetivo dessa seção é identificar pontos que caracterizam a crise financeira de 2008 que são fundamentais para a pesquisa sobre a formulação da política externa brasileira, como a origem do colapso financeiro e as respostas dos países à crise. Não se busca o aprofundamento técnico nos motivos que levaram à crise e nas soluções adotadas, mas o caráter político desses fatores que deve ter preponderância para esta pesquisa.

Para se compreender a crise de 2008, deve-se considerar a existência de um grande mercado em que existem interações financeiras entre agentes bancários e não bancários, sendo que as regras dos acordos de Basileia incorporam aqueles, mas deixam estes sem supervisão igualmente rígida. Essa característica, além de auxiliar a compreensão quanto à origem da crise, explica a dificuldade em mensurar a grandiosidade dela, pois as operações de compra de títulos, de derivativos e de crédito estendem-se indefinidamente, de acordo com a ação dos atores em busca de lucro. Esses movimentos revelam a tentativa dos agentes financeiros, especialmente os bancos, de aumentarem o seu lucro, escapando da regulação a que estão sujeitos e das taxas de juros baixas (FARHI, 2011). Além disso, o sistema econômico passou, principalmente após a década de 1970, por um processo de

expansão e de liberalização dos fluxos, o que os acelerou e ampliou a interdependência e a inserção entre agentes do setor financeiro (PINTO, 2010).

Em um momento de liquidez e de crescimento mundial, os bancos universais[16] buscaram aumentar as operações de crédito, principalmente nos países do Norte. As regras de Basileia, como estudado no capítulo anterior, não permitiam a concessão de crédito, sem que os bancos tivessem um mínimo de capital próprio, por existir uma relação entre capital e risco. Para expandir o crédito, portanto, era necessário burlar as normas de Basileia e retirar dos balanços parte dos ativos que dispunham (FARHI, 2011). Esses bancos não pouparam criatividade nas modalidades de operações para esse fim;[17] mas, em geral, os bancos lançavam títulos baseados nas operações de crédito e derivativos destes, com a finalidade de obter mais recursos.

Esse sistema de compra e venda de títulos sem lastro somente poderia funcionar com a existência de outros atores com disponibilidade de financiar essas operações e que não estivessem sob regulamentação semelhante a dos bancos universais. Como destaca Farhi (2011), é nesse sentido que se torna fundamental a existência de uma série de instituições como bancos de investimento, fundos de pensão e seguradoras, os quais formavam o *global shadow banking system* – ou, como é chamado em português, mercado paralelo. Ainda segundo o autor, esses atores adquiriam os títulos de curto prazo, capitalizavam-se e reinvestiam em títulos de longo prazo – entre elas as hipotecas –, sem qualquer ou com pouca segurança em relação ao patrimônio passivo. É importante ressaltar, como o faz Farhi e Cintra (2009), que esses atores, diferentemente dos bancos universais, não eram regulados pelos acordos de Basileia, mas também não tinham o benefício ao acesso à medidas de ajuda, como empréstimos de redesconto das autoridades monetárias.

Devido ao simbolismo que esse evento tem, o marco inicial do colapso financeiro é a falência do *Lehman Brothers*, um dos maiores e mais respeitados

---

[16] Entende-se, para fins deste trabalho, como banco universal uma instituição financeira com atuação em diversos segmentos de mercados, conceito igual ao de "banco múltiplo", que é definido pelo Banco Central do Brasil como "Os bancos múltiplos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento." (Resolução CMN 2.099, de 1994). Disponível em http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bm.asp, capturado em 18/10/2012.

[17] As operações mais comuns, segundo Farhi e Cintra (2009) era a criação de pessoas jurídicas que compravam títulos de curto prazo. Essas pessoas jurídicas, como os *special investment vehicles* (SIV) ou os *conduits*, não eram de propriedade dos bancos e, portanto, não apareciam nos balanços, o que permitiu uma capitalização do sistema bancário para operações de crédito, sem que estivessem sob a regulamentação dos acordos de Basileia.

bancos do mundo; mas eventos no sistema da sombra que sucederam a quebra do referido banco denotavam graves problemas no sistema financeiro.[18] Segundo Farhi (2011), um forte movimento de retirada de capital do *global shadow bank system* ensejaram pacotes de ajuda do FED e do Banco Central da Inglaterra para seguradoras e bancos de investimento, por meio de operações de redesconto e por *swaps*. Chama a atenção o caráter inédito dessas operações, pois, a princípio, os atores do sistema paralelo não teriam acesso a essas operações (FARHI, CINTRA, 2009). Em situação delicada, os agentes do mercado paralelo passaram a vender todos os ativos que conseguissem, o que contribuiu para a desvalorização dos mesmos e para o fim da euforia que marcou o período anterior.

A percepção da bolha criada com anos de expansão de crédito e de euforia dificultou a captação de recursos pelos bancos, o que colocou em xeque o bom funcionamento da rede de interação bancária e do *global shadow banking*, inaugurando a crise. A partir desse momento, verificou-se um movimento de contágio do sistema financeiro, em que a desconfiança do mercado nos títulos na praça causava um efeito de desvalorização dos mesmos e, com isso, todas as operações que não tinham lastro em passivos perdiam valor, o que dificultava a capitalização dos agentes financeiros e aumentava a inadimplência, anunciava-se um ciclo que tenderia a levar todo o sistema em direção à falência. Esse efeito dominó somente é possível devido à característica de interdependência que o sistema paralelo adquiriu com os outros atores.

A crise não se restringiu ao âmbito financeiro, mas também atingiu a economia real (PINTO, 2010). Não tardou para que o crescimento mundial respondesse à falta de crédito e desacelerasse por dificuldade em se investir. Além disso, como mencionado anteriormente, dentro do mercado de *subprime* dos Estados Unidos, um dos títulos de longo prazo escolhidos pelo *global shadow bank system* eram as hipotecas. A crise também ocasionou a desvalorização do setor imobiliário e o endividamento das famílias. Após a crise, a desvalorização do mercado imobiliário fez com que o valor dos imóveis valesse menos do que a dívida referente à hipoteca, resultando em um movimento de devolução das casas (que eram a garantia do não cumprimento do contrato de empréstimo) aos bancos e

[18] O grupo BNP Paribas Investiment Partners suspendeu em agosto de 2007 resgates em determinados fundos, o Bear Sterns acumulavam perdas de quase US$ 4bi, falência do IndyMacBank em 2008, as agências de risco começaram a rebaixar uma série de bancos e de governos e a desconfiança na solidez do mercado começava a pairar entre os investidores.

consequente prejuízo do setor bancário (FARHI, CINTRA, 2009). Com isso, a demanda por produtos contraiu-se criando uma situação de superprodução e, consequentemente, paralisou a cadeia produtiva (CARNEIRO, 2010b).

Outro saldo da crise de 2008 foi uma onda de desvalorização das moedas nacionais. Segundo Carneiro (2010b), o enfraquecimento do Dólar pode ocorrer por diversos motivos, entre eles o aumento do déficit na balança de pagamentos, por políticas fiscais expansionistas e pela procura de alternativas ao Dólar como moeda de reserva. Para enfrentar a crise e incentivar as exportações, muitos governos recorreram ao câmbio, para tornar seus produtos mais atrativos. Quando essa medida é tomada simultaneamente por diversos Estados, ocorre certo reforço protecionista, dificultando o comércio internacional. Essa situação, além de prejudicar o crescimento mundial, também é preocupante, quando dois dos países que buscam a desvalorização de suas moedas são os EUA e a China. Como demonstrado anteriormente, o Estado asiático, por meio da compra de títulos do país americano, financia o déficit comercial deste, permitindo a estabilidade do sistema.

O sistema financeiro relegava ao segundo plano a regulação dos agentes não bancários, desconsiderando – ou preferindo ignorar – a importância das ações entre todos os tipos de atores que constituíam uma rede não regulamentada (FARHI, 2011). Pode-se afirmar que essa negligência não foi derivada de uma imperícia ao constatar a existência ou a importância de um âmbito de fluxos financeiros do *global shadow banking*, mas é fruto do pilar teórico que regeu a formulação das normas desde Basileia II: de que os mercados e os bancos eram capazes de reger por si só, necessitando, apenas, de monitoramento. Percebe-se, então, que a crise evidenciou a debilidade das bases normativas do sistema financeiro, as quais foram estudadas no capítulo anterior. Com isso, a necessidade de reforma dessas instituições e das normas revelou-se necessária e legitimou o discurso dos atores que, desde antes da crise, defendiam uma reforma. Não seria errôneo argumentar, portanto, que a crise financeira de 2008 garantiu mais capital político para os países emergentes, entre eles o Brasil, que pleiteavam maior participação no aparato decisório das instituições internacionais.

3.2 – As soluções imediatas pós crise

A primeira reação para a solução da crise foi o auxílio às instituições financeiras, com pacotes que previam socorro tanto aos bancos universais quanto ao *global shadow bank system*. O caráter inédito dessa resposta se deve ao reconhecimento da importância desses atores para o sistema financeiro, ou, para usar as palavras de Farhi e Cintra (2009), tanto os bancos universais quanto as instituições que operam na "sombra" não eram apenas grandes demais para que falhassem (*too big to fail*), mas também eram interconectados demais (*interconnected to fail*). Cabe ressaltar que essa rede interconexa não se limitava aos Estados Unidos, mas estende-se globalmente, o que enseja reações de diversos países para prevenir ou mitigar efeitos da crise. As ações do Fed para recuperar a economia estadunidense refletem nos demais mercados mundiais, embora seja evidente que, por ter sido o epicentro da crise, o governo dos Estados Unidos tende a ser o primeiro e o que mais atuou no sentido de reverter a situação. Com isso, houve um movimento de ações anticrise em diversos países, como nos EUA, na Europa, no Japão e nos BRICS. Como demonstra Pinto (2010), as primeiras respostas foram a redução da taxa de juros e uma política fiscal expansionista, com o propósito de devolver liquidez ao mercado e aquecer a demanda agregada.

Além das soluções nacionais imediatas, houve um movimento no sentido de discutir reformas para regras de supervisão bancária e do sistema multilateral. Nessa oportunidade, o G-20 financeiro deixa de ser um âmbito para o encontro de autoridades econômicas dos Estados, para se tornar um foro de cúpula, um dos principais palcos para o diálogo sobre soluções para a crise (BAUMANN, 2012). Ao longo do tempo, as soluções coordenadas mostraram-se cada vez mais difíceis, e, devido à falta de consenso sobre quais medidas deveriam ser tomadas, as soluções nacionais foram privilegiadas.

Como citado anteriormente, antes mesmo da quebra do *Lehman Brothers*, o sistema financeiro apresentava sinais de debilidade. O Banco Central Europeu e o Fed buscavam devolver liquidez ao mercado, interviam em alguns bancos, como foi o caso do Bundesbank, assim como aprovaram pacotes de empréstimos e de

compra de ações de empresas em risco (PINTO, 2010).[19] Mas isso se revelou insuficiente diante da necessidade de reformar o sistema de regulação, abrangendo as instituições do *global shadow bank system*.

Em discurso, autoridades da Europa defendiam a criação de uma instituição europeia de supervisão e de monitoramento bancário e, nos Estados Unidos, propostas de reformas de leis nacionais para supervisão do sistema bancário eram enviadas ao Congresso. Faz-se importante ressaltar que em comum a essas propostas está a previsão de controle de diversos atores e operações financeiros que não estavam previstos em Basileia II, o que comprova que as autoridades econômicas compreenderam a necessidade de rever a crença de que o sistema financeiro é capaz de autorregular-se.

Nos EUA, uma primeira proposta de reforma do ordenamento regulatório foi feita ainda no governo de George W. Bush, mas a que se tornou a base das discussões no Congresso estadunidense era ainda mais ambiciosa, que passou a ser conhecida pelo nome de Geithner, o do Secretário do Tesouro de Obama. Aprovada em meados de 2010, essa proposta pauta-se na busca por transparência e previa criar uma nova instituição nacional, responsável pela regulação dos bancos universais e das instituições que operam na “sombra”. Além da proposta Geithner, a gestão de Barack Obama demonstrou-se disposta a enfrentar os interesses do setor bancário e decretou a regra *Volcker*, em que proibia os bancos de fazer operações de cunho especulativo, sem que fosse para o benefício de seus clientes (FARHI, 2009).

Percebe-se que uma série de atos do governo Obama foram tomadas, de modo a tornarem o sistema financeiro estadunidense mais seguro e mais transparente. A citada regra *Volker* faz parte do *Dodd-Frank Act*, que também disciplinou outros preceitos para o sistema financeiro, em uma reforma interna das regras (SEQUETTO; BULLIO, 2012). Algumas medidas, como as que versavam sobre limites de pagamento a altos funcionários dos bancos, demonstram, além da coerência de impedir o uso do dinheiro público para enriquecimento particular, uma preocupação da presidência em balancear os danos políticos provenientes da insatisfação do setor bancário. Sequetto e Bullio (2012) também ressaltam que os EUA determinaram, por meio da “emenda Collins” que as regras de Basileia devem

[19] Segundo dados de Farhi e Cintra (2009), foram usados aproximadamente € 2 trilhões em pacotes anticrise o que equivaleria a 22,5% do produto regional. Nos Estados Unidos, entre ações de compra de títulos “podres”, empréstimos e estímulo ao crédito, foram disponibilizados US$ 7,4 trilhões.

ser internalizadas, mas a determinação quanto aos índices de reservas necessários ficou a cargo das autoridades nacionais.

Como ressalta Farhi (2009), as medidas tomadas pelos países europeus contrastam em parte com o sentido em que os Estados Unidos lidam com a crise. Ao contrário de salvar as instituições por serem grandiosas demais para falhar, a estratégia europeia é de mitigar a dependência quanto a esses atores, ao incentivar a existência de instituições numerosas e menores. Com isso, além de permitir que o sistema bancário seja mais estável, as autoridades da Europa esperam promover maior competição entre os atores, o que pode beneficiar a economia regional.

Uma das respostas do Tesouro dos Estados Unidos para a solução da crise e para a supervisão do setor financeiro foi a chamada *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).[20] Essa lei, que tem como objetivo dificultar a evasão fiscal, determina que a adequação das empresas e instituições financeiras às novas normas é voluntária, mas prevê uma série de empecilhos que tornam a adesão quase que obrigatória. O objetivo do governo estadunidense é que sejam reportados dados financeiros de operações ocorridas de "*US Person*"[21] em território estrangeiro. Para isso, todas as empresas que queiram se encontrar livres das barreiras institucionais criadas pelo FATCA, devem informar à receita dos Estados Unidos se têm ou não investimentos de *US Person* ou operações naquele país. Ainda que uma instituição financeira não tenha qualquer relação com movimentações investigadas pela lei citada, deve reportar essa situação, para que seja considerada aderente ao novo sistema.

Em situação de dúvida se uma pessoa ou instituição é ou não abrangida pelo FATCA, deve-se reportar ao Tesouro dos Estados Unidos, por meio de um formulário disponibilizado. Caso exista resistência do "*US Person*" em se adequar ao ato, essa pessoa é considerada "não cooperante" ou "recalcitrante" e, segundo recomendação do governo dos Estados Unidos, devem ser interrompidas as relações desses recalcitrantes com outras empresas que não desejam ser

[20] O FATCA foi sancionado em 18 de março de 2010, em meio de uma série de outros atos que acompanharam o *Hiring Incentives to Restore Employment Act*, e já se encontra regulamentado no Código Tributário estadunidense, nas seções de 1471 a 1474.

[21] O conceito de *US Person* é bastante abrangente e, consequentemente, engloba grande parcela das instituições financeiras mundiais. Para fins legais, o FATCA considera *US Person* qualquer cidadão dos Estados Unidos, pessoas que tenham pais cidadãos estadunidenses, pessoas que tenham visto de permanência (*Green card*), empresas de capital originário dos Estados Unidos e uma empresa ou em uma instituição financeira mais de 10% do lucro for destinado direta ou indiretamente a pessoas estadunidenses.

tributadas.[22] As instituições financeiras que tiverem contas e vínculos com não cooperantes e que não querem estar em situação irregular conforme o modelo do FATCA, devem reportar aos Estados Unidos a existência de relações próprias com investimentos pesquisados pelo novo sistema, mas que não foram autorizadas pela *US Person* a fornecer os dados solicitados.

O que torna essa medida uma lei com efeitos mundiais é que ela prevê que as movimentações financeiras fora dos EUA de *US Person* recalcitrantes serão sujeitas a um tributo[23] que pode chegar a 30% do total movimentado e que os responsáveis por essa tributação são as instituições financeiras que tenham vínculos diretos ou indiretos com essa operação. Em termos ilustrativos, se um banco de investimentos de algum país da América do Sul não tiver aderido ao FATCA, qualquer instituição aderente que tenha relação com esse banco será solidariamente responsável por reter o tributo e repassar aos EUA. Com isso, ainda em exemplos hipotéticos, se uma *US Person* com conta em um banco uruguaio que não aderiu ao modelo do FATCA fez uma operação tributável em conjunto com uma congênere brasileira, esta última será responsável por reter na fonte o tributo, por ter relações indiretas com uma pessoa considerada em situação irregular. Torna-se oportuno ressaltar que, quando uma instituição financeira adere ao FATCA, ela se torna isenta de tributação, a qual cairá sobre a *US Person*, mas se a referida instituição não estiver adequada ao novo modelo, ela que será tributada em suas ações. Na prática, o FATCA força, indiretamente, uma exclusão do sistema mundial financeiro de empresas que não aderirem a esse novo modelo, na medida em que as grandes instituições têm ou desejam ter movimentações nos EUA e, para não serem tributadas, evitarão contato direto ou indireto com não aderentes ao FATCA.

Além de um claro sinal de extraterritorialidade,[24] esse ato levanta dúvidas sobre o destino e o uso desses dados fornecidos à receita dos EUA, assim como inova institutos jurídicos. Um resultado desse ato é que confere a pessoas jurídicas estrangeiras uma capacidade que é tipicamente do Estado, a de tributar. É verdade que o FATCA cria condições para que seja montado um banco de dados do sistema

---

[22] Conforme demonstrado em documento da FEBRABAN e de Trench, Rossi e Watanabe Advogados chamado de **Perguntas e respostas sobre o "Foreign Account Tax Compliance Act" – F.A.T.C.A.**, atualizado em 12 de julho de 2012.

[23] Segundo o FATCA, são sujeitos a tributação qualquer pagamento que possam ser atribuídos a uma fonte estadunidense, seja descontos originais de emissão de instrumento de dívida, dividendos, lucro, prêmios, anuidades, compensações, remunerações, venda de ativos, empréstimos, etc..

[24] O próprio Código Tributário dos Estados Unidos se refere ao FATCA como um "tributo para exigir o reporte de determinadas contas estrangeiras".

financeiro de proporções gigantescas e que isso contribui para o objetivo comum – como veremos em declarações no G-20, estudadas mais adiante – de dificultar a existência de paraísos fiscais. Ainda assim, esses dados são, a princípio, sigilosos e estarão em posse de uma agência nacional, o que dificulta a existência de uma regulamentação efetiva do sistema financeiro em âmbito multilateral. Apesar disso, a OCDE manifestou o seu apoio ao Ato estadunidense e se disponibilizou para ajudar os países que quiserem se adequar ao modelo,[25] o que revela que esse ato unilateral dos Estados Unidos pode transformar-se em base de um novo sistema internacional, assim como diversos países – como a Suíça, o Japão e outros da Zona do Euro – trabalham para criar meios de cooperação intergovernamental e de troca de informações com o sistema FATCA.

O Brasil não ficou ileso aos efeitos da crise, como evidenciou a queda do crescimento do PIB no início de 2009. Apesar de ter sentido os efeitos da depressão mundial, algumas características da economia brasileira e da resposta do governo à crise contribuíram para que esses sintomas fossem mitigados. Mendonça e Deos (2012) demonstram como o sistema bancário brasileiro, tanto privado quanto público, colaborou para que os efeitos da crise tivessem menos impacto no país, por serem organizados, regulamentados e modernos. A alta taxa de juros da economia brasileira, que pode ser considerada nociva por dificultar o investimento no país, teve um efeito "positivo" de conter a concessão de crédito de modo eufórico como ocorreu em outros países, o que gerou, no Norte, uma "bolha especulativa" (MENDONÇA; DEOS, 2012). Ainda no entendimento das autoras, a rápida ação do governo federal também forneceu meios para que a economia se recuperasse, por ter entendido a importância de relativizar a prioridade dada a metas macroeconômicas no curto prazo.

A economia brasileira, como demonstra CINDES (2009), estava em franca expansão, no momento em que eclodiu a crise. Além de um mercado consumidor interno aquecido, inclusive por medidas de transferência de renda e por uma política de elevados gastos governamentais, o preço das *commodities* elevado contribuía para um melhor desempenho das exportações. Devido à diminuição da demanda mundial, a crise de 2008 impactou diretamente o lado do comércio internacional, principalmente na venda de produtos com alto valor agregado, que têm

[25] Em notícia no sítio oficial da OCDE, disponível em http://www.oecd.org/newsroom/taxoecdwelcomesmultilateraleffortstoimproveinternationaltaxcomplianceandtransparency.htm, capturado em 03/10/2012.

tradicionalmente o mercado dos EUA e da América Latina como destino. Como a China manteve, a princípio, a sua economia aquecida, a demanda por matérias primas sofreu menos impacto e manteve o preço das *commodities* alto. Cabe ressaltar que Pinto (2010) demonstra que o preço das *commodities* também começa a cair, devido à desaceleração da economia chinesa, a qual não ocorreu imediatamente com o advento da crise, mas pode ser verificada posteriormente. Além das exportações, outro efeito da crise foi a retração do crédito, devido ao temor do mercado mundial.

A recuperação da economia brasileira foi acompanhada de uma discussão sobre a especialização regressiva da pauta de exportações nacional, não apenas devido à retração dos mercados consumidores de produtos industrializados brasileiros, como citados, mas, segundo alguns, devido a uma doença holandesa (PINTO, 2010). A crise internacional, como visto, causou a retração da demanda nos tradicionais mercados de produtos industrializados brasileiros; mas a exportação de *commodities*, principalmente para a China, manteve-se relativamente sem muitos abalos. Essa situação, que por si só ocasionaria uma especialização regressiva, foi acompanhada da valorização do Real frente ao Dólar, devido ao ingresso de fluxos de capital no país, e à adoção de políticas monetárias protecionista em diversos países, o que aumenta a dificuldade de exportação de produtos brasileiros.

As ações anticíclicas tomadas pelos governos dos países do Norte também podem ser observadas, em maior ou menor grau, no Brasil. No que concerne medidas de expansão fiscal, o Brasil investiu em planos de gastos em infraestrutura, redução de impostos, transferência de renda e compras governamentais (PINTO, 2010). Cabe ressaltar que muitas dessas medidas foram implementadas com uma perspectiva desenvolvimentista ou de distribuição de renda, antes do advento da crise, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Bolsa Família, respectivamente. De certo modo, esses programas aqueceram a economia e contribuíram para que o Brasil estivesse melhor preparado para enfrentar a crise em 2008 e foram intensificados de acordo com a necessidade. Pereira (2009) lembra que o Brasil encontrava-se com reservas internacionais em torno de US$ 200 bilhões, o que amenizou os efeitos da crise. Para manter o aquecimento da indústria, a referida política de gastos governamentais foi acompanhada da redução de impostos (que ocorreu no setor automobilístico, na indústria de eletrodomésticos e no âmbito moveleiro) e da expansão de crédito e redução de juros cobrados pelos

bancos de controle governamental, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES (ARAÚJO; GENTIL, 2011).

Devido a interesses de atores econômicos internos, assim como do governo federal, comprometido com o regime de metas de inflação e com necessidade de financiar seus gastos, as taxas de juros no Brasil foram reduzidas para estimular o crédito, mas continuaram elevadas em comparação com outros países em desenvolvimento (CARNEIRO; ROSSI, 2012). A busca pelo governo brasileiro de aquecer o consumo interno também foi acompanhada por uma política de incentivo às exportações. Como resposta à tendência de fraco desempenho da balança comercial, foram implementados planos de redução de juros, de expansão de crédito e de financiamento a empresas. As variações do câmbio foram mitigadas com o aumento da alíquota do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros (IOF), embora as autoridades econômicas brasileiras tenham afirmado reiteradamente em seus discursos que não fariam controle de capital (PINTO, 2010). Carneiro e Rossi (2012) afirmam que o governo brasileiro atua no sentido de intervir na economia – para garantir a liquidez e a oferta de Dólares – e de regulamentar os fluxos de capital, o que amplia a capacidade do BACEN de monitorar os fluxos no mercado nacional e desincentiva fluxos especulativos.

As medidas do governo dos Estados Unidos no sentido de garantir a liquidez no mercado interno não surtiram o efeito esperado. Com um ambiente em que o pessimismo predominava na avaliação dos agentes econômicos dos Estados Unidos, muitos optaram por guardar seu capital a investir ou a consumir. Esse fenômeno faz com que a poupança não seja equivalente ao investimento, e, portanto, as medidas de estímulo à demanda agregada pelo governo dos EUA não sejam refletidas diretamente no consumo naquele país. Essa situação criou um ambiente em que a liquidez internacional foi reforçada, o que contribuiu para a capitalização de empresas no mundo – principalmente em países em desenvolvimento – e para a saída da crise no Brasil (PINTO, 2010).

3.3 – O G-20, a reforma do sistema e das instituições financeiros e a postura brasileira

3.3.1 – A emergência do G-20 e as implicações para o Brasil

Desde a eclosão da crise, em 2008, o G-20 deixou de ser um foro de autoridades econômicas e tornou-se um foro de reuniões de cúpula. Desde então, realizaram-se sete[26] conferências, sendo que no preâmbulo do documento final de Pittsburgh, em 2009, foi determinado que o G-20 seria o principal foro de discussões para assuntos de cooperação econômica. Pelos motivos estudados no capítulo anterior, a determinação do G-20 como principal foro de discussões sobre temas econômicos favorece o Brasil. Apesar de ser um grupo informal, o fortalecimento do G-20 representa um reforço ao sistema multilateral, em que os países podem articulare-se em torno de interesses comuns, ganhando capital político (LIMA; CASTELAN, 2012). A articulação do Brasil no foro em epígrafe ocorre, normalmente, em conjunto, principalmente, com a Índia e a China, entre outros países que podem ser considerados do Sul e que têm o mesmo anseio de rever o poder decisório das instituições (CINDES, 2010).

Além de ser um âmbito multilateral, o que favorece o uso do “metapoder”, essa mudança garantiu mais espaço para a ação brasileira. Como afirmado anteriormente neste capítulo, a crise legitimou o pleito dos atores internacionais que defendiam a reforma das instituições financeiras mundiais, entre esses defensores, figura a diplomacia brasileira. Lima (2005), chama a atenção para a estratégia de cooperação política entre os países do Sul, no sentido em que o Brasil busca articular-se nesses foros multilaterais, principalmente, com países em desenvolvimento, apresentando-se como um porta voz de países com menor poder político e, por esse motivo, como um interlocutor necessário na agenda da política internacional. Esse fator fica ainda mais evidente no G-20 e na criação do BRICS, em que os Estados buscam reformar certas normas e costumes da ordem mundial, de modo que a torne mais plural (LIMA; CASTELAN, 2012).

