

## **As instituições internacionais e o *crash* de 2008**

*António Goucha Soares*

No final do segundo conflito mundial, os Estados Unidos, com o apoio dos países europeus, lançaram as bases de uma ordem económica internacional assente num conjunto de instituições encarregues de assegurar a difusão dos princípios da economia de mercado, garantir a estabilidade das taxas de câmbio e remover os obstáculos ao comércio mundial. O sistema institucional definido em Bretton Woods perdurou sem grandes transformações ao longo das últimas seis décadas. Todavia, por efeito da globalização, o mundo assistiu ao aparecimento de novas potências económicas, como a China e a Índia.

A ascensão dos países emergentes, com a conseqüente redução do diferencial de desenvolvimento económico com os países industrializados, veio reforçar algumas anomalias existentes nas organizações económicas internacionais, as quais projectam ainda a hegemonia ocidental vigente ao tempo da sua fundação. Situação que levanta problemas de legitimidade e representatividade no funcionamento destas instituições e vem reforçar a necessidade de um consenso da comunidade internacional sobre a reforma do sistema institucional.

O *crash* de 2008 colocou em evidência as fragilidades do actual sistema internacional, em particular, a ineficácia dos mecanismos de governação global, bem como a necessidade de maior regulação dos mercados financeiros a nível mundial. De onde resulta a necessidade de reforçar os poderes de actuação das organizações internacionais de natureza financeira, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), conferindo-

lhes novo fôlego que permita fazer face aos desafios causados pelo processo de globalização.

Este artigo pretende realizar uma reflexão sobre a adequação do sistema de organizações económicas internacionais aos novos equilíbrios de poder resultantes do processo de globalização. Em particular, sobre a capacidade para as instituições existentes lidarem com os desafios que se colocam ao sistema financeiro internacional e ao comércio mundial, em situações de crise global como aquela que resulta do *crash* de 2008. Assim, o texto começa por fornecer uma breve panorâmica das instituições financeiras internacionais estabelecidas na sequência da Conferência de Bretton Woods, abordando em seguida o sistema comercial multilateral instituído pelo acordo do GATT, de onde resultou mais tarde a Organização Mundial de

Comércio (OMC). Antes de analisar a problemática da reforma das organizações internacionais de modo a reflectirem as mudanças causadas pelo processo de globalização, o artigo faz referência ao aparecimento da instância que melhor parece traduzir os equilíbrios existentes na era actual, o chamado Grupo dos Vinte (G-20).

### AS ORGANIZAÇÕES ECONÓMICAS INTERNACIONAIS

No rescaldo da II Guerra Mundial foi estabelecido um novo sistema de instituições internacionais. Todavia, o sistema internacional promovido pelas potências vencedoras do conflito apresentou uma clivagem fundamental entre as suas dimensões política e económica. Assim, e em resultado do esforço de guerra, os chamados países aliados favoreceram a criação de uma organização internacional que visava a garantia da paz e segurança entre os estados, bem como a resolução pacífica de conflitos, as Nações Unidas