Milani (2012b) ressalta que a presença do Brasil no G-20 pode significar uma contradição na política externa do país. Como afirmado, tradicionalmente, a diplomacia brasileira pleiteia transparência e denuncia o uso de grupos informais

[26] De 14 a 15 de novembro de 2008, em Washington; em 2 de Abril de 2009, em Londres; de 24 a 25 de setembro de 2009, em Pittsburgh; de 26 a 27 de Junho de 2010, em Toronto; de 11 a 12 Novembro de 2010, em – Seul; de 3 a 4 de Novembro de 2011, em Cannes; e de 18 a 19 de Junho de 2012, em Cancun.

como uma oligarquia internacional para tomada de decisões importantes na agenda internacional. O discurso brasileiro é de uma ordem internacional que deve ser mais justa, plural e democrática, como pode ser verificado em diversos momentos, como a demanda pela reforma da Liga das Nações, pela defesa de novos membros no Conselho de Segurança da ONU, no discurso dos três "D's",[27] na denúncia do "congelamento do poder mundial",[28] na crítica ao modelo oligárquico de tomada de decisões do G-7 ou G-8, etc..

O G-20, apesar de comportar mais do que o dobro de atores que o G-8 ou o que o G-7, não deixa de ser um grupo oligárquico, informal e fechado. Pode-se afirmar que o G-20 é mais representativo territorialmente (pois tem membros de todos os continentes), demograficamente (a soma das populações de seus membros equivale a dois terços da população mundial) e numericamente; mas se o grupo é fechado a dezenove países mais a União Europeia e alguns convidados (como a Espanha), isso significa que mais de 150 outros Estados e suas respectivas populações foram marginalizados. A emergência do G-20 pode significar um movimento em direção a uma diversificação do poder decisório mundial; mas não implica necessariamente numa democratização, pois, em última instância, o fortalecimento de mais um espaço informal e oligárquico pode ser entendido como o enfraquecimento do sistema multilateral, ainda que se possa argumentar, como Slaughter e Hale (2010), que esses grupos, por serem mais flexíveis e dinâmicos, respondem melhor e mais eficazmente aos problemas mundiais. Devido aos motivos elencados, a participação brasileira em um foro aos moldes que historicamente criticou pode acarretar incoerências na inserção do país no cenário internacional, ao deslegitimar uma tradição de defesa do multilateralismo.

O Brasil tem o anseio de participar do G-20, não apenas pelo motivo de que o G-20 é um meio de concertação importante da política internacional, mas também porque o país, por suas credenciais,[29] tem legitimidade para participar do referido grupo e isso demonstra prestígio e reconhecimento. Estar no G-20 representa a oportunidade de ouvir e de ser ouvido nas principais decisões da agenda internacional, a chance de demonstrar que o país está preparado para assumir os

---

[27] Discurso do diplomata João Augusto de Araújo Castro, em 1963, na Assembleia Geral da ONU, em que defendeu a importância dos 3 "D's": desarmamento, descolonização e desenvolvimento.
[28] Crítica do diplomata João Augusto de Araújo Castro de que o Tratado de Não Proliferação Nuclear, na verdade, objetivava congelar a geometria de poder internacional.
[29] Conforme explicitado na introdução deste trabalho, o Brasil tem credenciais, de origem objetiva, subjetiva e política, que justificam a entrada do país no foro de discussões G-20.

ônus de ser um *global player*, assim como ter o prestígio de estar presente nessa importante mesa de negociações. Para usar um termo que também esteve muito presente na política externa brasileira, declinar o convite para participar do fórum mais importante no âmbito de cooperação econômica não seria "pragmático"[30] e nem combinaria com os objetivos do governo e da população brasileiros.[31] Como meio de amenizar essa contradição, o Brasil criou o costume de apresentar as discussões que ocorrem no G-20, na Assembleia Geral da ONU, para todos os países. Além do objetivo citado, esse ato tem o propósito de mitigar a referida falta de transparência e falta de participação de outros países na política internacional (MILANI, 2012b).

Como analisado, o ganho de importância do foro do G-20, apesar de trazer contradições, representou um movimento (pequeno) em direção a pluralização das decisões mundiais; mas a busca da diplomacia brasileira pela reforma do sistema multilateral não se extinguiu. Percebe-se que tradicionais temas do discurso brasileiro, que legitimaram a ação do Brasil no sistema financeiro multilateral, continuaram presentes na pauta de discussões do Itamaraty, como é o caso da reforma das instituições financeiras, a maior transparência, participação efetiva dos países do Sul na tomada de decisões e a defesa do multilateralismo.

3.3.2 – A reforma do sistema financeiro: pleitos atendidos?

A ascensão do G-20 e a importância desse fator para o Brasil não implicaram um movimento brasileiro no sentido de preterir o FMI. Pelo contrário, o Brasil fez coro à declaração do G-20, em abril de 2009, que destacou a importância do Fundo para o sistema econômico internacional. Esse reconhecimento do papel do FMI não ocultou as críticas brasileiras à instituição; mas, ao contrário, o reforço da atuação do Fundo na economia global foi condicionada, pelo Brasil e outros países emergentes, a sua reforma (CINDES, 2010). Como destaca Pereira (2009), a agenda da política externa brasileira para o FMI tem três principais temas: a) a reforma do sistema decisório do Fundo, para que comporte maior participação dos países em desenvolvimento; b) a criação de linhas de crédito mais flexíveis para

[30] A defesa do pragmatismo esteve presente em diversos momentos da política externa brasileira, nominalmente na política do governo Geisel (1974-1979), com a defesa do "Pragmatismo Responsável e Ecumênico".
[31] Cabe ressaltar que, segundo Saraiva (2007), o Ministério das Relações Exteriores, assim como a elite brasileira acreditam que o Brasil têm vocação para ser *global player* e influenciar diretamente a agenda internacional.

determinadas situações; e c) reforço do papel do FMI no monitoramento do sistema financeiro mundial.

Ainda de acordo com Pereira (2009), desde a década de 1990 que a diplomacia brasileira defende a necessidade de reforma da instituição. As crises enfrentadas no final do século XX demonstraram a dificuldade que o FMI apresentou em considerar particularidades de cada região ou país, ao sugerir planos para enfrentar a crise. O que se observava era um pacote de medidas ortodoxas – muitas delas recessivas, como a elevação dos juros e aumento do superávit primário – que eram apresentadas como condição para o socorro monetário necessário (CARVALHO, 2000). Essa situação era usada como exemplo da necessidade de uma mudança nos moldes de governança do Fundo Monetário, para que as opiniões dos países em desenvolvimento fossem ouvidas, o que poderia contribuir para um melhor entendimento da conjuntura econômica naqueles países, assim como para soluções mais adequadas a cada situação. Ainda segundo Carvalho (2000), também há a defesa de criação de linhas de crédito mais flexíveis, para atender situações emergenciais de crise. Muitas vezes o excesso de condicionalidades impedia uma resposta rápida do FMI, o que ensejava o aprofundamento da crise e sua propagação pela economia mundial, a qual se apresenta progressivamente mais interconexa.

Com o advento da crise e a maior articulação entre os países do Sul, os BRICS reforçaram o anseio por uma reforma do Fundo Monetário. Esse pleito ecoou na atuação dos países no G-20 e algumas medidas foram tomadas nesse sentido. A revisão das cotas, que estava prevista para 2013 foi antecipada para 2011, assim como a 14ª Revisão de Cotas foi efetivada em janeiro de 2014. O novo cálculo para definir as cotas consideraria o montante do PIB pelo poder de paridade de compra, fator adicionado em 2008, entre outros fatores como a importância do país no cenário internacional (PEREIRA, 2009). Houve, também, alteração no poder de voto dos membros, reduzindo o poder de países do Norte. Essa reforma ainda não solucionou problemas como a super-representação dos países do Norte, principalmente dos europeus na instituição (como pode ser observado no mapa 1 e no gráfico 1), mas pode ser considerada como um passo no sentido de conferir maior participação dos países do Sul na governança do Fundo. No mesmo sentido se deu a reforma do Banco Mundial, em que houve um aumento de 3,13 pontos percentuais do peso de voto para os países em desenvolvimento (CINDES, 2010).

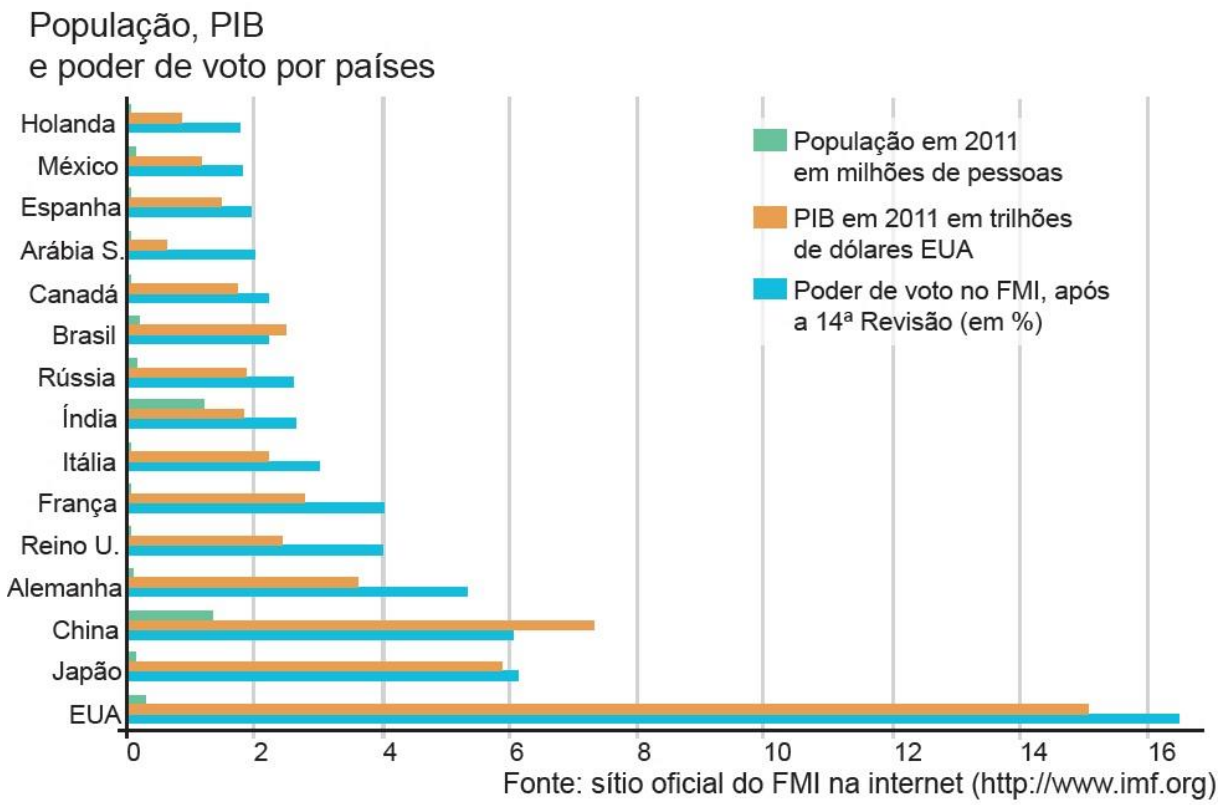


Gráfico 1 – População, PIB e poder de voto por países. Fonte: sítio oficial do FMI na internet.

A reforma do FMI também contemplou a demanda pela criação de novas linhas de crédito. Essa nova modalidade de financiamento é direcionada para países que gozam de certa estabilidade e tenham economia robusta, mas enfrentam turbulências.[32] Além da finalidade de balancear as contas externas, esse financiamento pode ser feito em caráter de precaução ou para reforçar as reservas internacionais, sendo que não há limite de crédito. Desse modo, países mais "responsáveis" poderão ter acesso a créditos no FMI mais rapidamente, sem muitas condicionalidades, o que favorece a eficácia do Fundo na economia internacional. O México foi o primeiro país a usar essa linha de crédito, no âmbito da crise, seguido pela Polônia. Como destacado em texto de CINDES (2009), essa medida era, há muito tempo, apoiada pelo Brasil, devido à necessidade de ponderar as particularidades de cada país, ao propor soluções para a crise, ao invés de criar um pacote rígido de condicionalidades.

[32] Para definir os países aptos a receberem essa nova linha de crédito, são elencados alguns critérios macroeconômicos (como o déficit público, inflação baixa e setor financeiro organizado) e outros subjetivos (como uma posição regular no cenário econômico internacional e boa tradição no comércio internacional) (PEREIRA, 2009).

Também na reunião do G-20 em Londres, foi anunciada a substituição do Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Forum*) pela Comissão de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board*). Duas observações devem ser feitas em relação a essa medida: a primeira é a que o FSB, como pode ser percebido no mapa 1, abrange mais países do Sul em sua composição, o que torna a instituição mais plural; a outra é quanto ao seu objetivo de, em conjunto com o FMI, monitorar o sistema financeiro e sugerir a criação de novos mecanismos de supervisão. Pode-se afirmar que o FSB contempla a demanda por enrijecimento das normas de supervisão, assim como a de maior participação de países em desenvolvimento no âmbito decisório mundial, pleitos que figuram no discurso brasileiro.

Como demonstra o texto de CINDES (2010), as principais medidas, entre outras, acordadas nas reuniões do G-20 em Londres e em Pittsburgh são: conferir ao G-20 o status de principal foro de discussão sobre cooperação econômica; criar um monitoramento, em conjunto com o FMI, para verificar a coerência e a oportunidade de medidas nacionais com os objetivos do G-20; a criação do FSB; e a capitalização do Fundo Monetário, com a maior participação dos países em desenvolvimento em sua governança. Os documentos de Pittsburgh e de Londres vão ao encontro com as medidas que o governo brasileiro julga necessárias; mas as medidas mais significativas tomadas após a crise foram de caráter nacional.

Apesar de terem declarado, na reunião de Londres, um consenso de que, para solucionar problemas globais, deve-se agir em bases articuladas, Farhi (2011) destaca que os principais avanços dentre as ações que figuram na pauta de ações acordadas no G-20 foram recomendações que incentivavam medidas domésticas, principalmente no sentido de evitar a evasão fiscal. Por sua vez, os países da União Europeia agiram pressionando alguns países, como a Suíça e Liechtenstein, com o propósito de eliminar os paraísos fiscais. A reforma de normas de supervisão bancária, tema levantado desde a reunião de Washington, em novembro de 2008, era reconhecida como uma medida importante; mas, devido à falta de consenso em relação ao melhor meio de executá-la, foi adiada, com o argumento dos Estados Unidos de que essas medidas, pela sua importância, deveriam ser feitas com mais discussão e de que o momento de crise não era propício para tal, pois não permitia a reflexão necessária (FARHI, 2011). A consequência, como analisado na seção anterior deste capítulo, é que cada país adotou um modelo de regulação, como o

FATCA, a regra *Volcker*, a Proposta Geither, no caso dos EUA; e como a nacionalização de bancos e a intervenção estatal no sistema financeiro, no caso europeu.

Esse movimento de resistência dos países desenvolvidos no sentido de retardar as negociações no âmbito multilateral e favorecer medidas domésticas também pode ser verificado na postura de alguns países em desenvolvimento. Esses Estados, inclusive o Brasil, buscam não se comprometer com algumas medidas sugeridas, para não perderem a autonomia na adoção de práticas internamente (VEIGA; IGLESIAS; RIOS, 2009). O conservadorismo desses países pode ser observado, por exemplo, na rejeição a normas que restrinjam a expansão fiscal, o que colocaria em xeque, no caso brasileiro, o atual modelo de desenvolvimento, que é apoiado na forte ação do capital público.

Apesar dessas posturas conservadoras de diversos países, foi possível um entendimento entre os países na elaboração de um conjunto de diretrizes que se convencionou chamar de Basileia III, que tem o prazo de 2019 para serem completamente aplicadas. Branco (2010) demonstra que críticos a Basileia III argumentam que essas normas não serão suficientes para evitar uma nova crise financeira mundial, mas a autora ressalta que, após a reunião em Washington, em 2008, a reforma do sistema de supervisão bancário deixou de ser uma prioridade do G-20 e que, portanto, esses avanços foram ganhos expressivos em um momento em que esse tema foi relativamente preterido.

Em comunicado ao G-20,[33] o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia reconhece que a crise teve profundidade e força ampliadas devido a falhas do setor bancário, como liberdade excessiva e relação inadequada entre capital passivo e ativo. Com isso, Basileia III prevê medidas no nível micro, como adequação do setor bancário a regras mais rígidas, e no nível macro, como uma supervisão mais próxima e efetiva. Em suma, Basileia III determina:

- O aumento do capital dos bancos, inclusive o mínimo necessário de reserva, para reforçar a capacidade deles de suportarem perdas;
- aumentar o escopo de atuação das normas de supervisão, no sentido de abranger mais atores e operações;

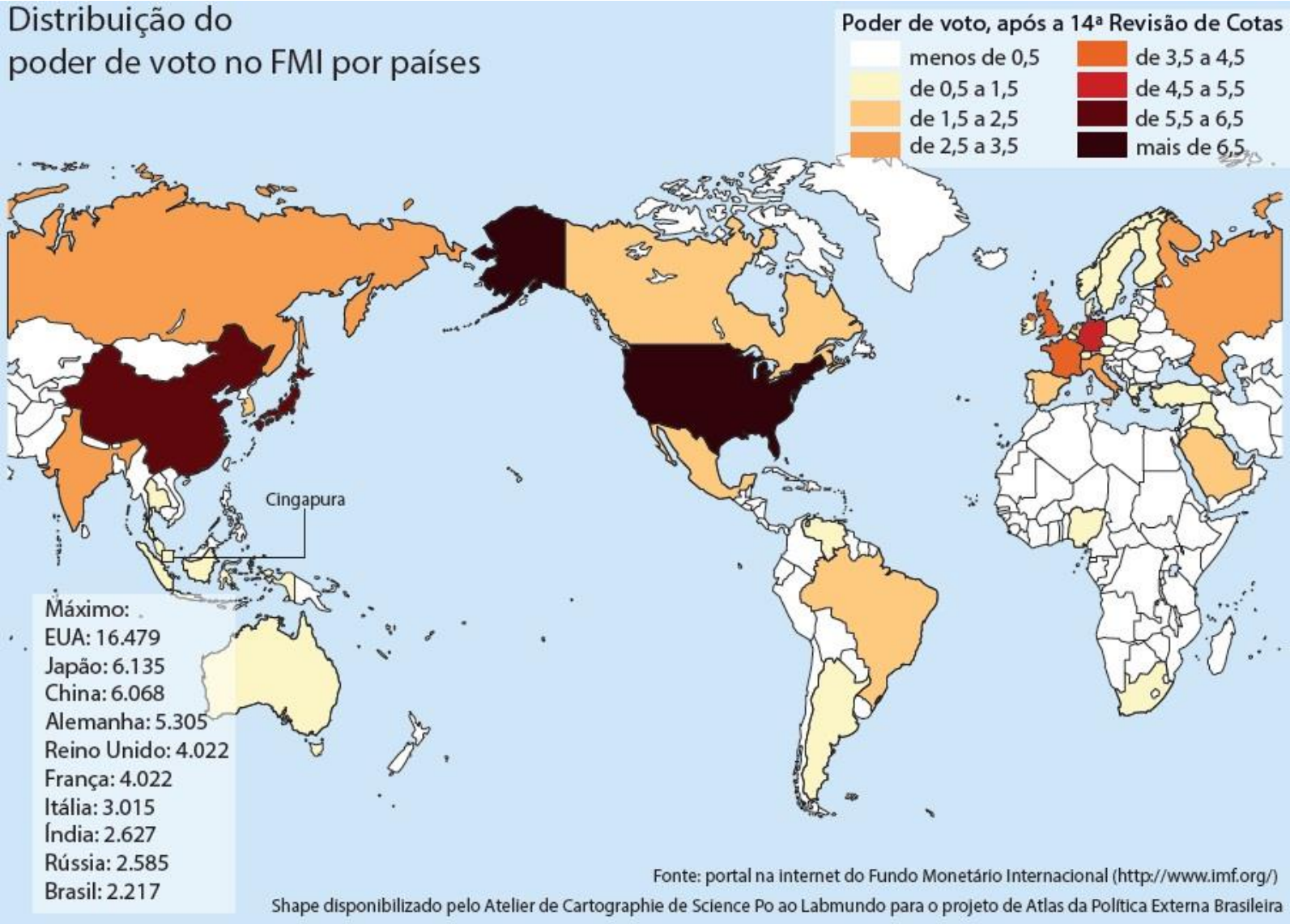
[33] Documento do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia chamado de The Basel Committee's response to the financial crisis: report to the G20, emitido em outubro de 2010. Disponível em http://www.bis.org/publ/bcbs179.pdf, capturado em 10/09/2012.

- determinar internacionalmente um nível de alavancagem permitida, para evitar a especulação desenfreada;
- introduzir um padrão mínimo de liquidez mundial; e
- criar uma reserva internacional para estoque em momentos de estabilidade e uso em necessidade de ações anticíclicas.

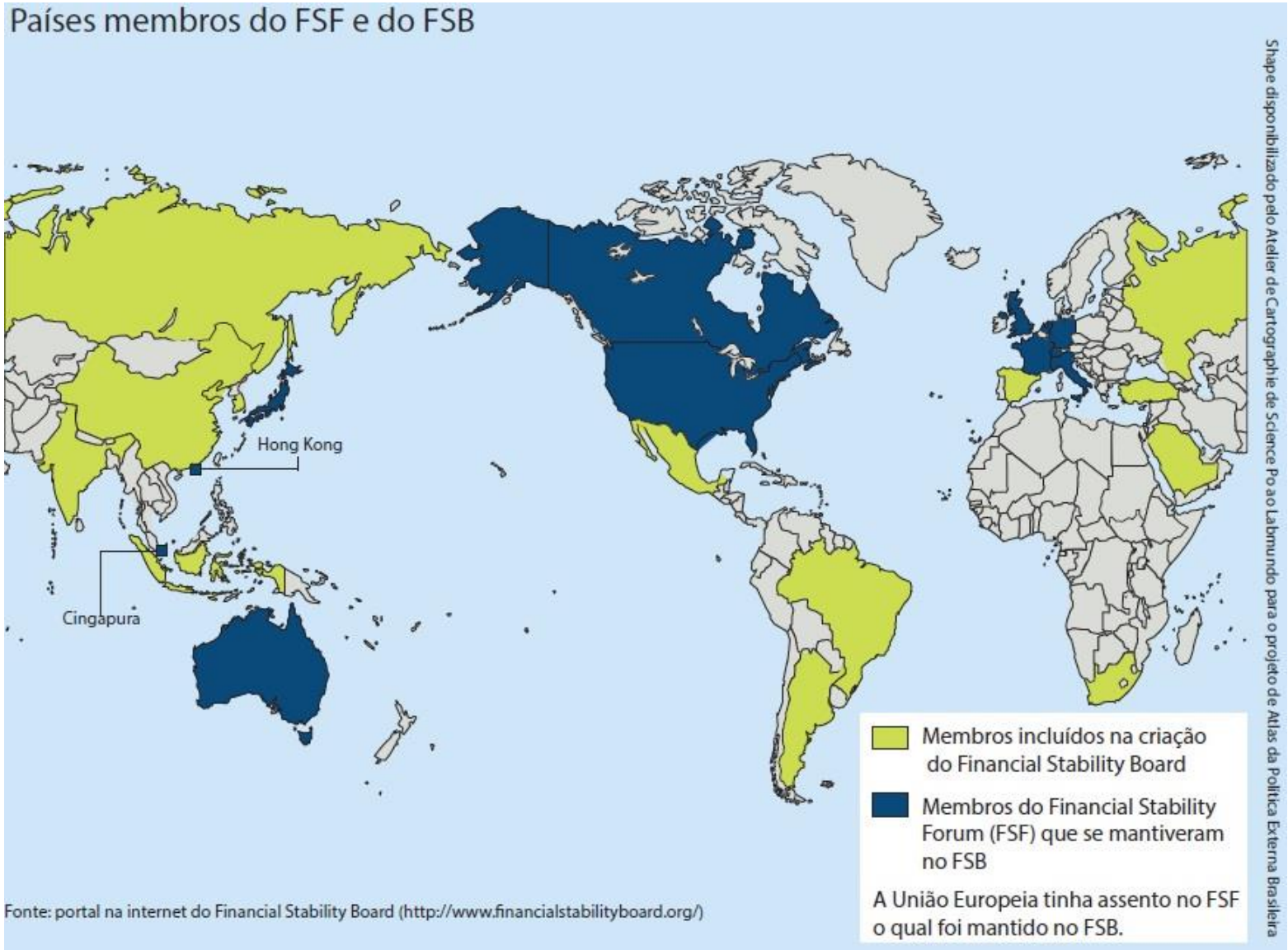
Ainda no documento citado, é relatada a preocupação com medidas para evitar que bancos de grande magnitude e importância para o sistema internacional quebrem. Esses bancos devem ter capacidade de absorver perdas além das determinadas em Basileia III

Com isso, Farhi (2011), demonstra que o FSB – órgão internacional responsável pela harmonização das normas dos países no âmbito financeiro – só foi capaz de obter avanços em temas que havia certa confluência de ideias. A criação de uma taxa sobre todas as operações de câmbio,[34] proposta pelo Reino Unido, ou o controle dos *hedge funds*, como sugerido pelos EUA, não deram frutos. Outras medidas, como o aumento de reservas obrigatórias para os bancos universais, com o intuito de reduzir o risco, foram aceitas e estão em fase de consulta pública, antes de tornarem-se vigentes. Percebe-se que a maior parte das medidas tomadas no âmbito multilateral é com o propósito de supervisionar e de controlar os fluxos interfronteiriços, pois há o reconhecimento de que o mercado financeiro é global (FARHI, 2011).

[34] A qual também foi chamada de “taxa Tobin”, em referência à sugestão semelhante feita por James Tobin, em 1974.



Mapa 1 – Distribuição do poder de voto no FMI por países. Fonte: portal na internet do Fundo Monetário Internacional



Mapa 2 – Países membros do FSF e do FSB. Fonte: portal na internet do Financial Stability Board

3.3.3 – A postura brasileira para novos temas no âmbito financeiro

Avanços, apesar de acanhados, existiram no sentido de contemplar demandas históricas do discurso brasileiro, como a melhoria das normas do sistema financeiro, a reforma das instituições internacionais, aumento da participação de países em desenvolvimento na tomada das decisões internacionais e melhoria na transparência nas negociações. É importante ressaltar que os temas tradicionalmente defendidos pelo Brasil continuaram presentes no discurso da diplomacia nacional; mas, devido à conjuntura inaugurada pela crise, outros temas passaram a figurar na posição do Brasil, como a saída da crise pela retomada do crescimento e a crítica a uma guerra cambial, os quais são combinados com uma busca de projeção política brasileira.

A ação brasileira no âmbito do G-20 pauta-se, geralmente, na busca de coordenação das posturas dos países emergentes, principalmente da China e da Índia, pelos motivos estudados previamente. Desse modo, o Brasil dificilmente irá confrontar intensamente e publicamente esses parceiros. Ainda no sentido de reforçar o papel que desempenha no cenário político-econômico mundial, o Brasil reinteradas vezes responsabilizou os países do Norte pela crise e, por esse motivo, atribuiu a eles o dever de desempenharem maior esforço para a solução da crise (VEIGA; IGLESIAS; RIOS, 2009). O entendimento dessa conjuntura pode ser usado para explicar algumas posições do Ministério das Relações Exteriores nas discussões de saída da crise.

Como ressaltado por Veiga, Iglesias e Rios (2009), a argumentação brasileira no cenário internacional também se pauta pela coerência com medidas implementadas domesticamente. Com isso, pode-se explicar o motivo pelo qual o discurso brasileiro, conforme identifica CINDES (2010), vai se fundamentar na crítica a medidas recessivas para saída da crise, para que legitimem o modelo desenvolvimentista que ocorre no Brasil, tanto na ação estatal quanto na busca de equidade.

Evans (2009), ao analisar os argumentos da Teoria da Dependência, destaca que o modelo de desenvolvimento, no século XXI, preocupa-se mais com a justiça e com a equidade, assim como tende a apresentar uma participação mais protagonista do Estado. O argumento de Evans é corroborado pela empiria do caso brasileiro. A preocupação com o crescimento sustentável, que considere a justiça e a equidade, pode ser comprovada com a ênfase em políticas sociais – como o Programa Fome

Zero e o Bolsa Família –, ao longo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, a forte presença do Estado fica evidente nos dois Programas de Aceleração do Crescimento (PAC e PAC 2) representaram o investimento de mais de R$ 600[35] bilhões, entre capital privado e estatal, assim como em medidas internas no âmbito de investimentos e de serviços.[36] Cabe ressaltar que, como identifica Fishlow (2011), a presidente Dilma Rousseff, embora tenha uma preocupação maior com a inflação e com os gastos governamentais, manteve as mesmas diretrizes do governo Lula, no âmbito social e na política industrial.

Após o advento da crise, em 2008, autoridades brasileiras citaram em diversos momentos a importância de medidas que aquecessem a economia, como meio de sair da crise e de promover um desenvolvimento mais justo. A defesa da saída do contexto de crise, por meio do crescimento, e não pela recessão, é um argumento recorrente dos líderes brasileiros, que, em última instância, legitima políticas nacionais de fomento ao consumo, como as adotadas no Brasil.

Outro tema que ganha importância após a crise de 2008 é a política cambial dos países. Como meio de facilitar a saída da crise, muitos países buscaram desvalorizar suas moedas nacionais, com o intuito de transformar seus produtos mais competitivos no mercado internacional e, desse modo, estimular as exportações e desincentivar as importações. Quando uma série de países adotam políticas semelhantes, o que ocorre é uma retração do comércio mundial devido a um efeito protecionista, ainda que não se alterem as barreiras alfandegárias. O que o governo brasileiro argumenta é que práticas prejudicam o crescimento de países em desenvolvimento, por pressionar os preços das *commodities*, por ensejar fluxos especulativos e por criar uma tendência de apreciação das moedas nos países do Sul (BRANCO; VEIGA; RIOS, 2011).

Branco (2011) demonstra que os principais agentes dessa “guerra cambial” são os Estados Unidos e a China, embora o Brasil – pelos motivos políticos

---

[35] Dados do Ministério do Planejamento, disponíveis em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf, capturado em 09/09/2012.

[36] Esses fatores podem ser percebidos, por exemplo, na função desempenhada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No governo de Cardoso, a referida instituição ocupou-se majoritariamente de financiar as privatizações, enquanto que, nos governos seguintes, o BNDES passou a caracterizar-se mais pelo fomento de empresas nacionais. Para viabilizar essa nova função do banco, foram necessárias transferências do Tesouro Nacional, ainda que a taxa de juros cobrada pelo mesmo seja maior do que a exigida pelo BNDES. Outro fator que comprova a movimentação do governo, no âmbito de serviços, é a mudança das regras para compras governamentais. Com o objetivo de incentivar empresas nacionais, as licitações podem conceder preferência a produtores brasileiros, o que evidencia um movimento contrário ao que se verificava nos governos anteriores.

previamente citados – tende a endurecer a crítica aos EUA e a adotar uma argumentação mais branda ao país asiático. Apesar de recentes microvalorizações do Yuan, por temer um processo inflacionário, o governo chinês continua a resistir a pressões externas para que reduza o controle sobre o câmbio. Carneiro (2010b) levanta a hipótese de que há o temor por parte do Partido Comunista Chinês de que a adoção do câmbio flutuante acarrete um efeito semelhante ao ocorrido no Japão no final do século XX, o que levou o país a ter dificuldades de crescimento econômico.

Nos Estados Unidos, as respostas à crise, como estudado, passaram por pacotes de auxílio financeiro a diversas instituições financeiras e a uma política expansionista. Como destaca Carneiro (2010b), essas medidas por parte do FED têm singularidades importantes que afetam a economia global, pelo fato do Dólar ser a principal moeda de reserva internacional. Em primeiro lugar, esses pacotes de auxílio foram, em grande medida, executados com a criação de moeda,[37] o que força a desvalorização do Dólar e, consequentemente, das reservas internacionais nessa moeda. Além disso, essas medidas adotadas pelo governo estadunidense, como visto, não necessariamente refletem diretamente no aumento do consumo, devido a desconfianças quanto ao mercado. Essa situação provoca um excesso de liquidez mundial que, apesar de ter contribuído em um primeiro momento para que alguns países superassem a redução de crédito, dificulta a retomada do crescimento da economia dos Estados Unidos e da mundial (BRANCO; VEIGA; RIOS, 2011). Na perspectiva do governo brasileiro, além dos EUA representarem um importante mercado consumidor, esse excesso de liquidez força, ainda mais, a desvalorização do Dólar, o que tende a ser respondido por medidas de proteção pelos demais países, o que pode acarretar em uma recessão mundial.

Desde 2009, o Brasil propõe uma maior coordenação das políticas cambiais e critica fortemente a política do Fed, mas sem sucesso, pois a existência de uma "guerra cambial" ainda não era tão evidente e a China era apontada como a maior culpada. As críticas à desvalorização artificial do Yuan são constantes em diversos âmbitos multilaterais, como no FMI e na OMC; mas, na reunião do G-20 em Seul,

[37] Essa operação é possível devido ao sistema adotado a partir de 1970, em que, como analisado no capítulo anterior, disciplina que o Dólar não tem mais lastro no ouro, o que permite a liberdade do governo estadunidense em adotar políticas monetárias expansionistas, sem se preocupar com a chamada "trindade impossível". Estados que produzem a moeda de reserva (como é o caso dos EUA com o Dólar) encontram uma situação favorável em que há demanda pela referida moeda, independente das taxas de juros e de câmbio, e, por esse motivo, as autoridades desse país monetárias têm mais facilidade em lidar com dívidas, déficits fiscais, juros e política monetária em geral.

em dezembro de 2010, o foco das críticas na questão cambial passou a ser os Estados Unidos. O Brasil, a Alemanha e a China, foram os principais críticos dessas medidas do Tesouro do país norte-americano (BRANCO, 2011). Apesar da estratégia da diplomacia dos Estados Unidos de culpabilizar as ações do governo chinês, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil recusou-se a fazer o mesmo e responsabilizou os EUA como o principal provocador da guerra cambial, apesar de que, nos discursos das autoridades brasileiras, pode-se perceber críticas veladas ao parceiro asiático. Branco (2011) destaca que o Banco Mundial considerou o Real a moeda mais valorizada dentre um grupo de 58, o que revela que o Brasil está sendo muito impactado pela “guerra cambial”.

Como soluções concretas, a China, na cúpula da Londres, propôs a substituição do Dólar por uma moeda mundial, o que foi apoiado pelo Brasil. Como destaca Carneiro (2010b), a alternativa que interessa ao Brasil é que o sistema financeiro seja reformado, retirando o papel do Dólar como moeda internacional e utilizando os Direitos Especiais de Saque (DES). O DES é uma unidade de contas calculada pelo FMI, a partir de uma cesta de moedas. Embora o Itamaraty reconheça que os cálculos do DES devem ser reformados para ajustar o peso de algumas moedas da cesta, assim como adicionar outras, o uso do DES como reserva internacional tiraria o privilégio de um país ser responsável pela emissão de uma moeda com importância internacional. Evidente que a posição dos Estados Unidos foi contrária a essa proposta. Outra discussão constante no âmbito do G-20 é o uso de reservas internacionais. Os países emergentes, por terem as maiores reservas, são contra a imposição de um teto para as mesmas, o que os levou a obstar a sugestão francesa de incluir o câmbio e o tamanho das reservas como medidas para calcular estabilidade econômica (BRANCO, 2011).

3.4 – Uma reforma insuficiente por atores autointeressados

Os anos de crescimento econômico no final do século XX e início do XXI criaram um ambiente propício para o desenvolvimento de diversos países, entre eles os Estados emergentes como o Brasil; mas esse modelo, extremamente lucrativo para diversos atores do sistema financeiro, baseava-se em alto risco. Em 2007, o período de euforia e de especulação começou a apresentar falhas que levariam ao

colapso do sistema financeiro mundial, a partir da quebra do *subprime* estadunidense. Veio à tona uma importante rede interconexa em que atores bancários se relacionavam com o *global shadow bank system*, em um processo que facilitou a alavancagem dos bancos e a prosperidade do sistema, mas também acarretou o aumento da relação entre capital e risco. A crise de 2008 abalou não apenas a economia real, mas também os alicerces teóricos da regulação bancária, que passou a reconhecer a necessidade de normas mais abrangentes e rígidas.

Ao atingir a economia real, a reação dos países frente à conjuntura de instabilidade apresentou singularidades e pontos em comum. Em via de regra, ações anticíclicas foram adotadas, no sentido de estimular a produção, o consumo e de garantir liquidez e crédito ao sistema. Também foram tomadas medidas de intervenção estatal no sistema financeiro, seja por meio de nacionalização de bancos, de pacotes de auxílio econômico ou de regras para evitar a evasão fiscal, em um processo que pode ser classificado como de "re-regulação"[38]. O ponto em comum dessas medidas é que elas são de caráter nacional, restando ao âmbito multilateral, principalmente, medidas para a harmonização dessas novas regras e o controle do fluxo transfronteiriço.

Ao meio da turbulência econômica, a necessidade de uma maior legitimidade para se discutir a crise propiciou o fortalecimento do G-20. Com isso, pode-se observar, também, um papel mais proativo da diplomacia brasileira, que teve pleitos históricos de reforma do sistema financeiro e de suas instituições legitimados. O fortalecimento do G-20 favorece a busca do Brasil por ser um *global player* e por criar mais um foro em que pode dialogar e se articular com outros países, mas também traz tensões, ao privilegiar grupos informais, para se conduzir a agenda internacional.

Percebe-se um paradoxo entre o incentivo do multilateralismo e das medidas unilaterais. Se, por um lado, há medidas que destacam a importância de soluções coletivas e concertadas – fortalecimento do G-20, transformação do FSF em FSB, reforma do FMI, etc. –, por outro há o reforço de medidas nacionais. O próprio foro de debate coletivo eleito como a principal instância para esse fim incentiva medidas nacionais para a superação da crise, assim como demonstra incapacidade de tomar rapidamente medidas coletivas eficientes. Percebe-se que a crise causou dois

[38] Termo usado por Kasahara (2009), com o propósito de demonstrar um movimento dos governos no sentido de retomar a supervisão e o controle mais rígido sobre os agentes e os fluxos financeiros.

movimentos simultâneos: um que confere maior legitimidade para a participação dos países de posição média na hierarquia de poder e, consequentemente, reforça o pleito de reforma do processo decisório, tornando-o menos concentrado; mas, também, há um reforço de medidas unilaterais – como regulamentações internas das respectivas receitas – que contrastam com o movimento anterior, inclusive por se caracterizarem protecionistas – como a guerra cambial.

Com isso, a política externa brasileira baseou-se na defesa do que considera “interesse nacional”, em uma ordem multilateral que restringe suas ações, mas que também cria oportunidades de diálogo com outros países que tenham interesses semelhantes. No plano internacional, o Brasil, na condição de um país mediano na geometria de poder mundial, fundamenta-se no seu desejo de inserir-se mais ativamente e de estar nas mesas de negociação dos grandes temas internacionais. Pode-se explicar com isso a defesa de uma ordem mundial mais plural e democrática, assim como de um desenvolvimento mais justo. As denúncias a medidas protecionistas e a falta de regulamentação dos fluxos financeiros se explica pelos malefícios que elas ocasionam nas contas nacionais do Brasil. Falta, portanto, verificar quais são os agentes domésticos que têm interesses nas orientações presentes no discurso da política externa brasileira.

CAPÍTULO 4 – COORDENAÇÃO PARA O GOVERNO E INSULAMENTO PARA OS DEMAIS

> "As pessoas pensam que a política externa é feita somente pelo Itamaraty, por instrução do Palácio do Planalto. O Itamaraty é, obviamente, instrumental, porque ajuda o presidente da República a executar as linhas gerais. Mas a política externa é feita, hoje em dia, nos outros Ministérios, nas empresas privadas, na sociedade civil." (AMORIM, 2011, pp. 340)

A ação internacional do Brasil, como observado, pauta-se em diversas variáveis domésticas e internacionais. Por esse motivo, não se pode excluir o fator sistêmico da análise da formulação da política externa brasileira, pois a ordem internacional restringe a liberdade de ação dos países; mas também cria oportunidades e recursos, para que os Estados atinjam seus objetivos. A variável sistêmica é importante para o Brasil em todos os momentos; mas percebe-se que, após os anos 2000, a situação do país no cenário internacional mudou e, portanto, o Brasil encontra maior grau de liberdade para atuar. Com a alteração na correlação de forças no âmbito internacional, há a busca pela afirmação do país nos foros decisórios mundiais, assim como há o desejo pela diplomacia brasileira de atuar na discussão dos grandes temas na agenda internacional, inclusive na esfera financeira. Essa vontade explica a defesa pela reforma de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, no sentido de conferir mais poder decisório para o Brasil e para seus parceiros, principalmente países em desenvolvimento.

Outra diretriz que pautam a política externa é a crítica a práticas ou a situações que possam ser danosas para interesses do Brasil. Nesse âmbito, pode-se citar a demanda pela revisão de regras de supervisão de fluxos financeiros, além da denúncia à "guerra cambial", esta que gera um efeito protecionista e que, em última instância, pressiona a valorização do Real, dificultando a exportação dos produtos brasileiros. O prejuízo às contas nacionais é um fator importante que pode ser usado para fundamentar partes do discurso internacional brasileiro, mas cabe indagar a que outros interesses a política externa atende e como esses atores atuam na formulação da política externa brasileira.

Por esse motivo, este capítulo destinar-se-á à análise da influência dos atores domésticos na política externa brasileira. Para enriquecimento do estudo e para orientar o pensamento, cabe um exame da formulação da política comercial do Brasil, para que se possa fazer uma analogia com o setor financeiro. Em seguida,

faz-se o estudo da coordenação entre agentes governamentais, na definição das diretrizes internacionais da política brasileira para o setor financeiro, assim como um estudo do papel que exercem os atores não governamentais, seu peso e sua influência. Em um terceiro momento, faz-se necessária uma análise dos resultados da pesquisa.

Nesse sentido, há dois vetores em que o Estado desempenha função de coordenar politicamente os interesses domésticos: no sentido de regular uma crescente interdependência internacional e em criar uma política doméstica que propicie o desenvolvimento. Segundo Kohli (2004), em situações em que o país desenvolve-se tardiamente, como é o caso brasileiro, a ação do Estado na economia, em uma aliança com o setor privado, favorece o projeto de desenvolvimento, revelando-se em planos que refletiram melhores resultados. A capacidade do Estado em promover maior coesão interna também é um fator importante para se desenvolver com maior velocidade. Os países que apresentam um Estado mais próximo e integrado ao setor produtivo aumentam a capacidade de elaborar planos que contemplem interesses de diversos setores, o que favorece a coesão interna (PEDERSEN, 2008). Com isso, evidencia-se a importância de incluir atores não governamentais na elaboração de políticas domésticas, o que a tornam mais bem sucedidas.

Como pode ser verificado na citação do Ministro Celso Amorim no início deste capítulo, a política externa brasileira não tem um único formulador, o que corrobora o entendimento de que o Estado e o setor privado aproximam-se. Lima (2000) demonstra que o processo de liberalização da economia brasileira e a redemocratização acarretaram o fortalecimento de laços entre o setor privado e o governo federal. Segundo Lima (2005), as mudanças ocorridas na década de 1990, como a volta ao sistema democrático e o fortalecimento da globalização produtiva e financeira, foram fatores que favoreceram a criação desse novo modelo de política externa, um fenômeno que faz com que a imagem do Estado como um ator unitário seja afastada, para que predomine uma perspectiva de que o governo é uma instituição em que há a negociação entre diversos atores com interesses próprios. O papel do Itamaraty não é somente de pensar a política externa brasileira, mas também levar em conta o interesse da comunidade política, a partir de um processo de filtragem das influências, das tensões, dos conflitos e das contradições entre os atores domésticos – sejam eles governamentais ou não. Evidentemente, cada ator

dessa política tem um peso político e econômico distinto e, por esse motivo, a influência na formulação da política é desigual; mas não se pode ignorar a pluralidade dos atores, de interesses, de pressões e de tensões nesse processo. A política externa brasileira é feita, também, de modo descentralizado, com a atuação de atores que, apesar de não decidirem definitivamente a política externa brasileira, têm capacidade de agenda (PINHEIRO, 2009). Diversos ministérios, governos estaduais, governos municipais, empresas, assim como a sociedade civil organizada atuam internacionalmente e buscam afirmar seus interesses (MILANI, 2012a). Com isso, pode-se afirmar que o discurso brasileiro para a política externa é plural e desigual, embora essa característica varie de acordo com a participação dos agentes na formulação dela.

Como afirmado anteriormente, a economia mundial torna-se progressivamente interconexa, sendo que a evolução tecnológica favorece o crescimento e a velocidade dos fluxos financeiros, em movimentos que, muitas vezes, ultrapassam fronteiras nacionais. Devido a essa característica, assuntos como a reforma de normas de securitização bancária e outras medidas como o FATCA afetam diretamente instituições financeiras no Brasil, principalmente os bancos comerciais e os bancos de investimento. Pode-se lembrar, também, que assuntos como taxa de câmbio e política monetária provocam consequência na balança comercial brasileira; mas, em última instância, esse fator significa alterações na conjuntura econômica que interessam aos agentes econômicos domésticos. O aumento do protecionismo e a “guerra fiscal” implicam maior ou menor dificuldade para os produtores brasileiros para comprar insumos ou para exportar seus produtos, o que comprova vínculo direto entre os agentes domésticos e as negociações internacionais.

No âmbito das negociações comerciais, a tradição brasileira, que se acelerou na Rodada Uruguai, faz com que exista, nessa esfera, uma série de mecanismos de diálogo entre os atores governamentais e não governamentais. Cabe verificar se esse diálogo também se verifica em questões do âmbito financeiro, assim como quais são os atores domésticos que nele figuram. Dentro do governo, os interessados nas negociações sobre o sistema financeiro mundial, pela natureza do assunto, são o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil. Além desses atores governamentais, pode-se inferir que os bancos, o setor exportador e suas instituições representativas também tenham

interesse, por terem suas atividades vinculadas com o cenário econômico mundial e com os tratados internacionais. Também deve ressaltar-se que a sociedade civil brasileira é afetada pelos fatores internacionais e seus entendimentos podem refletir na ação de ONG's e outras instituições.

4.1 – Os atores domésticos na formulação da política externa comercial

O estudo da formulação da política externa no âmbito comercial pode contribuir para o entendimento do que ocorre na esfera financeira. Os atores domésticos que têm interesses podem manifestar seus objetivos nesses dois campos de atuação da economia e da política. Entre esses atores que têm interesses comerciais e financeiros, pode-se citar o empresariado, a sociedade civil, e órgãos do governo federal. É evidente que nem todos os atores têm o mesmo nível de interesse em todos os assuntos políticos e econômicos. Enquanto que o Ministério das Relações Exteriores tem a função de ser atuante em ambos os campos, outros, como é o caso do Banco Central, tem atuação mais vinculada à política monetária e bancária e, por esse motivo, pode-se inferir que tem atuação mais assertiva no âmbito financeiro do que no comercial.

A participação de novos atores na formulação da política externa comercial brasileira se deu em meio às conversas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), devido a uma percepção da diplomacia brasileira, após a Rodada Uruguai, de que as negociações comerciais tinham atingido um nível de complexidade e de importância que demandavam melhor preparo da posição brasileira (VEIGA, 2007). Percebe-se, portanto, que o aumento de agentes participativos na formulação da política externa comercial ocorreu de modo reativo por parte dos agentes não governamentais. O Itamaraty, ao perceber a necessidade de pluralizar a política externa comercial, chamou para o debate o empresariado e a sociedade civil organizada brasileiros.

Como demonstra Veiga (2007), a Senalca,[39] estabelecida em 1996, representou um primeiro momento de interação entre o MRE e outros atores não governamentais. Esse modelo foi seguido em outros momentos, como ocorreu com

[39] Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA, que abrangia diversos atores governamentais e privados, para discutir temas sobre a negociação da ALCA.

a criação do Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (Gici), em 1999, para que atuasse em temas relacionados à OMC; e na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia (Seneuropa), em 2001, para diálogos sobre o acordo de livre comércio birregional. Como afirma Oliveira (2011), a Senalca representou a criação de um modelo de consultas públicas que tende a ser perpetuado na formulação da política externa brasileira, de modo que permita que atores não governamentais sejam participativos.

Segundo Oliveira (2011), os principais atores na formulação da política externa comercial são o governo federal, principalmente na figura do MRE, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip). O CEB foi criado em 1996, pela Confederação Nacional da Indústria, como meio de responder às demandas de diálogo por parte do Itamaraty, pois, até o momento, "não havia amplo acesso a informações nem participação coordenada e efetiva do setor empresarial brasileiro nas negociações internacionais" (OLIVEIRA, 2011, p 186). Com representantes da agricultura, da indústria e de serviços, o CEB participa de forma a pressionar o governo para atenderem os pleitos de interesse dos empresários brasileiros, mas também alimentando o MRE de informações, dados e expertise nas negociações internacionais, assim como na atuação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. A postura adotada por essa instituição, segundo Veiga (2007), é de reafirmar a importância do multilateralismo, no que se refere à atuação do Brasil na OMC. No âmbito de acordos de integração regional, a CEB busca reconhecer a existência de assimetrias entre as economias; defender mecanismos que permitam a superação dessa defasagem econômica; e reafirmar o acordado na OMC, no que tange áreas sensíveis como serviços, propriedade intelectual e compras governamentais.

Em 1998, foi criada a Rebrip, a qual, por sua vez, é uma organização da sociedade civil que aglomera sindicatos, ONG's e outros movimentos sociais que tenham interesse na formulação da política externa no âmbito comercial. A instituição, segundo seu sítio na internet, busca "contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento sustentável",[40] caracteriza-se por ter uma perspectiva crítica quanto à liberalização econômica, julgando ser necessário priorizar os interesses da população e o bem-

[40] Disponível em http://rebrip.org.br/v2/pagina.php?id=1, capturado em 15/10/2012.

estar do povo, fatores que devem ter mais atenção do que interesses comerciais e econômicos. Essa opinião pode ser percebida em diversos documentos da Rebrip, entre eles o **Propostas para a Política Externa do Brasil**,[41] **Por que dizer não à Rodada Doha da OMC**[42] e **Movimentos sociais comemoram mais um fracasso da Rodada Doha da OMC**[43].

A existência de divergências entre os atores domésticos, ainda que dentro da CEB ou da Rebrip não é um fator impeditivo à existência da participação efetiva desses na formulação da política externa, como demonstra Veiga (2007). Ainda segundo o autor, há uma pluralidade de interesses dentro dos atores, como o CEB, em que há setores que desejam uma postura ofensiva e outros uma defensiva, em determinado tema. Esses temas sensíveis, apesar de serem de difícil consenso, são apresentados nas discussões e analisados pelo governo federal.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o processo decisório que foi descrito neste capítulo conserva grande influência do Itamaraty, na medida em que cabe a esse Ministério a decisão de convidar ou deixar de chamar os observadores para as reuniões. Esse fato demonstra que o Itamaraty tem a função de filtrar as demandas apresentadas a ele, de acordo com o que entende ser melhor para o país, o que corrobora argumento de Lima (2005), que afirma que o Estado é um ambiente em que ocorrem as negociações em âmbito doméstico. Nesse ponto, cabe citar o trabalho de Oliveira (2011), que demonstra que a Rebrip, em um dado momento, deixou de ser chamada pelo governo para as discussões sobre a política externa brasileira na OMC, pois suas divergências de opinião com o governo foram desgastando o relacionamento.

Desse modo, os atores não governamentais ganharam canais de diálogo com o governo federal e, por sua vez, o Itamaraty teve ganhos de experiência, de transparência e de legitimidade, conforme argumenta Oliveira (2011). Ainda segundo o autor, por meio da participação desses atores na formulação da política externa, o governo passou a conhecer de modo mais apurado a realidade brasileira e os interesses que devem ser defendidos, assim como ganhou mais consistência em sua política na OMC, por ter elementos técnicos precisos para embasar as propostas e atuar nos litígios. Além disso, ao trazer novos atores para o diálogo, o

---

[41] Disponível em http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=2621, capturado em 15/10/2012.
[42] Disponível em http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/julho/por-que-dizer-nao-a-rodada-de-doha-da-omc, capturado em 15/10/2012.
[43] Disponível em http://rebrip.org.br/v2/pagina.php?id=2084, capturado em 15/10/2012.

processo de formulação da política externa deixa de ser um assunto da burocracia estatal, para tornar-se fruto de uma aglutinação de interesses, em um processo que, por ser aberto, torna-se mais democrático e garante um amplo acesso a informações. Com isso, como argumenta Oliveira (2001), a política externa brasileira passou a refletir de modo mais preciso as necessidades do Brasil como um todo.

Percebe-se que esses atores presentes na formulação da política externa comercial brasileira, tanto os governamentais quanto os demais, também têm interesses a serem protegidos no âmbito financeiro. Cabe, então, uma análise desses atores e das especificidades do setor financeiro, para compreender o que ocorre nessa situação.

4.2 – A formulação da política doméstica para o setor financeiro e a influência de atores

Ao estudar a participação de agentes do setor financeiro para pressionar o governo na elaboração de políticas domésticas nesse âmbito, Yuri Kasahara (2009) identifica a falta de trabalhos empíricos, devido a duas premissas que julga imprecisas: o entendimento de que os agentes financeiros, por terem interesses e atuação globais, formam um ator unitário e homogêneo; e de que esses têm preponderância na formação do sistema político e econômico mundial. Kasahara continua sua crítica a esse entendimento e lembra que, apesar de ter importância inegável na economia e nos planos de desenvolvimento dos governos, o poder econômico não se transforma necessariamente, nem automaticamente, em poder político.

Há o entendimento por parte de alguns acadêmicos de que a grande mobilidade dos fluxos financeiros, que tem movimentos transfronteiriços, confere aos agentes econômicos um poder político vinculado ao poder de saída dos fluxos financeiros (MIRANDA, 2003). A importância do capital do empresariado financeiro vinculado à capacidade de “migrar” para outro Estado faz com que esses atores tenham a capacidade de pressionar o governo contra medidas que os desagradem (MINELLA, 2007). Os atores governamentais, nessa perspectiva, estão sob uma constante pressão do empresariado financeiro e devem analisar as consequências de cada medida, para não desagradar os capitalistas, ou estes, reativamente,

podem iniciar um movimento de retirada de capital, o qual é necessário para os programas de desenvolvimento. Devido à característica universal do setor financeiro, esse poder político é exercido pelo empresariado financeiro nacional e internacional, que formam um bloco com interesses homogêneos.

O entendimento citado, o que pode ser denominando de “hegemonia financeira”, pode ser confrontado, ao analisar a formação do setor financeiro, principalmente após a década de 1930. A consolidação do sistema representativo dos agentes econômicos, no Brasil, ocorre vinculado a setores sindicais, industriais e estaduais. Com isso, o modelo brasileiro favoreceu o surgimento de diversos atores financeiros que concorriam entre si, com diferentes perspectivas, projetos e interesses (KASAHARA, 2009). Essa realidade nega a teoria de que o empresariado financeiro forme um bloco homogêneo. Além disso, este trabalho baseia-se no entendimento de que os fluxos financeiros não são indefinidamente fluidos e não podem mover-se indefinidamente sem prejuízos nem perdas. Ainda que as leis de regulação e as tecnologias permitam uma grande mobilidade, os investimentos tendem a se territorializar, ainda que parcialmente. Além de taxas à entrada e à saída de fluxos, os investimentos podem se destinar a títulos de longo prazo, a construção de espaços concretos para instituições, para pesquisas, serviços, etc.. Com isso, pode-se afirmar que o poder de saída é mitigado frente à existência de prejuízos e de barreiras a esses movimentos.

A pressão do empresariado financeiro, segundo pesquisa de Kasahara (2009), ocorre em diversos níveis do governo, podendo ser percebida nos três poderes. No Poder Legislativo, a ação de *lobby* é perceptível, por meio da ação da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), criada em 1988, para atuar na elaboração da Constituição do mesmo ano. Além do acompanhamento do trabalho do Legislativo, a CNF também atua apresentando sugestões pontuais de projetos de lei. No Judiciário também é perceptível a ação do empresariado financeiro, por meio da criação da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), com o propósito de ser uma entidade com poder de interpor Ações Diretas da Inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal.[44] Com isso, a CONSIF atua de modo reativo, para garantir que seus direitos constitucionais não

[44] Segundo artigo 102 da Carta Magna brasileira, são competentes para interpor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade as confederações sindicais e entidades de âmbito nacional, entre outros. Como nenhum representante do setor financeiro poderia ser considerada capaz de interpor esse instrumento, foi criada a CONSIF.

sejam prejudicados por eventuais leis ou outras determinações legais. Apesar da atuação no Legislativo e no Judiciário, é no âmbito do Executivo que a pressão do empresariado financeiro ocorre com maior intensidade, na medida em que são as agências vinculadas a esse poder que têm a função de deliberar sobre temas como política fiscal, monetária e de regulação bancária, como o BACEN e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (KASAHARA, 2009).

Kasahara (2009), baseado em entrevistas, argumenta que o diálogo de instituições financeiras – como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) e a CNF – com os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas no setor financeiros ocorre por meio de canais informais, como encontros sociais, jantares, telefonemas ou reuniões, diferentemente do que o corre, por exemplo, no setor comercial, em que há estruturas como conselhos e comitês que têm a função de criar um espaço institucional para o diálogo. Kasahara ainda identifica que, na busca de maior transparência, o BACEN iniciou um sistema de consultas públicas, para coletar informações sobre normas a serem feitas, apesar de que esse sistema ainda é pouco utilizado. Com esse arcabouço de consultas informais e formais (estas sem obrigatoriedade), ainda segundo o pesquisador, o governo pode decidir quando e em que medida as manifestações do empresariado financeiro podem ocorrer, o que confere maior poder de barganha para os agentes governamentais, assim como enfraquece o poder político dos atores privados, que evitam confrontos enérgicos, para manter uma boa relação com o governo e os canais de diálogo abertos.

Percebe-se, portanto, que o meio político na formulação da política financeira tem características que o distingue do âmbito comercial. O diálogo entre o Estado e atores não governamentais ocorre, no campo da política financeira, de modo mais informal, em que o poder do governo em definir a agenda é maior. Pode-se inferir que essa situação, que é verificada na formulação de políticas domésticas, reproduz-se na elaboração da política externa brasileira. Torna-se oportuno, portanto, o estudo de como ocorre a coordenação entre os atores estatais para definir a política externa para o âmbito financeiro, assim como a influência dos agentes não governamentais nesse processo.

4.3 – A coordenação entre atores do governo federal: a participação do MRE, da Fazenda e do BACEN.

Devido à natureza do tema, os principais órgãos do governo federal que atuam na formulação da política externa para o âmbito financeiro são o Banco Central, o Ministério da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores. Isso não significa que não exista a participação de outros Ministérios e de outras agências, pois, como afirmado anteriormente, as questões financeiras refletem interesses de diversos setores. Não se pode negar, por exemplo, que o setor exportador seja influenciado pela política monetária brasileira e, portanto, não se pode descartar a participação de atores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ainda assim, o BACEN, a Fazenda e o MRE são os atores que têm a competência primária de agir internacionalmente nesses assuntos, previstas no regimento interno, o que se reflete na importância que eles têm no processo de formulação da política externa brasileira para o setor financeiro.

Na medida em que esses três atores são responsáveis pela inserção internacional do Brasil no sistema financeiro multilateral, torna-se indispensável a coordenação entre eles, seja na elaboração de posições conjuntas, ou na divisão de temas. Tradicionalmente, o BACEN e a Fazenda tinham importância destacada na formulação da política externa brasileira no setor financeiro. Apesar do fato de que o Itamaraty também era atuante, cabia aos diplomatas a função de assessorar os líderes políticos nacionais, enquanto que quem figurava nos cargos mais importantes das missões no FMI, no G-20 e em outros foros econômicos eram do BACEN e da Fazenda. Essa preponderância dos ministérios econômicos foi mitigada, com a maior inserção política do país no cenário internacional, assim como com a mudança do G-20, em dezembro de 2008, que passou a ser um foro de cúpula e a discutir diversos assuntos. No âmbito do Fundo Monetário Internacional, por exemplo, o cargo de Diretor Executivo[45] é exercido, desde 2007, pelo economista Paulo Nogueira Batista. Apesar de ser uma figura vinculada ao mundo econômico, o Diretor Executivo é assessorado por diversos funcionários, provenientes da Fazenda, do Banco Central e do Itamaraty.

[45] Importante ressaltar que o Diretor Executivo no FMI, apesar de ser atualmente brasileiro, não representa apenas o Brasil, mas também a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Haiti, o Panamá, a República Dominicana, o Suriname e Trinidade e Tobago.

4.3.1 – A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda

O Ministério da Fazenda atua na elaboração da política externa, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN),[46] que tem, entre outras, a atribuição de participar das discussões e das negociações econômicas e financeiras com outros países e em fóruns, organizações econômicas e instituições financeiras internacionais. Segundo o regulamento interno da secretaria, são temas que, embora de modo concorrente, dizem respeito à SAIN: políticas e iniciativas em matéria de cooperação monetária e financeira e de desenvolvimento econômico; temas relacionados ao endividamento externo do Brasil; coordenação de políticas de integração no âmbito do MERCOSUL, inclusive de concertação macroeconômica; e participar, no âmbito da OMC e de outros organismos internacionais, de negociações em matéria de comércio exterior, incluindo serviços, investimentos e compras governamentais. Percebe-se, portanto, que essa realidade corrobora o argumento do Ministro Amorim, citado no início do capítulo, de que o Itamaraty não é o único ator que formula a política externa. Percebe-se que há uma concorrência entre o Ministério da Fazenda e o MRE na elaboração da política externa econômica, evidenciando a necessidade de uma coordenação entre esses órgãos.

A importância da SAIN na formulação da política externa aumentou substancialmente ao longo das duas últimas décadas do século XX. Apesar de serem assuntos internacionais e, por esse motivo, também entrarem na alçada do Ministério das Relações Exteriores, toda a negociação do processo de abertura econômica, inclusive os diálogos sobre a formação da Alca, tiveram preponderância do Ministério da Fazenda. Havia o entendimento de que uma abordagem mais técnica na condução da política externa financeira era necessária naquele momento, devido tanto à delicada situação macroeconômica brasileira, quanto à agressividade externa (como a pressão do governo dos EUA em acelerar a formação da Alca e a fiscalização do FMI quanto ao cumprimento das metas estipuladas para concessão de crédito). O Brasil encontrou-se mais limitado para propor inovações no cenário internacional, na medida em que um ambiente macroeconômico instável, com altos índices de inflação e com desequilíbrio na balança de pagamentos não contribuía para a legitimidade do país no âmbito mundial. Domesticamente, o governo também teve sua margem de atuação reduzida, pois se submeteu a políticas de austeridade e de superávits primários indicadas pelo FMI, para a concessão de alívio financeiro.

[46] Criada pela Portaria MF nº318, de 20/11/2001 e alterada pela Portaria nº 385, de 14 de julho de 2009

Desse modo, houve a expansão da competência da SAIN em influenciar a política externa, o que dificultou uma reflexão política sobre o sistema financeiro internacional, em prol de um tratamento mais técnico do assunto. Não é objetivo deste trabalho, entretanto, discutir os benefícios de uma política externa que predomine o teor político ou técnico. Entende-se que a política externa tenha essas características simultaneamente, mas favorece um deles, de acordo com as necessidades encontradas na conjuntura a ser enfrentada.

4.3.2 – Diretoria de Assuntos Internacionais e Gestão de Recursos Corporativos do Banco Central do Brasil

Além da Fazenda, outro ator governamental que tem grande influência na formulação da política externa para o setor financeiro é o BACEN, o qual tem preponderância na formulação da postura do Brasil, mas admite influência dos dois Ministérios citados. Segundo regimento interno do BACEN,[47] é da alçada da Diretoria de Assuntos Internacionais e Gestão de Recursos Corporativos (DIREX)[48] e do Departamento de Assuntos Internacionais (DERIN),[49] que é subordinado à primeira, entre outras competências: promover uma análise da conjuntura internacional e seus possíveis desdobramentos, a fim de assessorar o presidente do BACEN; negociar internacionalmente sobre os assuntos de serviços financeiros e investimentos; representar o BACEN e o governo brasileiro em foros nacionais e internacionais e em negociações técnicas; negociar acordos de cooperação técnica com outros órgãos internacionais; articular o relacionamento institucional com organismos e foros internacionais; gerenciar as operações financeiras entre o Brasil e o FMI; atuar nos processos de integração financeira e monetária internacionais; e promover, "quando necessário"[50] uma articulação com outros atores entre as posições a serem defendidas pelo BACEN em fóruns e organismos internacionais.

Por meio da leitura do Regimento Interno do Banco Central, percebe-se que a atuação do BACEN é mais vinculada a temas técnicos sobre a regulação bancária. Com isso, a atuação do BACEN é mais forte no que tange o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, assim como o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB),

---

[47] Portaria n° 29.971, de 4 de março de 2005, publicada no Diário Oficial de 10 de março de 2005. Voto CMN n° 004/2005, aprovado em 24 de fevereiro de 2005 (Voto BCB n° 019, de 25 de janeiro de 2005).
[48] Seção II, artigo 15.
[49] Artigo 60, com modificação promovida pela Portaria n° 67.022, de 6 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial de 8 de setembro de 2011.
[50] A expressão "quando necessário" está presente no texto do Regimento Interno do Banco Central do Brasil.

criado em substituição ao FSF. Também é possível perceber que outros assuntos importantes da política externa econômica brasileira, como a abertura financeira, assim como o relacionamento técnico de gestão dos acordos e das operações com o FMI é da competência do BACEN. Essas atribuições demonstram a importância do Banco Central como um ator na formulação da política externa brasileira para o setor financeiro, pois disciplinam a preponderância do órgão em questão sobre determinados temas. Ainda assim, é importante ressaltar que o próprio Regimento Interno prevê a articulação do BACEN com outros atores, para formular a posição brasileira, evidenciando a importância que o legislador conferiu à coordenação entre os órgãos governamentais na formulação da política externa.

Em entrevista, Diogo Souza Carmo Nogueira e Fabio Augusto Najjarian Batista[51] afirmam que há uma divisão informal de tarefas, que não pode ser percebida pela leitura dos regimentos internos, entre os órgãos do governo, na formulação da política externa. O BACEN, por exemplo, como lida com a supervisão bancária no âmbito interno, também é o ator preponderante em foros internacionais que discutam o tema, como o FSB. Essa participação, de acordo com os entrevistados, também é significativa no âmbito do G-20, em momentos que se discutam temas pertinentes ao BACEN. Com isso, a postura da DERIN assemelha-se à brasileira, ao apoiar os esforços de formação de normas regulatórias mais robustas, que impliquem maior resiliência do sistema financeiro global.

Importante ressaltar que os entrevistados, embora ressaltem que a atuação do BACEN no FMI e no Banco Mundial não seja o foco do trabalho da DERIN, deixam transparecer o apoio a pleitos de cunho político, que até o início do século XXI eram raros. Nogueira e Batista destacaram a importância da entrada em vigor da 14ª Revisão de Quotas do FMI, assim como acreditam que o processo de revisão esteja aquém do necessário. Há o entendimento por parte dos entrevistados que o Banco Central se alinha à perspectiva de que a representatividade de países com economias menos robustas deve ser protegida por mecanismos institucionais inseridos no cálculo das cotas. Nesse sentido, faz-se importante citar que os entrevistados destacaram que o Brasil, ainda em momentos de turbulência econômica, não perderam a capacidade de pensar a política externa, apesar de que "pode-se dizer que a condição de influenciar as discussões" era menor.

[51] Ambos os entrevistados são pertencentes ao Departamento de Assuntos Internacionais, mas ressaltaram que as suas opiniões são pessoais e não necessariamente traduzem a posição oficial do Banco Central.

Enquanto que os citados funcionários da DERIN reconhecem a importância do diálogo entre os atores governamentais na formulação da política externa, o mesmo não ocorre com relação aos atores domésticos. Nogueira e Batista afirmaram que não presenciaram qualquer momento em que o Banco Central sentiu a necessidade de consultar atores não governamentais, para formular a política externa, nem no momento de negociação da Alca. Ainda que os entrevistados defendam a existência de um diálogo, essa opinião pode ser confrontada com as respostas dos mesmos, em relação à ação dos atores domésticos: além do fato de que o BACEN não sente a necessidade de buscar informações no empresariado e na sociedade civil, Nogueira e Batista desconhecem qualquer contato de pessoas que representem o empresariado financeiro ou a sociedade civil.

4.3.3 – Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Ministério das Relações Exteriores

O novo rumo do G-20 garantiu um ganho de participação do MRE na formulação da política financeira e refletiu-se na estrutura organizacional desse Ministério. Em 2010, foi criado o Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN),[52] com o Ministro Luís Antônio Balduino como responsável. Esse departamento têm três repartições, sendo que uma delas, a Divisão de Política Financeira, tem como atribuição exclusiva tratar de assuntos referentes ao G-20, aos bancos e aos organismos financeiros multilaterais. Com essa mudança na estrutura burocrática, percebe-se que o assunto não apenas recebe mais atenção, pois tem funcionários responsáveis especificamente para atuar no âmbito financeiro, como o tema também recebe maior grau de importância. Antes da criação do Departamento, o setor que exercia função semelhante era uma coordenação geral, cabendo destacar que, no entendimento funcional do MRE, as coordenações gerais têm um patamar hierárquico inferior aos Departamentos. Fica evidente que essa reorganização do sistema burocrático gera mudanças práticas, mas também simbólicas dentro do governo. É competência do DFIN[53]:

> "I - propor ações e diretrizes de política externa relacionadas aos sistemas monetário e financeiro internacionais e à cooperação financeira internacional;
> II - acompanhar a participação do Governo brasileiro em instituições financeiras internacionais bem como em reuniões e negociações no tocante a fluxos financeiros, arranjos monetários, cambiais, tributários e fiscais;

[52] Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.
[53] Segundo artigo 33 do Regimento Interno do MRE.

> III - acompanhar o tratamento dos assuntos referentes à cooperação financeira, monetária e fiscal, nos órgãos de deliberação coletiva de que participe o MRE; e
> IV - tratar das negociações internacionais de acordos sobre serviços e acordos sobre investimentos."

Percebe-se, portanto, que a atribuição do MRE é, majoritariamente, de acompanhar a participação do governo brasileiro em foros internacionais que versem sobre os temas financeiros e de sugerir alternativas. A definição das funções da DFIN são elencadas em menos linhas, assim como tem uma clareza menor, ao comparar com as atribuições da SAIN e da DIREX. Esse fato também é um reflexo de um período em que o MRE foi afastado das negociações sobre o âmbito financeiro, em favorecimento de órgãos mais técnicos.

Mesmo em momentos em que a participação do Itamaraty é menor, a coordenação entre o Ministério da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores é fundamental para o bom funcionamento da política externa brasileira. Para facilitar o diálogo entre esses dois órgãos, é costume, embora não seja em caráter obrigatório, a nomeação de um diplomata para a função de secretário para assuntos internacionais. Essa manobra faz com que exista um funcionário dentro da burocracia da Fazenda que conheça bem o Itamaraty, o que facilita o diálogo entre as duas instituições. Esse cargo, a partir de janeiro de 2001, é ocupado por Carlos Márcio Bicalho Cozendey, que também foi diretor do Departamento Econômico do MRE; mas antes dele, cargo de secretário fora ocupado por Marcos Bezerra Abbott Galvão e por Clodoaldo Hugueney Filho, que também são pessoas importantes dentro dos quadros do MRE. Percebe-se, portanto, que ainda que a Fazenda e o BACEN ganhem participação, há a presença de um diplomata de carreira em um alto cargo da SAIN, contribuindo para que a perspectiva do MRE não seja ignorada.

Em entrevista, o ministro Balduino reconheceu que o BACEN e a Fazenda são os formuladores primários da política externa brasileira que estão mais preocupados com a criação detalhada da posição brasileira. O coordenador da DFIN afirma que a participação do MRE na política externa para o setor financeiro é de contribuir com uma perspectiva política. Como citado neste trabalho, ao longo do século XXI, o Brasil recuperou autonomia, após conquistar a estabilidade econômica, para pensar a política externa financeira. Com isso, reabre um espaço para se pensar a política financeira por uma perspectiva política e, simultaneamente, os órgãos governamentais que foram preteridos por não serem eminentemente técnicos voltam a desempenhar uma função mais perceptível. A reorganização do

MRE e o ganho de espaço na política externa financeira são derivados da oportunidade que a crise de 2008 criou para se repensar a arquitetura financeira mundial (BALDUINO, 2009), assim como são resultados do entendimento de que se faz necessário um maior diálogo entre a burocracia do Estado brasileiro.

Outro motivo que justifica a reinserção do MRE nos assuntos financeiros é o entendimento de que os atos do BACEN e da Fazenda também refletem na imagem do Brasil no mundo e nas relações com os outros países. Devido a essa conexão entre os assuntos, movimentos na agenda financeira criam consequências que dizem respeito a diversos órgãos do governo brasileiro, o que implica a necessidade de uma coordenação mais efetiva entre os interessados. Para ilustrar, Balduino, em entrevista, cita o mal estar ocorrido nas relações entre o Brasil e a Suíça. A Receita Federal brasileira passou a recomendar o aumento da tributação de operações financeiras, pois a teria retirado da lista de tributação favorecida devido à falta de clareza nas operações ocorridas naquele país.[54] Esse anúncio da Receita Federal ocorreu em um momento em que o Ministro Celso Amorim estava em visita à Suíça e soube do ocorrido, por meio de perguntas de repórteres locais na coletiva de imprensa. Essa ação unilateral da Receita Federal gerou grande desconforto nas relações entre o Brasil e o tradicional parceiro, demandando que o governo brasileiro voltasse atrás em sua decisão, o que foi feito 20 dias depois. Balduino demonstra que a participação do MRE na formulação de assuntos financeiros não objetiva ocupar o espaço de outros órgãos, mas busca evitar que ações unilaterais prejudiquem o Brasil no cenário internacional.

Em entrevista, ministro Balduino acredita que, além da visão de grupo que o Itamaraty tem, a reinserção do MRE na formulação da política externa para o setor financeiro contribuiu para que o Brasil tivesse um discurso que passou a privilegiar a busca de participação nos foros decisórios e a reforma do sistema financeiro internacional. Também em caráter exemplificativo, o coordenador da DFIN revela que, em ocasião da Cúpula do G-20 em Washington, o representante do BACEN tinha uma postura avessa à reforma do FSF, pois acreditava que um foro com muitos participantes iria dificultar a tomada de decisões que, por sua importância, deveriam ser urgentes. Não existia, portanto, uma visão endógena na missão brasileira que buscasse participar dessas decisões, o que contrasta com a postura

[54] Por meio da Instrução Normativa RFB No- 1.037, de 4 de junho de 2010, o Brasil passou a considerar a Suíça e os Países Baixos como “paraísos fiscais”, passando a tributação de 15% para 25%.

do Itamaraty ao ingressar no concerto entre os atores governamentais. Ainda segundo o entrevistado, a preocupação natural dos técnicos era solucionar a crise econômica, o que pode ser contrastado com o objetivo político de aproveitar o momento de crise para alavancar uma reforma do sistema financeiro que se mostrava necessária.

4.3.4 – O diálogo entre a SAIN, o DIREX e o DFIN

O diálogo entre a SAIN, o DIREX e o DFIN não ocorre por meio de instituições formais, diferentemente do que se verifica com os departamentos congêneres na área comercial. Não há a criação de grupos interministeriais temporários, como é costume na área comercial, para se discutir os temas financeiros. Segundo o que Balduino afirmou em entrevista, essa característica informal do diálogo no âmbito financeiro deve-se, também, à natureza das negociações internacionais que, diferentemente da área comercial, não tem como objetivo final contratos, em outras palavras, na área financeira as próprias instituições internacionais – tanto os foros de discussão quanto as decisões – têm caráter mais informal. As reuniões entre os altos funcionários ocorrem sem periodicidade fixa, nem local definido. Diogo Nogueira, em entrevista, afirmou que

> "existe uma coordenação natural entre os órgãos públicos por meio de reuniões não regulares e outros contatos sempre que necessário. Em momentos agudos, como grandes reuniões, essa coordenação tende a se intensificar. Não há regras formais de divisão de responsabilidades, cada órgão liderando assuntos de sua alçada. O Banco Central, por exemplo, é responsável por questões relativas à regulação e à política monetária."

O depoimento demonstra que a coordenação entre os formuladores da política externa para o setor financeiro é informal e pouco se pauta nas vagas discrições das competências em seus regimentos internos.

Também na fala de Nogueira percebe-se que há uma divisão de trabalhos entre a Fazenda, o BACEN e o MRE, no sentido de que cada órgão tenha atuação destacada em temas que reflitam suas funções domésticas. No caso do Itamaraty, a retomada de um papel mais significativo acarreta um maior teor político da política externa, que ficou menos evidente no final do século XX. Ainda no que tange a coordenação dos atores governamentais, cabe ressaltar que os laços entre os três órgãos não têm, necessariamente, a mesma intensidade. Balduino ressalta que a DFIN tem mais contato com a SAIN do que com o DIREX e a SAIN desempenha o papel de diálogo com os outros dois atores.

Outro fator que deve ser destacado á a importância da Presidência da República. Ainda que a SAIN, a DIREX e o DFIN sejam os principais responsáveis por pensar a política externa, para elaborar a ação do *sherpa*,[55] a palavra final, em um regime presidencialista, é do presidente. Esse entendimento está pacificado pelo artigo 84 da Constituição Federal, que disciplina que compete ao presidente da República a condução das relações internacionais do Brasil. Com isso, o perfil de quem exerce a função de chefe do Executivo influencia significativamente nos rumos da política externa e na coordenação dos atores governamentais.

Uma análise do conteúdo dos discursos dos presidentes do Banco Central do Brasil[56] demonstra a evolução do caráter político da postura brasileira para o setor financeiro. A frequência[57] de palavras-chave indica a importância que esses líderes conferem a determinados temas, a qual se alterou significativamente após 2008. Apesar de não ser possível identificar o motivo exato da mudança no conteúdo do discurso dos presidentes do BACEN, os gráficos abaixo demonstram que 2008 foi um momento em que o referido funcionário passou a incluir expressões como “desenvolvimento sustentável”, “países emergentes” e “G-20” com mais frequência. Além de demonstrar uma maior preocupação com esses temas, identifica-se que 2008 foi um momento importante na definição da política externa brasileira. Além da crise financeira, cabe ressaltar a reinserção do MRE na formulação da política externa, o que pode ter contribuído para a adoção de conceitos naturais do Itamaraty pelo BACEN. Percebe-se, também, que as eleições presidenciais pouco influenciaram na tendência de alto uso dos termos destacados.

[55] Denominação dada ao funcionário responsável por acompanhar o Presidente da República, orientando-o em temas de política externa.

[56] Para a análise de conteúdo dos discursos, foi utilizado a base de dados do Labmundo-Rio, a qual considera como discurso oficial qualquer pronunciamento público na qualidade de representante do órgão. Com isso são considerados todos os presidentes do BACEN período de 2003 a 2012 (a saber: Henrique Meirelles e Alexandre Tombini).

[57] Para cálculo de frequência, faz-se a divisão da quantidade de vezes que determinada palavra ou expressão figurou nos discursos da autoridade, dividido pelo número de discursos disponíveis do presidente do Banco Central. Com isso, objetiva-se evitar a eventual distorção causada pelo excesso ou pela escassez de discursos proferidos por uma determinada pessoa.

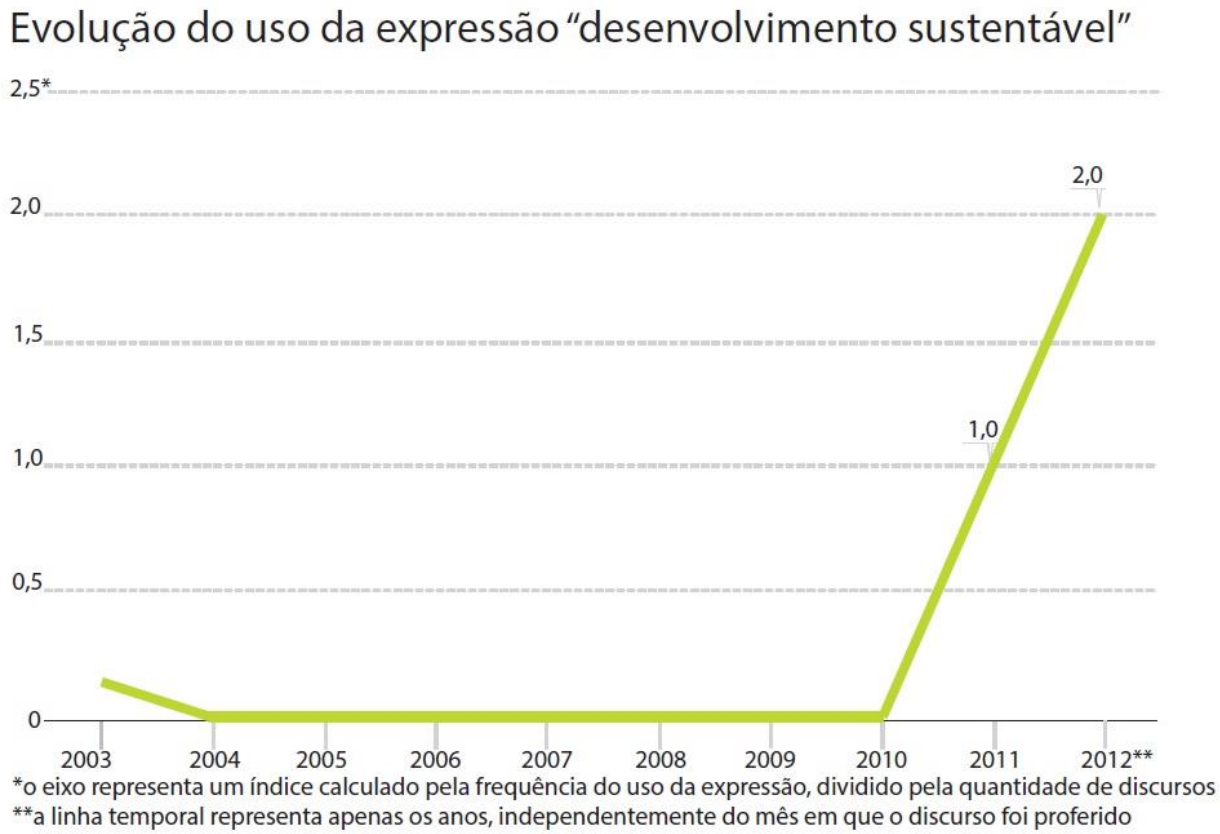


Gráfico 2 – Evolução da expressão "desenvolvimento sustentável". Fonte: www.bcb.gov.br

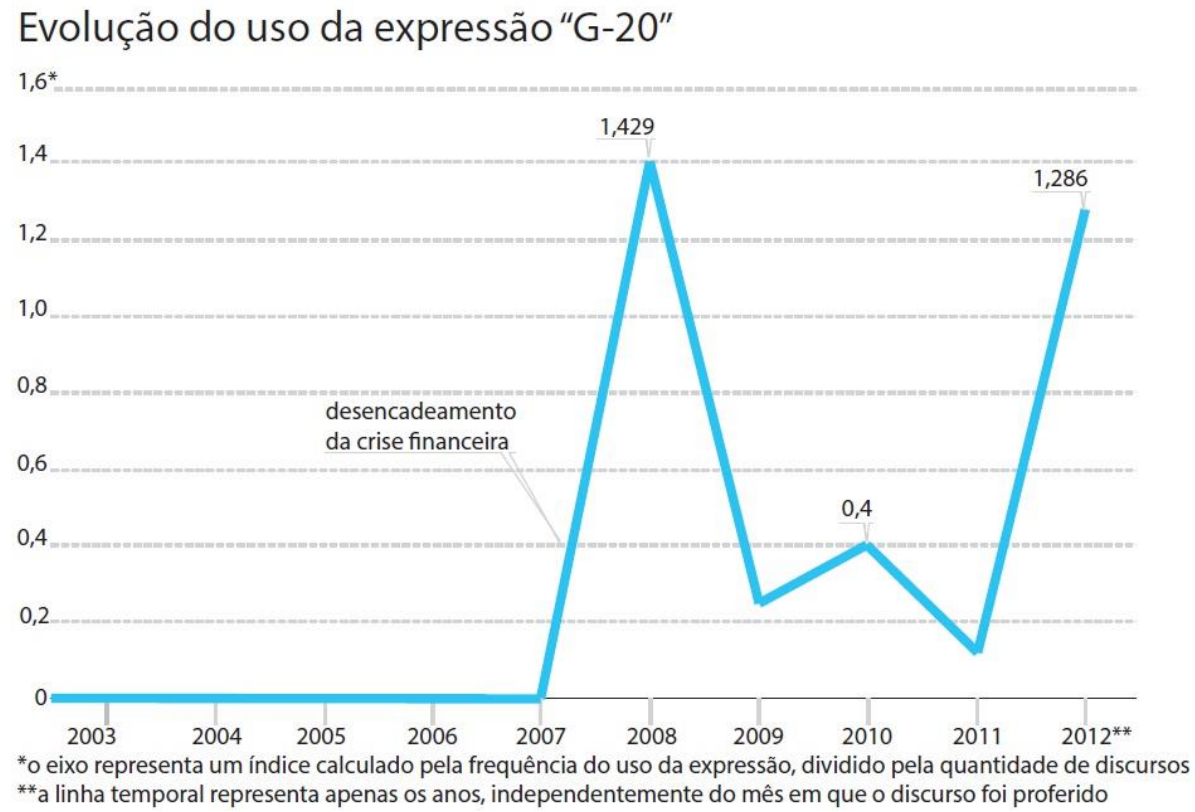


Gráfico 3 – Evolução da expressão "G-20". Fonte: www.bcb.gov.br

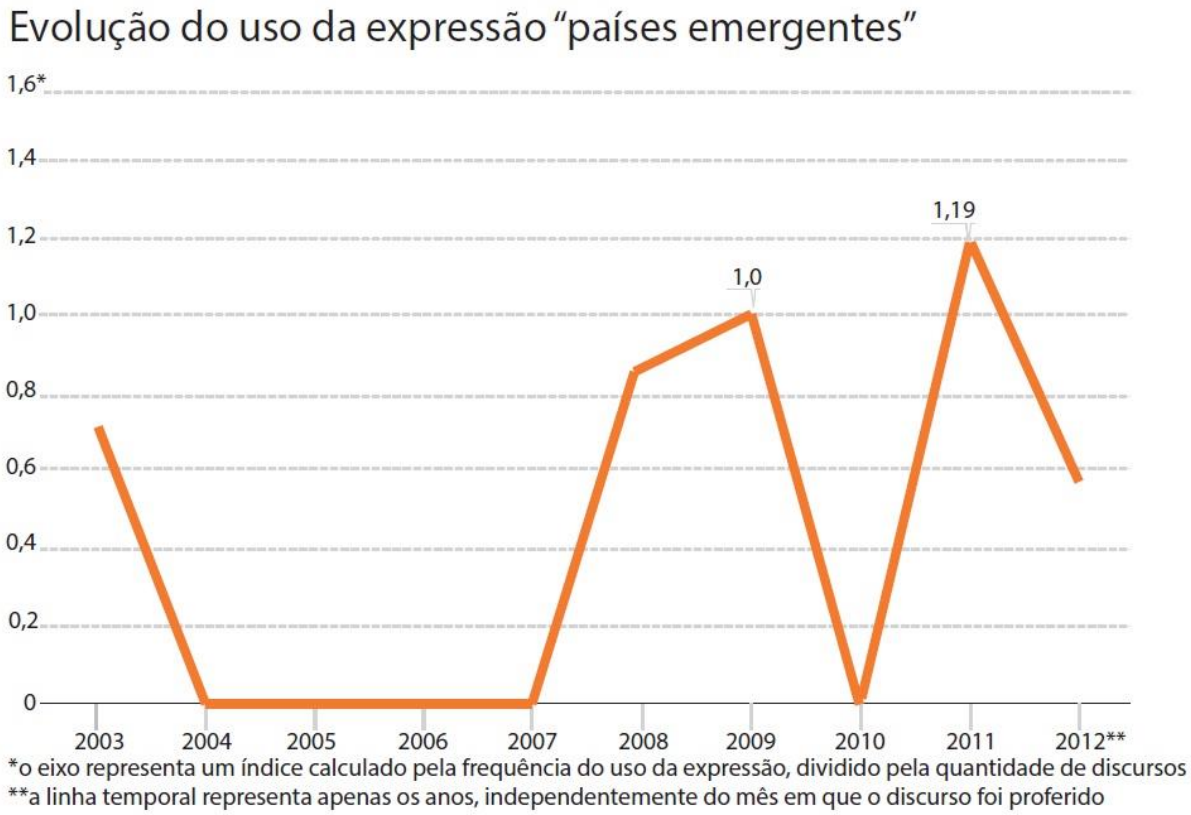


Gráfico 4 – Evolução da expressão "países emergentes". Fonte: www.bcb.gov.br

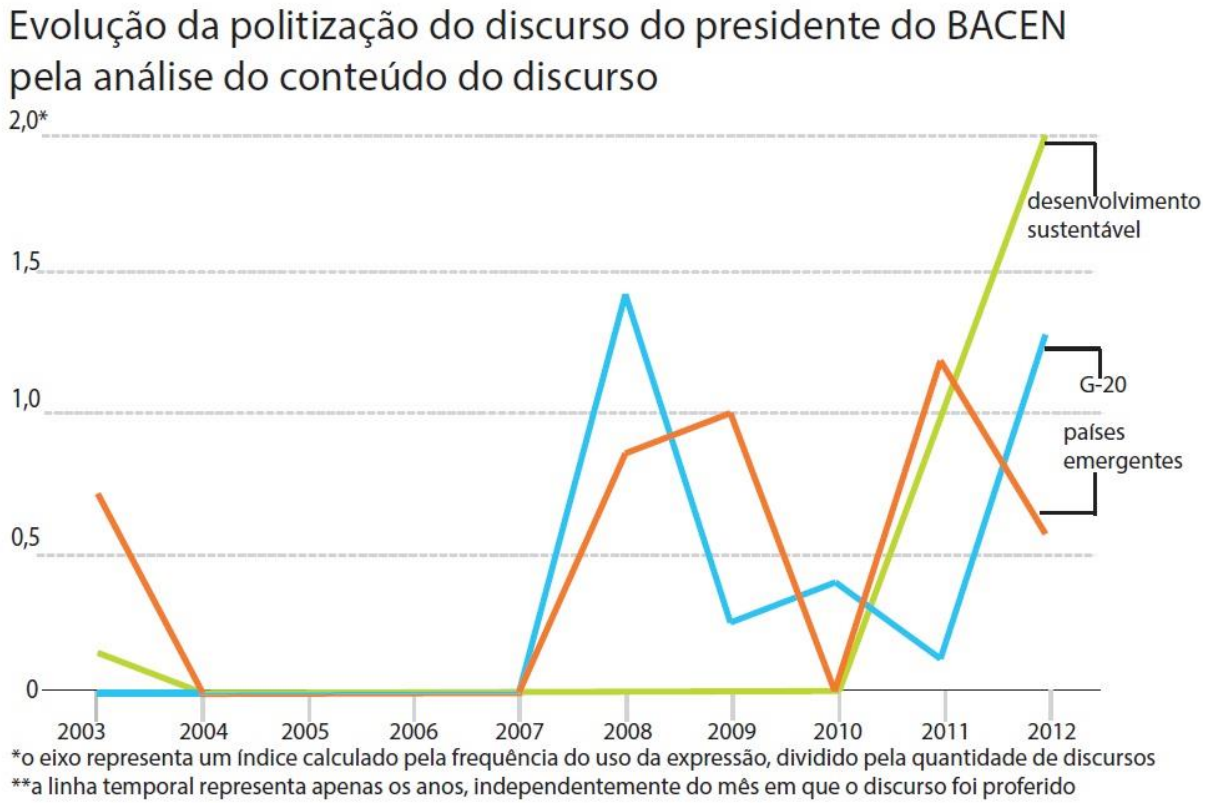


Gráfico 5 – Evolução da politização do discurso do presidente do BACEN pela análise do conteúdo do discurso. Fonte: www.bcb.gov.br

Ao procurar pelas expressões “desenvolvimento sustentável” ou “crescimento sustentável”,[58] percebe-se que, mesmo com um governo que tem características desenvolvimentistas, o presidente do Banco Central passou a ressaltar a importância do crescimento econômico após 2010, em um momento em que o Brasil estava defendendo em foros internacionais a saída da crise financeira pelo crescimento, não por medidas ortodoxas e recessivas. No segundo gráfico, ao analisar o conteúdo dos discursos, percebe-se que o G-20[59] passou a ter nova importância na agenda do BACEN, após a sua reformulação, ainda que a instituição participasse do grupo desde a sua origem. Com isso, percebe-se que o G-20 reformado é um tema que ganhou espaço na política externa brasileira e no trabalho do presidente do Banco Central, ainda que o grupo tenha se tornado um mecanismo de cúpula e que tenha aumentado a abrangência de temas que tratam. Por fim, a busca por expressões como “países emergentes” e similares[60] revela que o BACEN progressivamente confere atenção a Estados em situação semelhante à brasileira no cenário internacional. Isso pode ser um indício da consolidação de uma estratégia de se articular com esses países, em uma cooperação sul-sul, para ganhar capital político em foros internacionais.

A análise de conteúdo dos discursos do presidente do Banco Central deve ser feita de modo abrangente, apesar da importância de identificar-se a evolução do uso dos conceitos, a conclusão que mais interessa a este trabalho é de que há indícios de que o BACEN tenha incorporado em seu discurso uma perspectiva mais próxima àquela existente no MRE. Isso não significa que inexistiam reflexões dentro do Banco Central no que tange estratégias políticas e posturas que o Brasil tem ou deveria ter no cenário internacional, mas pode-se afirmar que a instituição passou a transparecer essa característica por meio de seu mais alto funcionário. Ainda que discussões políticas de reforma do sistema financeiro existissem, elas não transpareciam; mas, ao ganharem força devido à reorganização da burocracia brasileira e ao cenário internacional favorável, figuram com mais frequência nos discursos do presidente do BACEN, o que evidencia que a reflexão política do papel do Brasil no cenário internacional ganhou novos contornos.

---

[58] Em nenhum dos discursos os termos “crescimento sustentável” e “desenvolvimento sustentável” referiam-se ao conceito homônimo de respeito ao meio ambiente, consagrado no Relatório Brundtland, mas diziam respeito a um crescimento alto e constante do PIB brasileiro.

[59] Em todos os discursos analisados, o funcionário, ao citar o G-20, referia-se ao grupo informal no âmbito financeiro, não ao grupo homônimo criado em 2003, no seio da OMC.

[60] Expressões como “economias emergentes”, “países em crescimento” e “economias em crescimento” foram consideradas sinônimas, para fins desta pesquisa.

Com isso, pode-se afirmar que, entre os três principais atores governamentais para a formulação da política externa brasileira no setor financeiro, existem normas de diálogo e práticas de coordenação entre eles, ainda que sejam informais e costumeiras. Conforme verificado nas entrevistas, a coordenação entre esses órgãos ocorre, principalmente, no diálogo entre os políticos que exercem os cargos de nível hierárquico mais elevado. A análise do conteúdo do discurso evidencia uma mudança na postura da política externa brasileira, que se tornou mais ativa e menos influenciada por determinantes sistêmicos, pois o Brasil sentiu-se mais livre para abordar temas de reforma do processo decisório e de importância dos mercados emergentes também no regime financeiro. Ressalte-se que a reforma organizacional do MRE contribuiu para que esse se inserisse mais ativamente na formulação da política externa, coordenando suas ações com o Ministério da Fazenda e com o Banco Central. Os temas na área do setor financeiro são divididos entre esses três órgãos governamentais, de acordo com a especificidade e com a semelhança da divisão de temas domesticamente. Não há um processo decisório claro, porque não há regras formais que o estabeleçam; ainda assim, pode-se afirmar que esse movimento acarretou um caráter mais político da postura internacional do Brasil, demandando a reforma do sistema financeiro internacional. Além da reorganização doméstica, esse fator coincidiu com um bom momento econômico brasileiro e uma crise no Norte, legitimando a participação dos países emergentes, entre eles o Brasil, no concerto internacional, o que abriu espaço para uma repolitização da postura brasileira na área financeira.

4.4 – A influência de atores não governamentais? Participação da Febraban, da ANBIMA e da Rebrip.

O estudo de Kasahara (2009) evidencia que a influência do empresariado financeiro na formulação de políticas domésticas ocorre, principalmente, em reuniões informais – como congressos, jantares, telefonemas ou reuniões – em que representantes desses atores domésticos dialogam com funcionários do BACEN[61] e

[61] No âmbito desses diálogos e encontros informais, a título de exemplificação, chama a atenção a existência de uma preocupação do BACEN em dialogar com outros atores domésticos, o que pode ser comprovado com o ato de organizar e financiar a realização de congressos, como o VII Seminário sobre Riscos, Estabilidade Financeira

da Fazenda. Pode-se afirmar que essa influência informal também ocorre no âmbito da formulação da política externa do Brasil, embora, pelo caráter subjetivo e informal, quantificar essa influência torne-se difícil. Nogueira e Batista negam um diálogo assíduo da DIREX com atores domésticos não governamentais De modo diverso, o funcionário do MRE entrevistado reconhece a existência de diálogos de representantes do setor privado com a alta cúpula de funcionários do governo, mas afirma que essa influência não determina fortemente a formulação da política externa. Assim como Kasahara identificou em seu estudo, um dos motivos para que essa influência seja pequena é o caráter informal dessas consultas, o que obriga ao empresariado financeiro a evitar um confronto ríspido com o governo, para manter os canais de diálogo, que são frágeis por não serem institucionalizados, abertos. Além disso, no caso financeiro, pode-se citar a falta de clareza quanto a uma política definida dos agentes domésticos para o plano internacional, o que dificultaria a negociação com o governo.

Cabe ressaltar que a busca da formalidade varia de acordo com a situação. Os atores que têm mais poder tendem a incentivar a informalidade, pois, desse modo, podem agir mais livremente. Com isso, torna-se evidente que os atores com menos poder buscam a criação de regras que restrinjam a ação dos poderosos e, portanto, garantam mecanismos de defesa e de diálogo para atingirem seus objetivos.

Retomando o paralelo com o âmbito comercial, cabe ressaltar que, como demonstra Veiga (2007) a organização dos atores privados domésticos, com o objetivo de pensar a política externa brasileira para o comércio internacional, ocorreu a partir da indução do Itamaraty, no âmbito das negociações para a Alca. Ainda não houve, por parte do MRE, uma iniciativa semelhante no campo financeiro. Ainda que se possa afirmar que inexiste esse movimento por parte do Itamaraty seja devido ao pouco tempo de vida do recém criado DFIN, também não há qualquer iniciativa por parte do Banco Central ou da Fazenda – e de seus órgãos consolidados – no sentido de criar um diálogo formal, para se discutir a política externa para o setor financeiro. No que concerne o Banco Central, também é possível traçar um paralelo com o estudo de Kasahara (2009). Há a iniciativa de consultas públicas, por parte do BACEN, mas elas ocorrem somente em temas que pouco dizem respeito ao plano

---

e Economia Bancária do Banco Central do Brasil, que se realizou em São Paulo, SP. Fonte: sítio oficial do Banco Central. Disponível em http://www.bcb.gov.br/?SEMRISC7, capturado em 18/10/2012.

internacional. Como exemplo, o Banco Central lançou um Edital de Audiência Pública,[62] para discutir o modo de implementar a proposta do Comitê de Basileia para a Supervisão Bancária de uma série de medidas de regulamentação sugerida por Basileia III. A consulta pública citada não versa sobre a postura a ser tomada pelo Brasil nos foros internacionais, mas para verificar como as normas de Basileia, depois de discutidas, seriam aplicadas. Cabe ressaltar que, assim como para assuntos de políticas domésticas, o uso desse instrumento de consultas públicas não tem caráter obrigatório e é pouco usado.

Para analisar o papel dos atores não governamentais domésticos em influenciar a política externa financeira, faz-se necessário estudar os interesses que os mesmos têm na condução dos temas financeiros internacionais. Por meio de entrevistas com os representantes dos referidos órgãos do governo federal e pelo estudo de documentos e de publicações, percebe-se que os principais atores interessados nessa área são a Febraban, a ANBIMA e a Rebrip, a última representando a sociedade civil brasileira e aqueles o empresariado financeiro. Apesar dos temas financeiros, como dito, impactarem diretamente na economia real e nos lucros dos produtores industriais, a Confederação Nacional da Indústria, por meio de contato telefônico com a coordenadora do setor responsável pelo contato com o público e com a imprensa, informou que não tem qualquer posição sobre temas financeiros como a guerra cambial, ou papel do FMI no mundo.

4.4.1 – A Federação Brasileira de Bancos (Febraban)

A Federação Brasileira de Bancos foi criada em 1967, com o objetivo de representar os interesses de seus associados em todas as esferas do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – e conta – em novembro de 2012 – com 121 dos 172 bancos registrados no BACEN. Seu objetivo é "contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do país, representando os seus associados e buscando a melhoria contínua do sistema financeiro e de suas relações com a sociedade."[63] Na medida em que representa os bancos atuantes no Brasil, a Febraban é diretamente afetada pelas decisões de política externa, como por exemplo, as mudanças acordadas em Basileia III, que determinam a diminuição

[62] Edital de Audiência Pública 40/2012, de 17 de fevereiro de 2012. Disponível em http://www.mvar.com.br/repositorio/pdf/noticias/Audiencia%20Publica%2040%20de%202012.pdf, capturado em

[63] Fonte: **FEBRABAN – Institucional**, disponível em http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/FEBRABAN%20-%20Institucional%20-%20Sum%E1rio%20OUT%202012%20-%20PT.pdf, capturado em 02/12/2012.

na capacidade de alavancagem e o aumento da capitalização para segurança dos bancos. Com isso, o estudo da Febraban, seus interesses e suas posições frente aos temas financeiros na área internacional tornam-se imprescindíveis para a pesquisa.

Segundo as colocações dos entrevistados, que participaram em altos cargos da referida instituição e que ainda continuam atuantes no âmbito financeiro, o principal objetivo da Febraban não é propor um novo modelo de sistema financeiro, mas evitar modificações nele. Os entrevistados afirmam que a Febraban tem pouco interesse em alterar as decisões do governo nas áreas de estratégias de mercado, de juros e, principalmente, de política externa – reforma do Banco Mundial e do FMI, guerra cambial e outros. Esses temas são considerados questões de soberania estatal e não dizem respeito aos bancos, a não ser que prejudiquem diretamente o lucro bancário. A Febraban entende que o maior interesse dos seus associados é o mesmo do BACEN: garantir a estabilidade do sistema financeiro. Esse fator gera duas consequências para as discussões políticas do setor financeiro. Em primeiro lugar, faz com que o Banco Central busque dialogar com os bancos, para tomar suas decisões de um modo mais transparente e sem tensões possível. A outra consequência é que a Febraban seja avessa a mudanças de regulamento.

Fernando Nogueira da Costa[64] afirma que, devido à necessidade dos gestores bancários de reportar os lucros aos seus acionistas (sejam eles nacionais ou estrangeiros), há grande temor de que alterações nos regulamentos do setor financeiro afetem a expectativa de lucros. Ainda que seja devido à consequências de alguma ação do Estado, os acionistas, mediante um lucro reduzido, podem retirar seus investimentos do banco e os alocarem em outro projeto que tenha um custo de oportunidade melhor – fato que as administrações dos bancos buscam evitar. Por esse motivo, os administradores dos bancos depositam grande preocupação em atender às expectativas de quando seus acionistas fizeram o investimento. Para que esse objetivo seja cumprido, os moldes das normas impostas pelo governo importam menos do que uma eventual mudança nas “regras do jogo”.[65] Ainda segundo Fernando da Costa, o setor bancário está preparado para se adaptar às normas impostas pelo governo, podendo demandar pequenos ajustes ou maior tempo para a

[64] Diretor-executivo da Febraban (2003-2007), presidente da Caixa Econômica Federal (2003-2007), professor de economia da UNICAMP (1985-2012) e pesquisador do IPEA (a partir de 2012).
[65] Expressão usada pelo entrevistado.

adequação às diretrizes;[66] mas busca a garantia de que o sistema normativo permanecerá estável, para que as expectativas de lucro não sejam alteradas, devido à ação do Estado.

Os entrevistados concordam que a Febraban caracteriza-se por agir de modo reativo e não propositivo; adotando, tradicionalmente, forte conservacionismo em suas posições. Desse modo, pode-se afirmar que a Febraban pouco atua na formulação da política externa, por não haver interesse em influenciar a ação do governo em temas como a reforma do sistema multilateral financeiro, ou na ação brasileiro no âmbito do G-20. Ressalte-se, também, que a Febraban não percebe a política externa do Brasil como um meio de garantir seus interesses frente a governos estrangeiros. Não há perspectiva de que a política externa brasileira passe a representar os interesses específicos do setor bancário nacional frente a outros países, o que, por exemplo, poderia fazer com que o Brasil protestasse contra medidas do EUA, como o FATCA. A exceção ocorre no que tange a supervisão bancária, pois é um tema que influencia diretamente a regulamentação do setor. Com isso, a Febraban mantém um comitê permanente para o tema, apesar de que, segundo os entrevistados, as discussões se preocupem menos com proposições à Basileia e se concentrem no plano de adaptação a essas normas.

O diálogo que a referida federação tem com o governo ocorre, principalmente, com o Banco Central do Brasil, no sentido que é este o responsável pelos regulamentos do setor bancário. O professor Fernando da Costa ressalta que há certa busca de um entendimento entre o setor bancário e o governo antes que a política doméstica e externa seja formulada, embora o BACEN concentre o poder decisório. No que o BACEN entende como imprescindível para a política do governo, as medidas são apenas apresentadas aos representantes do setor bancário, cabendo a estes adaptarem-se às novas regras; mas esses casos não são a maioria. O governo e os bancos têm interesse na boa relação mútua e no crescimento do mercado brasileiro. Evidentemente, a opinião dos representantes dos bancos não é livre de interesses, ainda assim fica evidente na fala dos entrevistados que a Febraban apresenta um discurso de que não é guiada pelos interesses particulares de seus associados, mas as sugestões dadas ao governo visam o fortalecimento do setor financeiro do Brasil, o que é uma finalidade comum

[66] Essa perspectiva de Fernando da Costa pode ser comparada com o citado edital de consulta pública sobre a implementação das regras de Basiléia III. Cabe ressaltar que o edital de consulta pública não visa discutir a posição brasileira no BIS, mas dialogar quanto ao melhor modo de internalizar essas normas.

de todos os atores envolvidos. A perspectiva citada pode ser confrontada com a opinião dos funcionários do Banco Central entrevistados. Estes, quando indagados sobre a participação da Febraban, revelaram que existe um diálogo da referida federação com o BACEN, mas que em temas de política externa, esse diálogo "não é comum".[67]

O diálogo com o DFIN, do MRE, deve ser ressaltado, apesar de ter menos intensidade do que com os demais atores. Ministro Balduino, em entrevista, confirmou que o diálogo da Febraban e de outros grupos de bancos é preferencialmente com o Banco Central, devido à natureza do assunto; mas ressaltou que há situações em que o MRE desempenha papel importante ao se articular com o referido ator da política doméstica. O representante do DFIN revela que há vínculos sociais entre ele e o presidente da Febraban, Sr. Murilo Portugal, e que, comumente, eles se encontram em almoços, jantares e outros eventos fora da alçada profissional. Nesses encontros, ainda que fora do local e horário de trabalho, o entrevistado afirma que há, naturalmente, conversas sobre os assuntos financeiros que figuram no cotidiano profissional. Segundo Balduino, em uma dessas conversas formou-se um entendimento comum quanto à necessidade da Febraban em contribuir com o MRE, em um diálogo iniciado pelo DFIN com o governo dos EUA sobre a *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).[68] Apesar da inevitabilidade dos efeitos dessa lei para grande parte das instituições financeiras brasileiras, há uma preocupação com as bases de reciprocidade. O MRE entende que, se o governo estadunidense demanda informações sobre operações financeiras feitas no Brasil, algum sentido inverso deve existir, para que exista uma transferência de informações dos EUA para o governo brasileiro. Em vista desse objetivo, o MRE aproximou-se com sucesso da Febraban, para que tivesse bases técnicas e maior legitimidade para negociar um acordo intergovernamental com o país norte-americano.

A informalidade verificada por Kasahara (2009) em que ocorre o diálogo na formulação da política financeira para o setor doméstico também pode ser percebida nos relatos do ex-diretor da Febraban citado. Quando há assuntos sensíveis a

---

[67] Palavras usadas pelos entrevistados, diante da seguinte pergunta: "o senhor já recebeu demandas do setor privado? Quais atores que mais dialogam com o senhor (Febraban, ANBIMA, ABBC)?"
[68] Analisada neste trabalho no capítulo precedente.

serem discutidos, os “associados maiores”[69] solicitam uma reunião com os funcionários do governo, para negociarem um ponto em comum. Interessante ressaltar que, de acordo com o que foi relatado, não há modelo e nem periodicidade fixos para essas reuniões, mas elas variam conforme a conveniência e com o assunto discutido. Os bancos de controle estrangeiro tendem a não serem chamados para reuniões que discutam os interesses do setor financeiro brasileiro, assim como os bancos de controle do Estado (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, principalmente) também são comumente deixados à margem dessas reuniões, pois se entende que têm ideologia própria, influenciada pelo governo. Outro exemplo dessa informalidade pode ser identificado nos exemplos citados por Roberto Luis Trosker.[70] Em entrevista, o economista relata que esses diálogos ocorriam, também, em congressos e eventos sociais, como em jantares nas residências dos funcionários das empresas privadas.

Percebe-se, portanto, que a Febraban não tem o hábito de ser um ator propositivo na formulação da política externa, mas reage a provocações. A reação do setor bancário ocorre para evitar prejuízos derivados da elaboração ou da eminência de novas regras, assim como por consultas do governo. Além dos editais de consulta pública e das reuniões informais que foram citados, as entrevistas revelam a existência de contatos que se originam nos órgãos públicos, como no seio das negociações para a formação da Alca. O Ministério das Relações Exteriores demandou a posição sobre a abertura do setor financeiro que seria negociada com os países americanos, o que levou a Febraban a discutir o tema e a formular uma posição contrária à constituição da referida área de livre comércio, por julgar que ela traria mais problemas (rejeição do setor nacional à proposta de tarifação sobre serviços financeiros, receio quanto à instabilidade do setor financeiro, previsão de falência de instituições financeiras nacionais, desemprego, entre outros) do que oportunidades. Assim como ocorreu no âmbito comercial, as negociações econômicas para a criação da Alca também resultaram na aproximação do Itamaraty com o setor privado. Esse movimento de consulta não acarretou os mesmos resultados para ambos os casos. Enquanto que, no âmbito comercial, há a criação de canais de diálogo formais entre governo e o setor privado (Senalca), o mesmo não se observa no setor bancário. Outra diferença é que os atores domésticos no

[69] Expressão usada pelo entrevistado, para se referir aos bancos nacionais privados de maior expressão, como o Bradesco, Itaú e o Unibanco (agora, parte do Itaú).
[70] Ex-economista Chefe da Febraban e atualmente membro da Delta Consultorias.

setor financeiro não entenderam essas consultas no âmbito da Alca como uma oportunidade para se organizarem politicamente, ao contrário dos atores no setor comercial, que criaram a CEB. Segundo os entrevistados, um dos motivos que pode explicar essa diferença é a citada característica política da Febraban de ser defensiva e reativa. Outra hipótese levantada por um entrevistado é a formação cultural dos presidentes de bancos, que têm um entendimento fortemente hierárquico e que, por isso, procuram não interferir em assuntos que entendem não ser de sua alçada. Independentemente do motivo, o resultado é que, ao passar o risco que a Alca representou aos negócios, não houve mais interesse em discutir assuntos internacionais em caráter propositivo.

Com isso, pode-se afirmar que a Febraban exerce importância significativa na formulação da política externa brasileira, embora seja um ator secundário. Essa atuação limita-se pela característica reativa da federação, que demonstra mais interesse em manter estáveis as normas financeiras, do que propor inovações, além de ter preferência por assuntos de política doméstica. A Febraban não busca aumentar sua participação na formulação da política externa, pois há o entendimento de que esse assunto, ainda que no âmbito do setor financeiro, não é uma área competência da Febraban. A maior contribuição desse ator para a política externa ocorre quando há consultas do governo, o que provoca um movimento de reflexão de temas internacionais dentro da instituição, por meio de conselhos temporários criados para esse objetivo.

4.4.2 – A Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA)

A ANBIMA, que foi criada em outubro de 2009 a partir da fusão de outras associações,[71] tem quase 350 instituições financeiras associadas, de diversas categorias, como bancos comerciais, bancos de investimentos, seguradoras, gestores e corretoras. É uma instituição que representa um segmento maior e mais heterogêneo, em comparação com a Febraban. A maioria dos bancos comerciais (como do grupo Itaú, grupo Bradesco e Banco do Brasil) é associada tanto à ANBIMA quanto à Febraban, mas para dialogar com o governo, preferem atuar por meio desta última, pois detém maior controle político da instituição. A missão da

[71] A ANBIMA nasceu da aglutinação entre a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (Anbid) e a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima).

ANBIMA é “(f)ortalecer a representação do setor e apoiar a evolução de um mercado de capitais no Brasil capaz de financiar o desenvolvimento econômico e social do país e influenciar o mercado global” (ANBIMA, 2011 p. 2). Com isso, a própria associação identifica que as suas principais funções, no objetivo de fortalecer o mercado de capitais e suas instituições, são: 1- representar os associados frente ao governo e outros organismos brasileiros e estrangeiros; 2- autorregular as ações dos associados, para que otimizem as operações de mercado; 3- trabalhar na qualificação das pessoas que trabalham nesse segmento, por meio de cursos e de certificações profissionais; e 4- informar os associados sobre assuntos de interesse geral., por meio de boletins, estatísticas, ou acesso à informações.[72]

A função de representação é a primeira a ser citada no relatório da ANBIMA, assim como consta no conceito da missão da referida associação. Esse fato pode levar à conclusão de que o principal objetivo da ANBIMA seja representar seus associados frente ao governo; mas a representação é reconhecida pelos entrevistados como secundária, em favorecimento da autorregulação. No que concerne a representação, a ANBIMA, em seu relatório anual de 2011, revela que foram enviados 31 ofícios para órgãos governamentais. Embora a maioria (vinte e cinco) desses ofícios se destine à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dois deles destinaram-se ao Ministério da Fazenda.[73] Cabe ressaltar que a origem desses ofícios foi de comitês internos da ANBIMA, após consulta do governo à instituição privada em epígrafe. Percebe-se que, assim como a Febraban, a ANBIMA também tem um caráter reativo, e não proativo, resguardando-se para atuar quando provocada, ou diante de medidas danosas aos negócios de seus associados.

Em entrevista, Alfredo Moraes[74] confirma essa perspectiva. Para o entrevistado, os assuntos internacionais de interesse da ANBIMA são tratados diretamente com o Banco Mundial, com o FMI, com o BIS, ou com a International Organization of Securities Commissions (IOSCO). O diálogo da ANBIMA com os órgãos governamentais responsáveis por pensar a política externa é fraco. Um dos fatores que pode explicar essa falta de diálogo com o governo é uma perspectiva bastante liberal e divergente dos órgãos governamentais. O fato de que a ANBIMA

[72] As funções da ANBIMA estão elencadas na ordem em que são citadas pelo relatório anual da associação: representar, autorregular, qualificar e informar.
[73] Um em 10 de agosto de 2011, sobre sugestões de aprimoramentos no Decretop nº 7.563/2011, que trata da cobrança de IOF nas operações de derivativos cambiais; e outro em 10 de dezembro de 2011, com uma sugestão de equalização dos prazos de análise da CVM para registros de oferta pública e registro companhia aberta.
[74] Vice-presidente da extinta Andima e vice-presidente da ANBIMA de 2009 a 2012.

não percebe o governo como um ator importante ou que deva ter importância no setor financeiro contribui para obstar esse diálogo. Além disso, há diferenças consideráveis na opinião da associação, em relação a dos órgãos do governo. Alfredo Moraes, quando questionado sobre a posição da ANBIMA quanto à guerra cambial, respondeu que a associação entendia que a referida disputa não existia, mas era resultado puro e simples do sistema de câmbio flexível. Outro ponto em que as opiniões da ANBIMA confrontam-se com os órgãos governamentais é quanto à solução para a crise de 2008. Enquanto que os entendimentos – inclusive da Febraban – confluem no sentido de que maior regulação do setor financeiro é necessária, a ANBIMA reforça que a autorregulação é o melhor meio para se regular o sistema financeiro, sendo necessário, apenas, maior diálogo e organização entre as instituições financeiras.[75]

Em caráter ilustrativo, quando perguntado sobre um momento em que o diálogo com o governo foi importante para a ANBIMA, em assuntos internacionais, o entrevistado revelou a importância do MRE na internacionalização da economia brasileira. Quando solicitado um exemplo concreto, foi destacada a função do MRE em iniciar o diálogo com países que são mais fechados no ponto de vista financeiro, como os países do Oriente Médio. A ANBIMA solicitou que o Itamaraty auxiliasse-os para que instituições financeiras pudessem entrar na referida região, o que foi feita por meio da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Apesar de reconhecer a importância do governo nesse ponto, Alfredo Moraes não foi muito entusiasta da ação do Itamaraty, da SAIN, ou da DIREX em outros assuntos. Por sua vez, a ANBIMA também não foi citada espontaneamente em entrevista com o representante da DFIN. Quando perguntado quanto ao diálogo do MRE com a associação em epígrafe, Balduino afirma que o diálogo não é próximo, nem frequente.

Ser um ator político decisivo não é o objetivo principal da ANBIMA, fator que pode ser confirmado com o relato dos órgãos governamentais de que a referida associação não os procura com frequência, para discutir os temas financeiros internacionais. Essa característica resulta na opinião de Alfredo Moraes sobre o diálogo da ANBIMA com os demais atores que atuam na formulação da política externa para o setor financeiro. Para o antigo vice-presidente, há conversas

[75] Fonte: sítio oficial da ANBIMA, disponível em http://www.ANBIMA.com.br/mostra.aspx/?id=1000000369, capturado em 02/11/2012.

informais de funcionários do governo e de outras instituições privadas com membros da ANBIMA, mas esses encontros casuais – em jantares, festas, ou congressos – ocorrem porque há relações de amizades entre essas pessoas. Inexiste, segundo o entrevistado, uma vontade de usar esses canais para influenciar ações de algum órgão federal, o que torna o diálogo da ANBIMA com o governo majoritariamente formal, em oposição do que ocorre com os demais atores domésticos. Essa opinião de Alfredo Moraes pode ser confirmada com as entrevistas de funcionários do BACEN, Fazenda e MRE, pois estes citaram encontros informais com diversas pessoas, mas nenhum representante da ANBIMA.

4.4.3 – A Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip)

Criada em 1998, a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos, como pode ser inferido pelo próprio nome, é uma associação de movimentos sociais, ONG's, sindicatos e outras associações profissionais autônomas. O escopo de atuação da Rebrip é, principalmente, pensar os processos de integração regional e de temas econômicos, a fim de promover a construção de uma "sociedade democrática pautada em um desenvolvimento econômico, social, cultural, ético e ambientalmente sustentável."[76] Como demonstra Veiga (2007), a Rebrip, assim como a CEB, surgiu em um momento de ampla discussão sobre a criação da Alca e foi chamada, pelo MRE, a participar das discussões sobre esse processo de liberalização, como representante dos movimentos da sociedade civil. Apesar de ter uma atuação constante na Senalca, os órgãos governamentais afastaram a Rebrip das negociações que se sucederam, como é o caso dos diálogos entre Mercosul e a U.E., assim como do Gici (OLIVEIRA, 2011). Esse afastamento, segundo Oliveira e Milani (2012), deveu-se muito ao posicionamento crítico da instituição civil, frente ao processo de liberalização econômica, o que confronta significativamente o discurso do governo para o setor econômico.

Uma análise superficial das sugestões que a Rebrip faz para a formulação da política externa[77] pode levar a uma conclusão precipitada de que os discursos da Rede e do governo são semelhantes. Diversos pontos podem ser comparados entre o discurso oficial e o da Rebrip, como a defesa de um desenvolvimento sustentável

[76] Fonte: sítio oficial da Rebrip, disponível em http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=616, capturado em 08/11/2012.
[77] Sugestões no sítio oficial da Rebrip, disponível em http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=2641, capturado em 08/11/2012.

mais justo e com equidade; reforma do sistema multilateral, de modo que seja mais democrático e que reflita a nova correlação de forças; e ressalta a importância que o comércio tem, para a superação do subdesenvolvimento e a promoção do bem-estar das pessoas. Percebe-se que todos esses pontos também são contemplados pelo discurso do Itamaraty, em diversos foros internacionais, inclusive no FMI, na OMC e no G-20. Apesar dessas bandeiras em comum, há grande diferença entre os posicionamentos da Rebrip e dos outros atores, derivado do entendimento que cada um tem sobre os conceitos citados. A Rebrip é fortemente contrária a uma liberalização da economia, por entender que pode gerar desemprego, enfraquecimento da produção nacional e outras mazelas na sociedade brasileira. Além disso, a rede se manifesta fortemente contrária a uma maior influência do setor privado produtivo na elaboração da política externa brasileira.[78]

Fátima Mello,[79] em um documento chamado **G20 e a multipolaridade com sabor de passado**,[80] manifesta a concordância da Rebrip com algumas atitudes do G-20, como a maior regulamentação do setor financeiro e a condenação dos paraísos fiscais; mas demonstra a preocupação com as medidas tomadas no sentido de reformar algumas instituições do sistema financeiro multilateral. Argumenta-se que as instituições criadas em Bretton Woods se mostraram ineficazes e, por esse motivo, deveriam ser extinguidas, ao invés de reafirmarem a importância das mesmas, como ocorreu com o FMI. Um dos motivos que torna essas instituições daninhas é o poder decisório concentrado no Norte, o qual, na perspectiva manifesta nesse documento, pode ser amenizada, mas não será superada. Por esses motivos, a remediação de instituições obsoletas é um erro e perpetua uma “crise civilizatória”, a qual necessita de uma nova ordem multipolar para ser solucionada.

O pensamento de Fátima Mello pode ser comparado com o de Diana Aguiar Orrico.[81] Em entrevista, Orrico reconhece a importância que o Brasil tem como uma voz crítica dentro do G-20, mas ressalta que inexiste interesse de outros países, principalmente do Norte, em alterar características fundamentais, como a preponderância do Dólar como moeda internacional, ou como a reforma insuficiente

---

[78] Fonte: sítio oficial da Rebrip, disponível em http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=2641, capturado em 08/11/2012.
[79] Fátima Mello é coordenadora do Núcleo Brasil Sustentável: Alternativas a Globalização / FASE e membro da REBRIP - Rede Brasileira Pela Integração dos Povos.
[80] Disponível em http://rebrip.org.br/v2/pagina.php?id=3110, capturado em 15/10/2012.
[81] Coordenadora de um grupo de trabalho chamado Arquitetura econômica internacional, seção da Rebrip responsável por acompanhar e estudar o setor financeiro, suas instituições e a ação internacional brasileira.

das cotas do FMI.[82] Com isso, a entrevistada evidencia a perspectiva de que o G-20 demonstra limitações para resolver os problemas gerados pela crise de 2008. Segundo esse raciocínio, o G-20 é mais propenso a perpetuar a arquitetura financeira do que reformá-la, característica que é denunciada pela sociedade civil e usada como argumento para que o governo brasileiro confira menos atenção a esse grupo. Orrico também ressalta a importância da cooperação entre os países do Sul, para a crítica ao conservacionismo dos países do Norte, embora reconheça que há obstáculos na coordenação de países como os BRICS, devido à assimetria entre eles e à existência de interesses distintos.

A entrevistada deixa evidente a preocupação que a Rebrip tem com a região sul-americana. Segundo Orrico, os países vizinhos, que tiveram forte presença na agenda do presidente Lula, perderam espaço na política de sua sucessora, em detrimento de um discurso mais global com a participação nos foros internacionais. Esse fator torna-se ainda mais grave, ao perceber, como mencionado, a pouca disposição de países chave no cenário internacional de promoverem mudanças necessárias para o desenvolvimento mais justo e equitativo. A Rebrip busca influenciar o governo no sentido de que este volte a conferir maior importância à região e seu setor financeiro. Para a Rebrip, faz-se necessário que o Brasil entenda a importância da construção e do fortalecimento de uma arquitetura financeira regional. Os países da região carecem de mecanismos que os protejam de ataques especulativos e outras instabilidades, assim como propiciem um desenvolvimento sustentável. O Brasil, segundo a Rebrip, na qualidade de país com maior peso político, econômico e demográfico, tem o dever de atentar mais para seus vizinhos e de auxiliá-los a construir essa nova arquitetura.

No que tange à supervisão bancária, o pensamento da Rebrip é de que Basiléia III é extremamente necessária, no sentido em que uma maior regulamentação é imperativa; mas insuficiente, na medida em que não consegue abranger o mercado paralelo em sua totalidade, setor que, como estudado, teve papel destacado na origem da crise de 2008. Orrico também critica fortemente o prazo dado às instituições financeiras para que se adequem às novas normas, que, por ser longo, permite a emergência de outras crises, semelhantes a de 2008, antes

[82] A função do Dólar foi citada pela entrevistada como exemplo de característica da arquitetura financeira internacional que deva ser mudada. No que tange a reforma do FMI, a entrevistada ressalta que a redistribuição de cotas do FMI não resolve a disparidade entre o poder decisório no Fundo e o peso real dos países, nem retira o poder de “veto” dos EUA.

da implementação do acordado. Percebe-se, portanto, que há uma pequena divergência em relação à posição do governo brasileiro, que tem o Banco Central como um dos articuladores e defensores das normas de Basiléia III.

Segundo informações colhidas em entrevista, o diálogo da Rebrip com os órgãos governamentais é definido, pela Orrico, como “muito aberto” e “bastante informal”. Os membros da rede têm facilidade de conversar com os representantes do MRE e da SAIN em conferências ou em reuniões informais, agendadas a pedido da Rebrip. Foi relatada relativa facilidade, por parte da entrevistada, em acessar os Secretários de Assuntos Internacionais, da Fazenda, assim como o ministro Balduino, responsável pela Divisão que trata do tema no MRE. A exceção a essa facilidade de acesso encontra-se no diálogo com o Banco Central, que tem funcionários menos disponíveis para promover essa conversa.[83] Além desses encontros informais, a Rebrip tem o hábito de enviar cartas oficiais aos órgãos do governo, com cópia para a mídia, para dar publicidade. Essas cartas têm pedido de resposta, que geralmente são atendidos, e objetivam constranger o governo por um meio mais formal do que as conversas citadas. Ainda assim, há a demanda pela Rebrip da criação de meios de comunicação formais e permanentes, como percebe-se na demanda por um Conselho Nacional de Política Externa.

Apesar dos entrevistados na SAIN e no MRE tenham relatado que a influência da sociedade civil não é muito decisiva na formulação da política externa, Orrico têm opinião oposta. Em entrevista, fica claro que há a sensação de que os pleitos da Rebrip são bem recebidos e considerados, ao formular a política externa. Para fundamentar essa impressão, a entrevistada deu o exemplo da preocupação com a elevação do preço das commodities, que não tinha muito destaque na agenda do governo e passou a ter mais importância devido à pressão da Rebrip. Ainda assim, Orrico reconhece que a postura do governo brasileiro era muito semelhante à da Rebrip, o que implica, apenas, em uma mudança na intensidade em que o assunto é tratado, mas não uma mudança de opinião. Quando há posições divergentes, há a tendência do governo manter a postura, como ocorre com a crítica da Rebrip à participação do Brasil no G-20, por ser um grupo informal e por ter se revelado conservador.

[83] A ausência de diálogo do Banco Central com instituições que representem a sociedade civil foi confirmada pelos entrevistados Nogueira e Batista.

Percebe-se, na verdade, que a Rebrip, ao contrário do empresariado financeiro, não tem um poder estrutural que consiga a inserir determinantemente no processo decisório da formulação da política externa para o setor financeiro. Os formuladores da política externa têm ciência da necessidade para o governo de uma boa relação com os bancos e com outras instituições financeiras. Com isso, a ausência de representantes do setor financeiro nas reuniões dos altos funcionários governamentais não significa a desatenção quanto aos interesses desse setor privado. Há uma preocupação inerente aos representantes dos atores governamentais de não colocar em risco os interesses do empresariado financeiro, sem negociação prévia. Esse poder estrutural que o referido setor privado tem não se repete na relação com a sociedade civil. Esse motivo reforça a importância que a Rebrip confere a busca estar sempre presente nas mesas de negociação, pois, se não estiverem presentes, a opinião deles não terá tanto peso quanto teria uma proveniente do setor privado.

Há pontos em que a perspectiva da Rebrip não se assemelha à dos órgãos governamentais. A política externa brasileira teve uma postura forte de entrar nos espaços, em temas internacionais. Com isso, segundo a Rebrip, houve a necessidade de absorver novas informações, em âmbitos que a burocracia do MRE não tinha expertise. Em oposição ao entendimento de que há uma maior permeabilidade do governo para ouvir as opiniões dos setores da sociedade civil em temas que a posição brasileira não esteja consolidada, ministro Balduino, em entrevista, negou a existência de que em algum momento o MRE sentiu necessidade em demandar a participação de qualquer movimento da sociedade civil organizada, para se criar uma posição brasileira sobre um determinado tema. Segundo Balduino, a maior participação da sociedade civil ocorre de modo difuso, ao longo do tempo, criando posições consolidadas dentro do Brasil. Com isso, os temas que ingressam na agenda do sistema multilateral financeiro não são novos, mas foram previamente discutidos pela sociedade civil, o que cria um ambiente propício para que o MRE se alimente das opiniões apresentadas. A posição brasileira, ainda segundo o coordenador da DFIN, incorpora uma carga de consultas feitas ao longo do tempo.

Outro ponto que deve ser ressaltado é o reconhecimento da importância da Rebrip na formulação da política externa financeira. A rede foi citada como atuante na entrevista com Balduino, embora o entrevistado não tenha conseguido

exemplificar nenhum momento em que a sociedade civil fosse capaz de agregar significativamente à posição política brasileira. Outro ponto que merece destaque é que, apesar de ter sido citado pela representante da Rebrip como o interlocutor da rede com o MRE, o responsável pelo DFIN desconhecia as críticas ao G-20 citadas pela Orrico. Em entrevista com Diana Orrico, ficou evidente que as principais críticas à política externa brasileira são o favorecimento do âmbito global, em detrimento do regional, assim como a aposta em um grupo informal e que demonstrou grande conservadorismo. Balduino, após dizer que desconhece essas críticas, revelou discordância com elas, reafirmando a importância de que o Brasil tem na recuperação da economia global e no novo concerto político, assim como não percebe qualquer falta de zelo com o âmbito regional. Para o coordenador da DFIN, uma das demandas principais da sociedade civil organizada – inclusive da Rebrip – seria a efetivação da Taxa Tobin, a qual também não se concretizou. Essa discrepância de perspectivas pode ser usada para se inferir que o diálogo entre a sociedade civil e o governo é existente, mas superestimado. Os atores se conhecem e dialogam, mas isso não se reflete em uma influência considerável da sociedade civil da formulação da política externa, seja por erros de comunicação entre os atores, ou por falta de interesse dos órgãos governamentais em implementar as considerações dos movimentos civis.

Orrico revela que devido ao pouco tempo de existência do grupo de trabalho que versa sobre a arquitetura financeira (criado no final de 2010), há grande desnivelamento quanto ao interesse e quanto à informação entre membros da rede. O interesse pelo setor financeiro, até o final de 2012, ainda não foi consolidado, o que limita a ação da Rebrip no sentido de ter investimentos de capital necessários, assim como de ter um número satisfatório de profissionais que se dediquem a esse tema. A entrevistada afirma que diferentemente do que ocorre na área comercial, a sociedade, de modo geral, ainda não identificou a importância que os assuntos do âmbito financeiro têm e como impacta no cotidiano das pessoas. Isso acarreta uma fragmentação de posições e de agendas dos movimentos sociais, o que tem como consequência um relativo enfraquecimento do poder político, quando vão demandar determinada postura do governo.

4.5 – Atores brasileiros e a diplomacia descentralizada no G-20

Ao longo do tempo, com o avanço da globalização, da tecnologia de telecomunicação e de transporte, tornou-se progressivamente comum a projeção internacional de diversos atores domésticos na política mundial. Não é incomum que diversos Ministérios, que os governos dos Estados da Federação brasileira, os municípios e agências estatais atuem em território estrangeiro. Por exemplo, acordos do governo do Rio de Janeiro ou da prefeitura de Porto Alegre com entidades estrangeiras, para acordos de transferência de políticas públicas ou de projetos de logística, como ocorreu com o uso do corredor único de ônibus urbano. Também a título ilustrativo, pode-se citar a ação de órgãos como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no território africano, com o objetivo de cooperar para o desenvolvimento de parceiros do Brasil.

Além disso, as empresas, que estão em um processo de internacionalização, também participam da inserção brasileira no mundo. Empresas como Odebrecht, Vale, Gerdau e Embraer tem atuações que vão além do território nacional, com contratos de compra, venda, transferência de tecnologia, treinamento de pessoal, ou até com produção e filiais em outros países. Essas empresas atuam independentemente do governo federal, mas impacta diretamente ou não, na imagem do Brasil no exterior, o que comprova a importância desses atores para uma política externa brasileira não oficial. A compra de marcas de bebidas alcoólicas tradicionais como a Budweiser (estadunidense) e da Quilmes (argentina) pela AmBev[84] gera conflitos culturais com a população de outro país, por significar a apropriação de uma marca inerentemente ligada à cultura local, por uma empresa estrangeira. Isso pode acarretar o sentimento de perda de identidade por parte de algumas pessoas, por exemplo, o que demonstra que os atores econômicos também têm atuação internacional, impactando na imagem do Brasil no exterior e, consequentemente, na política externa brasileira.

A sociedade civil que se torna progressivamente engajada também é um vetor importante de atuação do Brasil no cenário mundial. Na medida em que o Brasil é

[84] A AmBev foi criada a partir da fusão das empresas Antártica e Brahma, em julho de 1999. Em 2004, a AmBev se fundiu com a belga Interbrew, criando uma empresa de capital aberto, de caráter binacional, o que gera dúvidas quanto a continuidade da AmBev ser uma empresa brasileira. Fonte:**Folha de S. Paulo**, disponível em http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=476247, capturado em 19/10/2012.

um Estado democrático de direito, além de pressionar o governo e de eleger seus representantes, a sociedade civil têm atuação internacional, como verifica-se na existência de ONG's brasileiras de atuação transnacional, como o Viva Rio. A participação brasileira, inclusive como sede, do Fórum Social Mundial também demonstra a participação da sociedade civil, ao questionar diversos fatores políticos não só do país, mas do mundo.

Esses atores citados têm interesses, visões de mundo e características próprias de atuação que são próprias e distintas. A atuação dos mesmos influi no modo em que o Brasil se insere internacionalmente, tornando-se indispensável o estudo desses atores, de suas perspectivas e do resultado de sua inserção. A entrada desses novos atores no sistema mundial também implica a existência de outros elementos constitutivos da política externa do Brasil, fatores que podem reforçar o discurso oficial do governo brasileiro, ou podem revelar a existência de conflitos e de tensões. Torna-se importante aumentar o escopo de análise, considerando a importância da ação de outros atores na influência da imagem do Brasil no mundo. O estudo deve ser mais abrangente do que a política externa oficial do governo, de modo que englobe as relações do Brasil com outros países, seja entre as sociedades, entre os agentes econômicos ou entre os governos (PINHEIRO; MILANI, 2012). A inserção internacional do Brasil não é derivada somente da ação do governo, mas também é feita por outros atores que agem independentemente, descentralizando – ainda que de modo tímido e com menor capacidade de agenda.

Algumas inovações no âmbito do G-20 têm contribuído para esse processo de descentralização. Com vias a tornar o foro mais democrático, o G-20 não se resume a reuniões dos representantes dos 19 países, da U.E. e dos países não membros convidados (geralmente 5); mas há a tentativa de estimular o diálogo entre outros atores mundiais. Durante a presidência francesa, devido à importância dos temas discutidos no G-20, houve o entendimento que era preciso ouvir diferentes perspectivas, para se tomar decisões mais acertadas, assim como para legitimar o foro principal. Por esse motivo, em Toronto (2010), foi criado o grupo Business-20 (B-20), que é constituído por empresários, representantes de grandes empresas ou instituições. O objetivo do B-20 é, por meio de recomendações aos Chefes de Estado e de governo, influenciar na decisão nos temas de segurança alimentar, crescimento sustentável, emprego, transparência, comércio e investimento,

tecnologia da comunicação, energia e etc..[85] A influência do B-20 nas decisões dos representantes no G-20 demandaria pesquisa específica e mais aprofundada, com entrevistas aos líderes que estavam presentes na reunião, o que não é um objetivo deste estudo; mas pode-se afirmar que quase 50% das recomendações do B-20 estavam contidas no relatório final do G-20 em Cannes, assim como os artigos 7º e 88 reconheceram a importância das contribuições do diálogo com o empresariado.[86]

A participação de brasileiros no B-20 não é tímida e conta com a presença de pessoas influentes do setor privado nacional. Em Cannes, estavam presentes: Robson Braga de Andrade, representando a Confederação Nacional da Indústria; Luiz Fernando Fuchs, pela Embraer; Marcelo Bahia Odebrecht, pela empresa homônima; Daniel Fefer, pela Suzano Holding; e Wilson Brumer, pela Usiminas.[87] No México, Marcelo Odebrecht se fez novamente presente e foi acompanhado por Marco Antonio Stefanini, chefe executivo da Stefanini.[88]

Esse movimento de ampliação do espaço para o diálogo com atores não governamentais foi seguido durante a presidência Mexicana e, em 2012, houve uma série de inovações de modo a diversificar a pluralidade de atores nas reuniões do G-20. Nesse sentido foram criados foros de diálogo com os sindicatos (Labour-20, ou L-20), com a academia (Think-20), com movimentos sociais e ONG's (Civil Society-20, ou CS-20), e até com os jovens (o Youth-20 e o G20YES, que contaram com o apoio do Serasa).

Como o problema do desemprego atinge fortemente a população jovem, o G20 Young Entrepreneurs' Alliance (G20YEA) organizou o G20 Young Entrepreneur Summit (G20YES), com o intuito de discutir a situação e de apontar para novas soluções.[89] Além do encontro dos jovens empresários, houve o encontro entre estudantes universitários, o Y-20.[90] A participação da sociedade civil se deu no CS-20 levou ao âmbito da reunião discussões sobre princípios da diversidade e da representatividade, transparência nas decisões do foro, respeito aos Direitos

---

[85] Fonte: sítio oficial do B-20 em Cannes, disponível em http://www.b20businesssummit.com/, capturado em 15/10/2012.
[86] Fonte: sítio oficial do B-20 em Los Cabos, disponível em http://www.b20.org/whatis.aspx, capturado em 15/10/2012.
[87] Fonte: sítio oficial do B-20 em Cannes, disponível em http://www.b20businesssummit.com/guests/companies, capturado em 15/10/2012.
[88] Fonte: Fonte: Sítio oficial do B-20 em Los Cabos, disponível em http://b20.org/documentos/b20_bios_participantes.pdf, capturado em 15/10/2012.
[89] Fonte: sítio oficial do G-20 em Los Cabos, disponível em http://www.g20yes.com/que-es-g20yes-en.html, capturado em 15/10/2012.
[90] Fonte: sítio oficial do G-20 em Los Cabos, disponível em http://www.g20.org/index.php/en/y20-mexico-youth-fora, capturado em 15/10/2012.

Humanos e à igualdade de gênero e desenvolvimento mundial.[91] Percebe-se que as discussões do CS-20, do Y-20 e do G20YES, apesar de terem levantado temas importantes para o desenvolvimento mundial e para o melhor funcionamento do foro e da governança global, pouco se relacionaram com as questões debatidas neste trabalho.

O Labour-20, que reuniu os representantes sindicais dos respectivos países membros, com o intuito de dar voz aos trabalhadores, o que antes era feito pela *International Trade Union Confederation* (ITUC)[92] e pela Trade Union Advisory Committee (TUAC), esta ligada à OCDE. Os sindicatos, como não poderia ser diferente, conferiram muita importância a discussões sobre emprego, mas a reforma do sistema financeiro também teve destaque. Em comunicado conjunto destinado á presidência mexicana do G-20, a ITUC e o TUAC pediram que os líderes de Estado dessem prioridade para criar mecanismos conjuntos para estimular a demanda e, com isso, restaurar o crescimento mundial. Para esse fim, o L-20 defendeu o uso de medidas anticíclicas, com intervenção do Estado, revogando a decisão da reunião de Toronto de reduzir os déficits fiscais pela metade. No âmbito financeiro, o L-20 defendeu a criação de taxas para fluxos internacionais, com o objetivo de desestimular atividades especulativas e não produtivas.[93] Na declaração final da reunião do L-20 em Los Cabos, também ficou manifesto o descontentamento quanto às políticas da União Europeia, para a crise na Grécia, assim como o desejo dos sindicatos por um sistema financeiro multilateral mais transparente. Com isso, o L-20 representou um reforço aos pleitos brasileiros de revisão do processo decisório do FMI,[94] no sentido de contemplar mais poder aos países em desenvolvimento.

O Think-20, por sua vez, representou a participação de *Think Tanks* e de acadêmicos no âmbito do G-20. É importante ressaltar que, apesar de ter sido um evento aberto ao público, os participantes foram selecionados pela presidência

---

[91] Fonte: sítio oficial do G-20 em Los Cabos, disponível em http://www.g20.org/images/stories/docs/dgvosc/sc20/eng/cs20.pdf, capturado em 15/10/2012.

[92] Fazem parte da ITUC a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), a Força Sindical e a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Fonte: sítio oficial da ITUC, disponível em http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/no_08_-_list_affiliates_09gc_-_201211-2.pdf, capturado em 18/10/2012.

[93] Fonte: **ITUC-TUAC trade union priorities for the Mexico presidency of the G20 in 2012**. Disponível em http://www.g20.org/images/stories/docs/l20/l20-2.pdf, capturado em 18/10/2012.

[94] Além da revisão das cotas, o L-20 defende um sistema de dupla maioria, em que as decisões devem ser aprovadas, também, por mais de 50% dos países membros. Disponível em http://www.g20.org/images/stories/docs/l20/l20eng.pdf, capturado em 18/12/2012.

mexicana do G-20 e deveriam se ater aos temas prioritários,[95] definidos pelo Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais (COMEXI).[96] O Brasil se fez presente na reunião, por meio da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o professor Rogério Sobreira. A ação do Think-20 serviu, segundo afirmativa do COMEXI, para guiar e preparar a reunião de cúpula do G-20, e teve como resultado o pleito dos participantes para que os líderes mundiais focassem nos efeitos da crise nos países em desenvolvimento; na reforma da regulação do sistema financeiro, de modo que garanta não apenas o crescimento imediato, mas também no longo prazo; na necessidade de um crescimento verde; e na preocupação com a segurança alimentar.[97]

Após enaltecer a importância da iniciativa, para dar maior publicidade e pluralidade às discussões, a impressão do citado participante brasileiro no evento dos acadêmicos no âmbito do G-20 é de que, "apesar de uma boa vontade da presidência mexicana, [o Think-20] pouco influenciou na reunião de cúpula. Isso porque a inovação, em sua ideia, é boa; mas a implementação deixou um pouco a desejar." O professor, em entrevista feita por contato telefônico, evidenciou que não houve clareza quanto ao meio em que era esperado que os resultados do Think-20 influenciassem a condução dos assuntos dos representantes governamentais, "foi mais um problema de processo do que de produto". Havia uma pressão da presidência mexicana para que os acadêmicos atingissem um consenso, o qual deveria resultar em um documento final para ser apresentado posteriormente na reunião de cúpula. Sobreira afirma que a impressão geral dos participantes foi da impossibilidade de atingir um acordo consensual em uma grande gama de assuntos complexos e polêmicos, em um tempo que julgou ser demasiadamente restrito. Essa situação agravou-se, conforme relatado em entrevista, pela oposição de participantes de países importantes, como *Think Tanks* dos Estados Unidos, que refletiam o entendimento do governo estadunidense, ao defender que alguns assuntos – como controles financeiros – não deveriam ser discutidos no G-20, mas no FSB.

---

[95] Os temas prioritários eram: estabilização econômica e reformas estruturais para crescimento e emprego; fortalecimento do sistema financeiro e incentivo para inclusão financeira para promover crescimento econômico; melhorar a arquitetura financeira mundial em um mundo interconectado; favorecer a segurança alimentar abordando a volatilidade do preço das *commodities*; e promover um desenvolvimento sustentável, verde, lutando contra a mudança climática.

[96] Fonte: sítio oficial do G-20 em Los Cabos, disponível em http://g20mexico.org/en/press-releases/226-presidencia-mexicana-del-g20-celebrara-primera-reunion-del-think-20, capturado em 15/10/2012.

[97] Fonte: sítio oficial do G-20 em Los Cabos, disponível em http://g20mexico.org/en/press-releases/259-la-reunion-think-20-concluye-exitosamente, capturado em 15/10/2012.

Rogério Sobreira, por meio de entrevista, afirma que a sua escolha como representante do Think-20 deveu-se a ser membro de um *Think Tank* internacional, a *Chatam House*, e não por ser da FGV, como foi anunciado pela organização do evento. Segundo o economista brasileiro, a presidência mexicana ficou entusiasmada em saber da filiação à FGV, mas o convite foi a partir dos contatos do professor com a citada *Chatam House* e com a *Multidisciplinary Institute for Development and Strategies* (MINDS). Os atores governamentais brasileiros pouco influenciaram na escolha do participante na Think-20, assim como não houve interesse no diálogo com o representante da FGV. Em entrevistas, Sobreira nega ter sido procurado pelos órgãos governamentais, tanto previamente quanto após o Think-20. Isso revela que não houve interesse dos formuladores oficiais da política externa brasileira em influenciar a ação do brasileiro no foro em questão, nem de entender a postura apresentada. Cabe destacar que também não houve interesse no sentido inverso, sendo que Sobreira revelou a falta de iniciativas próprias ou da FGV em apresentar a posição desse *Think Tank* ao governo brasileiro.

Essa falta de diálogo foi lamentada pelo ministro Balduino que destacou que, apesar de existir o interesse no diálogo, há insuficiência de profissionais com tempo hábil para efetuá-lo. Ainda assim, o ministro revelou ações do MRE no sentido de procurar a CNI, para conversar sobre a próxima reunião do B-20. Além disso, também foi citado em entrevista, um diálogo com a presidência russa[98] – que assume o G-20 em 2013 – para alterar o nome do acadêmico que viria a ser convidado a participar da próxima Think-20, pois a presidência russa teria chegado "a um nome que não estamos [MRE] de acordo." Balduino mencionou a possibilidade de um representante do IPEA[99] participar da próxima Think-20, o que significa, de um lado, a vontade do governo em ter maior diálogo com os *Think Tanks* brasileiros; mas, por outro lado, pode implicar uma menor autonomia dos representantes brasileiros na Think-20, na medida em que os participantes são procurados previamente e a escolha dos nomes influenciada.

Há preocupação por parte do MRE com a descaracterização do G-20, apesar das iniciativas de apoio ao diálogo com esses novos foros. Segundo o ministro Balduino, o G-20 foi criado para ser um fórum de discussão informal, de líderes,

---

[98] Os convidados a participar do Think20 são escolhidos pela presidência do G-20, no caso a Rússia.

[99] Ressalte-se que o IPEA, apesar de ser um Think Tank brasileiro com reconhecida importância, tende a ter uma linha de pensamento próxima dos formuladores oficiais da política externa, na medida em que também é um órgão governamental.

“rápido” e “leve”, de modo que atendesse às expectativas dos países membros. A criação demasiada de eventos paralelos pode prejudicar a estrutura que o MRE entende como ideal para o G-20, o que pode colocar em risco o interesse dos chefes de Estado e de governo em participar dela. O ministro Balduino revelou o objetivo brasileiro que é compartilhado por outros países de garantir que a agenda do G-20 permaneça configurando os interesses imediatos dos líderes mundiais. Para ilustrar o argumento, Balduino citou a reunião dos Ministros de Turismo dos países do G-20, a qual foi realizada por iniciativa própria desses ministérios. O MRE reconhece a importância dessas reuniões em outras áreas, mas afirma que não é necessário que elas sejam diretamente vinculadas ao G-20, devido à impossibilidade de englobar todos os assuntos dentro do documento final.

Percebe-se, portanto, que há a ação de atores domésticos brasileiros, no cenário internacional, sem que essa atuação seja coordenada ou autorizada pelo governo federal, pelo menos ainda. O empresariado, a academia e a sociedade civil brasileiros atuam diretamente no exterior, exprimindo suas opiniões e pleitos, o que caracteriza uma diplomacia descentralizada. Embora esse fenômeno ainda não seja robusto, faz-se importante ressaltar que esses atores domésticos têm iniciativas para garantir seus interesses, independentemente do jogo político dentro do país. Há indícios de que essa participação descentralizada pode se tornar mais alinhada, porque foram identificados movimentos do governo no sentido de aproximar-se dos atores que participam dos foros paralelos do G-20.

4.6 – O plano doméstico como uma instituição de negociação sob a influência de determinantes sistêmicos

O estudo dos atores domésticos demonstra que há uma série de interesses específicos, que se aglutinam e são filtrados para formular a política externa para o setor financeiro. Dentre esses atores, figuram os governamentais e os que não fazem parte do aparato burocrático do Estado brasileiro. A coordenação entre a Fazenda, o Banco Central e o Ministério das Relações Exteriores é o principal lócus de discussão da política externa para o setor financeiro, que recebe influência da Presidência, do empresariado financeiro e da sociedade civil. O perfil do chefe do Executivo brasileiro pode alterar o grau de influência que os demais órgãos federais exercem sobre os outros na formulação da política externa, podendo conferir maior

ou menor espaço para uma postura brasileira de cunho político em foros internacionais.

Esse processo de coordenação entre os atores governamentais e de diálogo com os não governamentais tem características que se assemelham do que ocorre no âmbito comercial e outras que o afastam. Assim como no âmbito financeiro, as discussões sobre comércio ocorrem em dois níveis: um interministerial e outro com a presença dos órgãos governamentais e com outros privados. Como destacam Oliveira e Milani (2012), o diálogo mais abrangente foi formalizado em certo nível, ao longo das negociações sobre a Alca, o que não ocorre no que tange assuntos financeiros. Na área comercial, a maioria dos mecanismos de consultas à sociedade, tanto os formais quanto os informais, privilegia atores empresariais, mais organizados e com melhores recursos e capacidade de participação, em detrimento de atores da sociedade civil organizada. Identifica-se também que os países em desenvolvimento são menos transparentes quanto a informações sobre política comercial do que os países desenvolvidos, o que inibe a participação e o engajamento de atores não estatais.

Voltando ao estudo do âmbito financeiro, a influência do empresariado financeiro na formulação da política externa do Brasil ocorre, principalmente, mediante consultas do governo, o que provoca o início de um debate interno, com a criação de conselhos específicos – principalmente na Febraban. Esses conselhos apresentam o parecer ao governo – com uma postura conservadora, em geral –, mas são extintos logo após, o que dificulta que o setor bancário tenha um instrumento que estude e que pense a política externa de modo permanente e organizado. No caso da ANBIMA, há ainda menor interesse em influenciar a política externa. Embora a característica de fragmentação, derivada da formação do sistema representativo dos agentes financeiros, possa ser usada para explicar a dificuldade que esse setor privado tem, ao se articularem para dialogarem com o governo (MINELLA, 2007), esse não é o principal fator explicativo. Essa postura do empresariado financeiro nacional demonstra a pouca influência que esses têm na formulação da política externa, pois esse não figura entre os principais objetivos das instituições estudadas.

Uma explicação alternativa para esse desinteresse do empresariado financeiro na formulação da política externa foi levantado, embora superficialmente, em diversas entrevistas. O Brasil, embora seja um país que tenha feito um grande

esforço no sentido de abrir a sua economia para fluxos internacionais, inclusive em serviços, possui um mercado oligopolizado. Amorim (2012) destaca que o setor de serviços foi um dos que mais passou por esse processo de privatização e de abertura, em comparação com outros setores da economia brasileira. Ainda assim, poucos são os bancos universais e instituições financeiras que dominam grandes parcelas do mercado. Essa concentração implica não apenas um ganho de capital político dessas instituições, mas também tem consequências econômicas, como o desincentivo à entrada (o que também pode ser lido como a criação de barreiras à entrada) de novas instituições, que temem pela forte concorrência que enfrentariam no Brasil. O aquecimento da economia e a singularidade das altas taxas de juros torna o mercado brasileiro altamente lucrativo para as instituições financeiras (CARNEIRO; ROSSI, 2012), conferindo às operações nacionais o papel de principal fonte de lucro. Uma das consequências lógicas desse fenômeno é a pouca disposição do empresariado brasileiro em buscar mercados fora do país, pois seriam comparativamente menos lucrativos (FREITAS, 2010), gerando um efeito de acomodação do empresariado brasileiro no mercado nacional. Na medida em que as instituições financeiras do Brasil ainda são pouco internacionalizadas e não há um forte movimento em busca de novos mercados, assuntos que dizem respeito ao internacional (entre eles a política externa brasileira) têm importância secundária no entendimento do empresariado.

Com no citado pensamento de que a formalidade é um recurso usado pelos atores menos poderosos e não é buscada por quem tem poder, percebe-se que os atores governamentais tendem a não se esforçar para a criação de instituições formais para dialogarem com os demais atores, enquanto que a Rebrip apoia exatamente o oposto, pois, por meio da formalidade, os atores com menor poder sabem que serão consultados, independentemente da vontade dos outros.

Lima (2002), ao usar o modelo de Martin para analisar a política externa brasileira no regime democrático, demonstra que em a hipótese de delegação da agenda de política externa para o Executivo assemelha-se à realidade brasileira. Nesse sentido, o Legislativo delega a participação ativa na formulação da política externa para o Executivo. Somente em momentos de redefinição dos rumos da política externa – por exemplo, após vitória eleitoral de movimento de oposição – ou de discordância quanto aos rumos da política externa que o Legislativo se torna mais ativo. O modelo de delegação somente é possível, pois o Legislativo tem o

poder estrutural de influenciar na formulação da política externa. Ciente desse poder estrutural, o Executivo leva em consideração os interesses do outro ator, ainda que este não esteja presente na mesa de negociação, pois é sabido que, em caso de divergência de interesses, o Legislativo pode sair do autoisolamento e voltar a atuar na formulação da política externa.

Situação análoga pode ser verificada na formulação da política externa para o setor financeiro, em relação aos atores não governamentais. O empresariado financeiro tem o controle de ativos necessários para o bom funcionamento do Estado brasileiro e da economia do país. O governo, para implementar planos econômicos e políticas públicas, necessita capitalizar-se e, por esse motivo, tem uma relação próxima aos investidores. Essa situação cria uma simbiose entre o governo e o empresariado financeiro, conferindo poder político estrutural ao ator privado. Ainda que esse poder tenha diferenças significativas em relação ao que o Legislativo tem, principalmente quanto à natureza, pode-se traçar um paralelo do argumento de Martin com a ação dos atores em epígrafe. Explica-se, portanto, a falta de vontade do empresariado brasileiro – principalmente no que tange a Febraban – em participar ativamente da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro. Os atores governamentais têm conhecimento dos interesses do empresariado financeiro – nomeadamente o lucro e a aversão a mudanças de regras – e tendem a respeitá-los. Devido ao poder estrutural, o empresariado financeiro não precisa estar presente em todos os momentos, para que seus anseios sejam considerados e delega a formulação da política externa financeira para o Executivo. Esse pensamento explica o comportamento apontado ao longo deste trabalho da Febraban de ser eminentemente reativa. O empresariado financeiro tende a ser reativo, pois delega tacitamente a formulação da política externa financeira para o governo, agindo somente quando percebe que seus interesses estão ameaçados. Situação inversa ocorre com a Rebrip. Como esta não tem poder estrutural, esse ator tende buscar uma participação mais frequente e proativa do que a Febraban e a ANBIMA.

Nada impede que os atores domésticos, que têm como exemplo as instituições de consulta criadas no âmbito comercial, organizem-se de modo a pressionar o governo para a estruturação de mecanismos semelhantes para temas financeiros. O modelo pelo qual a Senalca e o Gici foram criados não implica a necessidade de que o empresariado doméstico e a sociedade civil organizada tenha

que esperar a iniciativa do governo para chamá-los a dialogar, pois podem iniciar uma demanda para a construção de canais formais. Por outro lado, torna-se difícil imaginar que a demanda pela criação desses canais não seja precedida de uma reflexão quanto à definição dos objetivos próprios para o setor financeiro, o que, como foi observado, ainda não foi feito com a clareza necessária.

Cabe indagar, portanto, se existirá um movimento da sociedade civil e do empresariado nacional, para pressionar o governo; assim como se o governo tomará a iniciativa de chamar atores não governamentais para o diálogo. Além disso, tornar-se-á importante verificar qual desses atores se movimentará primeiro, se ocorrer eventual inovação. Ressalte-se que, em caso dos atores governamentais agirem primeiro, eles têm a oportunidade de determinarem uma estrutura de consultas que privilegie a participação dos mesmos na formulação da política externa, como ocorreu no setor comercial: a participação dos atores domésticos no Gici depende do convite do MRE.

A sociedade civil ainda não se organizou para pensar o sistema financeiro de modo que se torne um ator político com maior peso. Diversas hipóteses podem ser levantadas para explicar esse desinteresse, por exemplo: a falta de conhecimento, a descrença em resultados efetivos de uma mobilização, pela pouca transparência do tema, complexidade do tema, crença de que o sistema financeiro influencia pouco no cotidiano da população, preferência por outras temáticas, etc.. Diferentemente do empresariado político, há indícios de que a sociedade civil organizada quer desempenhar um papel mais ativo na formulação da política externa para o setor financeiro. Embora não tenha tanta força na conjuntura atual, os canais de diálogo com a SAIN e com o DFIN podem contribuir para que os pleitos desses setores sejam incorporados, pois não há uma institucionalização da participação da sociedade civil. Cabe indagar, entretanto, se essa comunicação será interrompida ou mitigada, caso a sociedade civil se torne mais engajada e crítica a política externa, como ocorreu no âmbito comercial. No momento, os órgãos governamentais afirmam ter esse diálogo com a população, mesmo porque isso legitima a ação deles, mas não conseguem citar um momento em que esse diálogo tenha sido decisivo para a formulação da política externa.

Percebe-se que há uma pluralidade de atores e de interesses na condução da política externa para o setor financeiro. Essa multiplicidade de atores demonstram que, longe de ser monolítico, o Estado brasileiro pode ser considerado uma

instituição de negociação, em que há o diálogo em diversos níveis. O tabuleiro político, que não é isento de disputas e de tensões, caracteriza-se pela informalidade em que os atores dialogam e interagem, assim como pela preponderância dos atores governamentais sobre os demais. A (re)politização da política externa brasileira, com a volta do Itamaraty como um ator relevante e com atuação mais participativa de atores não governamentais, deveu-se a um novo momento econômico brasileiro. Com uma conjuntura interna favorável, o Brasil viu-se em melhores condições e mais legitimidade para pensar a política financeira, sem a influência incisiva externa. Além do processo de estabilização econômica, a crise de 2008 criou um momento que beneficiou o Brasil, pois os países do Norte se viram incapazes de solucionar os problemas que eles mesmos criaram. Com isso, houve um reforço da ação dos países emergentes que demandam por reforma, e uma oportunidade para aumentar o teor político das posturas existentes.

CONCLUSÃO

Como indicado na introdução, este trabalho partiu da premissa que a política externa brasileira, que é a ação do Estado no plano internacional, é influenciada por fatores domésticos e sistêmicos. Derivado desse entendimento, a pesquisa também explicitou o pressuposto de que, se há pressões derivadas de atores domésticos, o Estado não pode ser considerado um ator unitário, mas deve ser entendido como uma instituição em que há a disputa entre diversos atores, cada um com discurso e interesses próprios. As tensões e os atritos são inerentes a um tabuleiro político e figuram no processo decisório da formulação da política externa brasileira. No que tange os determinantes sistêmicos, a pesquisa fundamentou-se no entendimento de que o Brasil pode ser considerado um país pertencente ao “sul global”, o que significa ter uma posição intermediária na geometria de poder mundial. Nessa condição, as normas internacionais restringem o Brasil, de modo que o levem a agir de acordo com uma determinada conduta, dentro de uma ordem mundial. Parece pertinente, devido à relevância do tema e da ausência de estudos na área, a análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro, privilegiando o período pós crise financeira de 2008. O objetivo central da pesquisa, portanto, era entender quais são os determinantes sistêmicos e os domésticos da política externa brasileira e em que medida influenciam a formulação da mesma, após a crise de 2008.

A fim de verificar a correção da hipótese, a pesquisa desenvolveu-se em três seções, que correspondem aos capítulos 2, 3 e 4 da dissertação. No capítulo 2, buscou-se analisar o cenário internacional e a influência do mesmo na formulação da política externa brasileira. Com isso, o objetivo foi compreender como os determinantes sistêmicos influenciam a formulação da política externa, por criar restrições à ação do Brasil no cenário internacional e por permitir, enquanto estratégia, a ação articulada entre países com menor poder relativo na geometria de poder mundial. Um segundo momento destinou-se ao estudo dos eventos criados pela crise financeira de 2008 e as suas consequências políticas e econômicas para o sistema internacional e para os países. Por fim, o quarto capítulo destinou-se a analisar o âmbito doméstico brasileiro e a importância dele para a formulação da

política externa. Para cumprir esse propósito, identificaram-se os principais atores que atuam ou têm interesses na política externa para o setor financeiro, assim como foi feita uma análise da dinâmica em que ocorre o relacionamento entre eles.

Um pensamento intuitivo pode levar a crer que o Ministério das Relações Exteriores é um ator doméstico naturalmente importante na formulação da política externa, por desempenhar o papel de pensar a ação brasileira no mundo, assim como de filtrar esses interesses domésticos, para atendê-los a partir de um julgamento de conveniência. Essa participação natural não se confirmou na empiria da formulação da política externa para o setor financeiro, em que os atores de perfil mais técnico eram privilegiados. Por meio do estudo de trabalhos acadêmicos, assim como de entrevistas com funcionários membros da burocracia brasileira, do empresariado financeiro e de movimentos da sociedade civil, foi averiguado que os principais atores na política externa para o setor financeiro são os órgãos governamentais. O Banco Central do Brasil e o Ministério da Fazenda são os órgãos principais nesse processo de elaborar o posicionamento brasileiro no cenário financeiro internacional. Essa importância foi incrementada ao longo do final do século XX, quando a necessidade de especialistas e técnicos na condução da política externa brasileira foi necessária, diante da situação econômica desconfortável que o país passava. Com a recuperação econômica brasileira, assim como devido à redistribuição de poder gerada pela crise de 2008, foi aberta uma oportunidade de repensar a ação do Brasil no cenário internacional, o que se traduziu na reorganização do Ministério das Relações Exteriores, que passou a ter um importante papel (embora ainda menor do que o dos outros dois órgãos) na formulação da política externa para o setor financeiro.

Após identificar os principais atores na formulação da política externa, coube indicar os canais de comunicação entre a SAIN, a DIREX e a DFIN, para criar concertação entre a Fazenda, o BACEN e o Itamaraty, respectivamente. Verificou-se que existe uma divisão de funções e de responsabilidades entre esses atores, a qual busca conferir a cada órgão temas semelhantes aos que são responsáveis no âmbito doméstico. Com isso, regras de regulação bancária ficariam a cargo do Banco Central, a agenda de abertura econômica com a Fazenda e temas de reforma do sistema multilateral com o Itamaraty. Essa divisão de trabalho não é institucionalizada, assim como não são os diálogos entre os altos funcionários desses órgãos. As reuniões entre os altos funcionários não ocorre com local e

periodicidade estipulados, nem tem um canal formal que o discipline. Apesar de gerar maior flexibilidade e, talvez, mais eficácia nas negociações, a informalidade traz, também, maior opacidade quanto ao processo e reduz a capacidade de outros atores de participar do mesmo.

A informalidade também é uma característica do diálogo de atores não estatais com os três citados do governo. Embora existam canais formais, como editais de consulta pública, esses são subutilizados por não terem caráter obrigatório. A consequência é um reforço da atuação da SAIN, da DIREX e do DFIN, que podem filtrar mais facilmente quais demandas que serão atendidas, assim como podem encerrar o diálogo com algum ator, conforme julguem oportuno. Essa realidade confirma o argumento de que os atores que têm mais poder político tendem a buscar um ambiente informal para negociar, em que podem decidir as regras de negociação conforme a conveniência do momento.

Essa informalidade não é identificada como um ponto problemático pelo empresariado brasileiro, o qual assume uma postura eminentemente reativa. Além de entenderem que política externa é um assunto de Estado e, por esse motivo, não terem interesses em serem muito ativos nesse escopo, o empresariado brasileiro preocupa-se primordialmente com o lucro do setor. Na medida em que o lucro dessas instituições financeiras concentra-se no mercado interno, temas internacionais tendem a surtir pouco interesse para os mesmos. Percebe-se que há uma delegação tácita pelo empresariado financeiro nacional aos órgãos do Executivo, no que tange a formulação da política externa financeira. Devido ao poder estrutural que esse setor privado tem – o qual é derivado das capacidades econômicas necessárias ao Estado para viabilizar políticas governamentais – há a presunção de que os formuladores de política externa consideram os interesses do empresariado financeiro, ainda que este não esteja sempre presente na mesa de negociação. Com isso, a ação do setor privado brasileiro ocorre em ocasiões extraordinárias: quando há consulta por parte do governo, ou em momentos em que ações governamentais possam mudar as normas vigentes e prejudiquem os negócios. O empresariado financeiro brasileiro é um ator que tem capital político e poder de influenciar a formulação da política externa, mas não exerce essa capacidade de modo perceptível. Por esse motivo, não se pode afirmar que o empresariado financeiro seja um dos principais atores na formulação da política externa para o setor financeiro.

A característica reativa dos atores privados contrasta com a situação enfrentada pelos movimentos sociais brasileiros. Do mesmo modo que atores que têm poder favorecem estruturas informais ou delegam a sua participação, os que não dispõe desse poder buscam um contato mais assíduo com os principais formuladores da política externa, assim como defendem a formalização das regras de diálogo. A exemplo da Rebrip, a sociedade civil organizada tem interesse de participar da formulação da política externa para o setor financeiro, mas dispões de menos capital político do que o empresariado financeiro. Com exceção do BACEN, o diálogo com o governo é existente, embora seja informal. Esse diálogo com a população é buscado pelo governo, pois também é um meio de legitimar o trabalho deste como sendo participativo e preocupado com os pleitos da sociedade civil. A existência do diálogo, entretanto, não se traduz imediatamente na influência do ator na formulação da política externa, pois muito do que se é conversado é relevado pelos órgãos governamentais. O que falta à sociedade civil não é o acesso ao governo, mas capital político suficiente para influenciar as decisões dos órgãos responsáveis pela formulação da política externa. A falta de poder também pode ser atribuída, segundo Orrico, à perspectiva existente no Brasil em que os temas financeiros são preteridos em relação a outros como os comerciais, de meio ambiente ou de direitos humanos. Some-se a esse fator, o desinteresse resultante da opacidade inerente ao tema e ao processo decisório. Esse fenômeno dificulta uma concertação entre a sociedade de forma a ter uma postura consolidada no tema e, consequentemente, enfraquece os atores em questão no diálogo com o governo.

A diplomacia descentralizada é um meio que está sendo progressivamente usado por atores não governamentais. Ainda assim, ainda não pode ser identificada uma vontade direta de influenciar a política externa brasileira, mas sim de manifestar as opiniões no cenário internacional que refletem pleitos domésticos. As inovações no G-20, que criaram foros paralelos com participação de atores não governamentais, contribuíram para o crescimento dessa diplomacia descentralizada. Ainda que diversos atores brasileiros – sejam eles provenientes do empresariado, da sociedade civil, dos sindicatos ou da academia – participem dessas novas iniciativas, não houve diálogo deles com o governo brasileiro. Esses participantes não trocaram informações sobre os posicionamentos que seriam – ou foram – apresentados nos foros internacionais. Além disso, há indícios, conforme sugeriu

Sobreira, de que esses eventos paralelos exercem pouca influência nas reuniões de cúpula do G-20.

Saindo do âmbito doméstico, a análise do cenário internacional demonstrou que o sistema financeiro multilateral criou uma série de restrições, que moldaram a atuação do país no cenário internacional. Desde a criação desse sistema, em meados do século XX, uma de suas características principais foi o multilateralismo. A ordem mundial foi criada de modo a englobar o máximo de atores e de vinculá-los a um determinado comportamento por meio de tratados internacionais. O vínculo jurídico obriga os Estados a atuarem de acordo com o estipulado, o que limita a ação dos governos, assim como responsabiliza os países por eventuais descumprimentos, o que aumenta o custo de saída dessa ordem. Essas características conferem ao sistema, também, a possibilidade de países com menor poder relativo de terem participação na elaboração das regras. A influência dos Estados na construção das normas varia de acordo com o poder que eles dispõe, o que obriga os países médios a articularem-se e a criarem concertação política entre eles, para angariarem capital político no cenário internacional. É nesse sentido que o Brasil atua, defendendo, em bases articuladas, a reforma do sistema multilateral. Com isso, fica evidente que o sistema internacional influencia diretamente a formulação da política externa, pois cria os limites de atuação do Brasil no cenário internacional, assim como propicia estratégias para que o governo atue.

Os limites de atuação do Brasil no cenário internacional não são imutáveis, mas, ao contrário, variam de acordo com as capacidades relativas que o país dispõe. Por esse motivo que a crise de 2008, que foi estudada na terceira seção da pesquisa, tem importância fundamental para se explicar a política externa brasileira, assim como a recuperação econômica do país. A crise, que teve origem no *subprime* dos Estados Unidos, foi responsável por redistribuir as capacidades dos países no cenário internacional. Dessa mudança, os países emergentes foram os mais beneficiados, pois ganharam legitimidade política e econômica, diante dos países do Norte. Um dos resultados dessa reorganização do poder mundial foi a realização (ainda que parcial) dos pleitos desses países por reforma do sistema financeiro multilateral. Com isso, o G-20 ganhou importância, foi criado o FSB em substituição ao FSF, reformaram as cotas do FMI, entre outras medidas. Percebe-se, portanto, que o Brasil ficou menos restrito por determinantes sistêmicos para atuar no cenário internacional, criando oportunidades para que o país atuasse mais

ativamente, o que ocorreu. Esse ganho de participação somente foi possível, pois, como verificado, os determinantes sistêmicos influenciam decisivamente na formulação da política externa.

O Brasil fundamentou a sua atuação na proteção de interesses do país e dos seus atores e no desejo de inserir-se mais ativamente nas negociações dos grandes temas internacionais. Para isso, defendeu uma ordem mundial mais plural e democrática e um desenvolvimento mais justo. Ao associar esse pensamento ao panorama doméstico estudado, percebe-se que os atores domésticos que mais influenciam na definição do que seria entendido como o “interesse nacional” são os órgãos governamentais. Esse entendimento reforça uma perspectiva sistêmica das relações internacionais, mas não descarta a importância do plano doméstico, pois, ainda que atores não governamentais tenham participação pequena ou indireta na política externa, os atores governamentais podem ter perspectivas diferentes de acordo com as prioridades do governo decidido nas eleições. Com isso, em um regime democrático, a política externa brasileira, em última instância, poderá ser modificada com uma eventual mudança de governo, que pode ter um novo plano político e econômico.

Além do entendimento do processo decisório da formulação da política externa, outro fruto significativo da pesquisa foi a identificação de um movimento de repolitização da política externa brasileira para o setor financeiro. O Brasil, no final do século XX, estava sobre forte influência de sua situação econômica. O desequilíbrio interno e a necessidade de financiamento internacional atrelavam o país a certa conduta, para que agradassem investidores externos por meio de garantias de retorno financeiro. Nesse âmbito, a prioridade não era ter uma reflexão política sobre temas financeiros, mas apenas superar as dificuldades. A reflexão sobre a participação brasileira nos foros internacionais perdeu importância, em favorecimento da necessidade de conhecimento técnico para negociar acordos que viabilizassem a sobrevivência econômica brasileira. Do mesmo modo, a participação de atores domésticos era desincentivada por ser pouco efetiva, porque de nada adiantava demandar mudanças, quando o governo já assumira compromissos com órgãos internacionais. Os anos 2000 apresentaram nova realidade para o país, na medida em que a economia estabilizou-se e voltou a crescer, assim como, em 2008, a crise econômica abalou os mercados dos países do Norte. Os acontecimentos no século XXI criaram uma oportunidade para que o Brasil politizasse a ação

internacional no âmbito financeiro, e assim o fez. Quando o Brasil equalizou os seus problemas econômicos, houve um aumento no grau de liberdade do país no cenário internacional, que permitiu a repolitização da política externa financeira. Percebe-se que a dimensão internacional tem importância destacada na formulação da política externa. Por esse motivo que somente quando houve a mitigação da vulnerabilidade brasileira no setor financeiro que foi possível uma ação mais autônoma do país, inclusive demandando a reforma do sistema.

Pode-se perceber que a repolitização não teve apenas uma causa, mas vários fenômenos de origem sistêmica, macroeconômica e doméstica puderam ser identificados. No âmbito dos determinantes sistêmicos, como dito, a crise de 2008 cria novas oportunidades de se discutir os problemas financeiros mundiais com outros países, assim como reforça a legitimidade brasileira em participar desses foros. No mesmo período, o Brasil consegue se desvencilhar da influência de governos estrangeiros e de instituições internacionais que buscavam ditar a política financeira brasileira, após equacionar as vulnerabilidades econômicas existentes no final do século XX. Não se pode desvincular o acúmulo relativo de capacidades pelo Brasil da maior autonomia que o país conseguiu para se movimentar no cenário internacional. A consequência é uma nova oportunidade para se pensar a política externa, um exercício que antes era feito parcialmente fora do país, por atores estrangeiros. Essa nova situação favorece a participação de atores domésticos para discutirem internamente os rumos que a política externa financeira deve tomar. Ainda que não interesse aos órgãos governamentais perder autonomia e vincularem-se a instrumentos formais de diálogo e consulta, os atores domésticos têm a capacidade de influência no processo decisório de política externa. Outra mudança que deve ser destacada é a reorganização do MRE, com a criação do DFIN, para ter mais influência no processo de formulação da política externa. Tanto a ação do Itamaraty quanto a possibilidade de ação dos atores não governamentais domésticos no processo de se pensar a política externa para o setor financeiro revelam que o Estado volta a ter um papel de local de negociações políticas destacado, o qual estava prejudicado, ao longo das décadas de 1980 e de 1990. Há um espaço, portanto, para que a política externa deixe de ser eminentemente técnica, para que volte a ter uma carga política forte, evidenciando um processo de repolitização da política externa financeira.

Como os interesses dos atores não governamentais domésticos não têm uma posição clara, com exceção da Rebrip, pois delegam tacitamente a formulação da política externa para os órgãos do Executivo, a política externa brasileira para o setor financeiro varia mais de acordo com a liberdade encontrada na ordem mundial e com as diretrizes do governo. A repolitização ocorre, então, em dois sentidos, no internacional, com o Brasil posicionando-se a favor da reforma do sistema multilateral financeiro, e no doméstico, com a participação de atores como o MRE, a Febraban e a Rebrip.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham (1971). **The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Glenville: Schott, Foresman, 1971.

AMARAL, João Ferreira do (2009). "A crise e as instituições". In **Relações Internacionais**, n. 22, junho, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. (2011) **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. São Paulo: Camplus Eslevier/Fundação Konrad Adenauer. 2011.

AMORIM, Celso. (2011) **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá. 2011.

ANBIMA (2011) **Relatório anual 2011**. Disponível em http://www.anbima.com.br/relatorioanual/2011/files/assets/common//downloads/publication.pdf. Capturado em 02/11/2012.

ARAÚJO, V.; GENTIL, D. (2011) "Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional". in **Texto para discussão**, 1602. Ipea: 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1602.pdf, capturado em 08/10/2012.

BALDUINO, Luis Antonio (2009). "A crise financeira internacional como oportunidade para a reforma da arquitetura financeira internacional". in **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI – "O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: Funag, pp 101-116. 2009.

BAUMANN, Renato (2006). "O Brasil e três instituições financeiras internacionais nos anos 1990". In ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2, pp.195-216. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ (2012). "Os BRICS e o G20 financeiro" in **O Brasil, os BRICS e a agenda** internacional. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão pp. 205-215, 2012.

BRANCO, Marta Castello (2011). "On the way to Cannes – the BIC's envolving agenda in the G20". In **Breves cindes**, nº 47, May, 2011. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=524&catid=4, capturado em 06/09/2012.

BRANCO, Marta Castello; VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia (2011). "Cenários para a nova configuração da ordem econômica internacional e seus impactos sobre as estratégias brasileiras" in **Textos Cindes**, nº 29, dezembro, 2011. Disponível em

http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=620&catid=7, capturado em 06/09/2012.

_____ (2012). "Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil". In **Breves cindes**, nº 64, Janeiro, 2012. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=626&catid=4, capturado em 06/09/2012.

CARNEIRO, Ricardo (2010a). "O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos". In **Observatório da economia global**. Textos Avulsos, nº 4, agosto, 2010. Disponível em http://www.iececon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf, capturado em 06/09/2012.

_____ (2010b). "O sistema monetário-financeiro internacional: evolução recente e impactos da crise". In IPEA. **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional**. Livro 3, v. 2, pp. 53-80. Brasília: Ipea, 2010.

CARNEIRO, Ricardo; ROSSI, Pedro (2012) "The Brazilian experience in managing interest-exange rate nexus" in **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, nº 206, jun. 2012. Disponível em http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3196&tp=a, Capturado em 06/09/2012.

CARVALHO, Dermeval Bicalho; SANTOS, Gustavo Martins dos (2008). **Os Acordos de Basiléia – um roteiro para implementação nas instituições financeiras**. Disponível em http://www.febraban.org.br/LerArquivo.asp?Tabela=Home_Arquivos&codigo=id_arquivo&campo1=arquivo&campo2=QtdeAcessos&id_codigo=196&campo3=arquivos/, capturado em 06/09/2012.

CARVALHO, Fernando J. C. (2000). "The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for emerging countries". In **Brazilian journal of political economy**, v. 20, nº 1 (77), January-March, 2000.

CARVALHO, Maria Isabel V. de. (2003) "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle". In **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 25, nº02, p. 363-401. 2003.

_____ (2010) "Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas na Rodada Doha". In **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 53, nº02, p. 405-445. 2010.

CASAROES, Guilherme Stolle Paixão e (2012). "O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello". **Rev. bras. polít. int**. 2012, vol.55, n.1, pp. 135-153.

CASTRO, Lavínia Barros de (2005a). "Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República" in **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____ (2005b). “Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90” in **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CINDES (2009). “Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil?”. In **Breves cindes**, nº 28, dezembro, 2009. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=34&catid=4, capturado em 06/09/2012.

_____ (2010). “Brazil, India and China (BICs) in the G-20”. In **Breves cindes**, nº 31, June, 2010. Disponível em http://www.febraban.org.br/LerArquivo.asp?Tabela=Home_Arquivos&codigo=id_arquivo&campo1=arquivo&campo2=QtdeAcessos&id_codigo=196&campo3=arquivos/, capturado em 06/09/2012.

CORAZZA, Gentil (2005). “Os dilemas da supervisão bancária”. In SOBREIRA, Rogério (org). **Regulação financeira e bancária**, São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, Rubens de S. (2011), “Conceitos inclusivos e reflexões políticas quanto à classificação dos países emergentes.” In **Anais do IV Seminário de Ciência Política: Teoria e Metodologia em Debate**. UFRGS, Porto Alegre.

DUPAS, Gilberto. (2006), **O Mito do Progresso**. São Paulo: Editora UNESP.

EVANS, Peter. (2009), “From Situations of Dependency to Globalized Social Democracy”. In **Studies in Comparative International Development**, vol. 44, 2009.

FARHI, Maryse (2011). “Crise financeira e reformas da supervisão e da regulação”. In **Texto para discussão**, nº 1581, fevereiro, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1581_WEB.pdf, capturado em 06/09/2012.

FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos A. M. (2009). “A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo”. In **Revista de economia política**, vol 29, nº 3 (115), pp. 274-294, julho-setembro, 2009.

FISHLOW, Albert (2011), “Has President Dilma Successfully Followed On?” in **Brazil under Rousseff tark force**. University of Miami. December 15, 2011. Disponível em https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Task_Force_Papers/Fishlow-BrazilUnderRousseff_TFPaper.pdf. Capturado em 30/01/2012.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. (2010). “A internacionalização dos bancos brasileiros”. In IPEA. **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional**. Livro 3, v. 2, pp. 301-368. Brasília: Ipea, 2010.

FURTADO, Celso (2007), **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GABAS Jean-Jacques.& LOSCH Bruno (2009), “Fabrications and Illusions of Emergence » in JAFFRELOT Christophe (ed.). **Emerging States : the wellspring of a new World order**. Londres : Hurst, p. 13-27. 2009.

GALVÃO, Marcos Bezerra Abbott (2011). “O G20 e a transformação da governança internacional: anotações pontuais de um participante”. In **Política Externa** vol. 20 nº3, dezembro 2011.

GIAMBIAGI, Fábio (2005a). “Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC” in **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____ (2005b). “Rompendo com a ruptura: o governo Lula” in **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GU, Jing; HUMPHEREY, John; e MESSNER, Dirk (2007). “Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China”, in **World Development**, vol. 36, no. 2, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2006), **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006

HERMANN, Jennifer (2005). “Reformas, endividamento externo e o ‘Milagre’ econômico” in **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HERZ, Mônica (1994) Análise cognitiva e política externa. In: **Contexto Internacional**, v. 16, n. 1, p.75-89, jan./jun. 1994.

HILL, Christopher (2003). **The changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia (1995) A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n. 1, 1995.

HOBSBAWN, Eric J. (2003). **A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HURRELL, Andrew (2007). **On global order: power values, and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____ (2009), **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

IKENBERRY, Jhon (2010), “The three faces of liberal institucionalism” in ALEXANDROFF, Alan S. & COOPER, Andrew. Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance. Brooking Institution Press, p. 2010.

IPEA. (2010). “Impacto do investimento estrangeiro direto sobre a rende, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos”. In IPEA. **Inserção internacional**

brasileira: temas de economia internacional. Livro 3, v. 2, pp. 203-255. Brasília: Ipea, 2010.

JAFFRELOT, Christophe (2009). "India, an Emerging Power, but how far?". In JAFFRELOT, C. **Emerging States: the wellspring of a new world order**. New York: Columbia University Press, 2009.

KASAHARA, Yuri (2009). "A regulação do setor financeiro brasileiro: uma análise exploratória das relações entre Estado e setor privado". In **Ponto de vista**, nº2, fevereiro 2009. Disponível em http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_01feb2009.pdf, Capturado em 06/09/2012.

KEOHANE, R. "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics". In: **International Organizational**, vol. 23, nº. 2, primavera, 1969.

KILSZTAJN, Samuel (1989). "O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro internacional no pós-guerra". In **Revista de Economia Política**, v. 9, nº 4, outubro-dezembro, 1989. Disponível em http://www.rep.org.br/pdf/36-6.pdf, capturado em 27/06/2012.

KISSINGER, Henry A. (1994). **Diplomacy**. New York: Simon & Shuster Paperbacks, 1994.

KOHLI, Atul. (2004) **State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

KRASNER, S. D. (1982), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". **International Organization**, vol. 36, no 2.

KUNTZ, Rolf (2009). "G20, uma oportunidade de mudança". In **Interesse Nacional**, ano 2, número 6, julho-setembro, 2009.

LAFER, Celso (1987). "Novas dimensões da política externa brasileira" in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS, nº 3, 1987.

LIMA, Maria Regina Soares de (1994). "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña". **América Latina/Internacional**, vol. 1, no. 2, 1994.

_____ (2000) "Instituições democráticas e política exterior". In **Contexto internacional**. nº22, Rio de Janeiro, p.265-303, julho-dezembro de 2000.

_____ (2002) **Foreign policy and democracy: a preliminary analysis of the Brazilian case**. Trabalho apresentado na Convenção anual da Associação Internacional de Sociologia, realizada em Nova Orleans, de 24 a 27 de março. Disponível em: http://www.isanet.org/noarchive/lima.html. Acesso em: 08/01/2013.

_____ (2005). “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, Ibri, Brasília, pp. 24-59, 2005.

_____ (2007). “Brasil como País Intermedio: Imprecisión Conceptual y Dilemas políticos.” In: Juan Tokatlian. (Org.). **India, Brasil y Sudáfrica: El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales**. 1a. ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, v. 1, p. 169-189.

_____ (2008) “Brasil e as relações Sul-Sul” in **Dossiê CEBRI: Desafios da Política Externa Brasileira**, Edição Especial, Rio de Janeiro, Cebri, volume 1, ano 7, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo (2012). “O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional”. in **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp.175-185. 2012

LIMA, Maria Regina Soares de; HIST, Mônica (2009). “A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas”. In LIMA, Maria Regina Soares de & HIST, Mônica (Orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul, desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MACHADO, Vera Barrouin (2004). “Brasil e Índia: parceria em consolidação”. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). Relações **Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de (2006). “Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional”. in **Lua Nova**. 2006, n.69, pp. 147-172.

MENDONÇA, Ana Rosa R de; DEOS, Simone (2012) “Facing the Crisis: Brazilian Central Bank and Public Banking System as Minskyan ‘Big Banks’”. Trabalho apresentado no **V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, São Paulo, 2012. Disponível em http://www.akb.org.br/upload/130820120841229179_Ana%20Rosa%20Ribeiro%20de%20Mendon%C3%A7a.pdf, capturado em 18/10/2012.

MILANI, Carlos R. S. (2008), “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil”. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, vol. 22, pp. 161-182.

_____ (2012a), “Atores e agendas no campo da política externa brasileira”. in PINHEIRO, Letícia & MILANI, Carlos R. S., **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____ (2012b), “Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira”. In **IV Conferência nacional de política externa e**

política internacional: relações internacionais em tempos de crise econômica e política. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012, pp. 43-60. Disponível em http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=590&Itemid=41, capturado em 01/11/2012.

MINELLA, Ary (2003). "Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina" in **Civitas**, v.3, nº2, jul-dez 2003, pp.245-272. Disponível em http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/120/115, capturado em 15/10/2012.

MINELLA, Ary (2007). "Representação de classe no empresariado financeiro na América Latina: a rede transassociativa no ano 2006" in **Revista de Sociologia e Política**, nº28, Curitiba, 2007. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a04n28.pdf, capturado em 15/10/2012.

MIRANDA, Elflay (2003). "Globalização financeira e associações de bancos no Brasil: o caso da Febraban". In **Sociedade e Cultura**, v.6, nº2, julho-dezembro 2003. Disponível em http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/921/1125, capturado em 15/10/2012.

NARLIKAR, Amrita. (2010) **New Powers: How to Become One and How to Manage Them**. New York: Columbia, 2010

NYE, Joseph S.. **Soft Power: the means to success in world politics**. New Yor: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; e ONUKI, Janina. **Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais**, São Paulo, Mídia Alternativa Editora, 2007.

OLIVEIRA, Ivan T. M.; MILANI, Carlos R. S. (2012) Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, vol. 55, n. 2, p. 367-402, 2012.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (2011). **Determinantes sistêmicos e domésticos da política comercial externa brasileira: uma análise das estratégias de negociação comercial do Brasil (1995-2010)**. Tese de Doutorado (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ORR, Ann; SHARMA, Krishnan (2006). "Promoting inclusive finance for development". In **G-24 Policy Brief**, nº 29. Disponível em http://www.g24.org/PolicyBriefs/pbno29.pdf, capturado em 27/09/2012.

PEDERSEN, Jorgen Dige (2008). **Globalization, Development and the State**, London, Palgrave Macmillan, 2008.

PEREIRA, J. M. M. (2009), **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PEREIRA, Lia Valls (2009). “O Brasil e a agenda de reformas do Fundo Monetário Internacional”. In **Breves cindes** nº 19, setembro, 2009. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=25&catid=4, capturado em 06/09/2012.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (2012) **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINHEIRO, Letícia (2009). “Autores y actores de La política exterior brasileña”. In **Foreign Affairs Latinoamérica**. v.9, nº2, 2009, pp.14-24.

PINTO, Eduardo Costa. (2010). “O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise”. In IPEA. **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional**. Livro 3, v. 2, pp. 81-131. Brasília: Ipea, 2010.

PUTNAM, Robert. (1988) Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games. In: **International Organization**, 42, 1988, pp. 427-460.

RAO, Rahul. **Third World Protest: Between Home and the World**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ROSENAU, James N. (1966). “Pre-theories and theories of foreign policy”. In FARRELL, R. Barry (ed). **Approaches in comparative and international politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SARAIVA, M. G. (2007). “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007” in **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 50, Ibri, Brasília, pp. 42-59.

SEQUETTO, Marina; BULLIO, Olívia (2012) “International financial system reforms-an orthodox agenda?” Trabalho apresentado no **V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, São Paulo, 2012. Disponível em http://www.akb.org.br/upload/130820121621027554_Marina%20Sequetto.pdf, capturado em 18/10/2012.

SLAUGHTER, Anne-Marie & HALE, Thomas, “Transgovernamental networks and emerging powers” in ALEXANDROFF, Alan S. & COOPER, Andrew. **Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance**. Brooking Institution Press, 2010.

SOARES, António Goucha (2009). “As Instituições Internacionais e o Crash de 2008”. In **Relações Internacionais**, n. 22, junho, 2009.

SOBREIRA, Rogério (2012). “Basel III and Brazilian Banks”. Trabalho apresentado no **V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, São Paulo, 2012. Disponível em http://www.akb.org.br/upload/140820121130203490_Rogerio%20Sobreira.pdf, capturado em 18/10/2012.

SOUZA, Celina (2003). “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, **Caderno CRH**, nº 39: 11-24. 2003

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret (1956). **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Center of International Studies, 1956.

VEIGA, Pedro da Mota (2007). “Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*”. In JANK, M. S.; SILBER, S. D.. **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, p. 71-162. 2007.

VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno; RIOS, Sandra P. (2009) “O Brasil, a crise internacional e o G-20”. In **Breves cindes**, nº 16, março, 2009. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=20&catid=4, capturado em 06/09/2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2006). “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”. In ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. V.2. São Paulo: Saraiva, pp. 159-193. 2006.

WALTZ, Kenneth (1959). **Man, the State, and War**. Columbia University Press. New York: 1959.

_____ (1996). International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v.6, n.1, p.54-57, 1996.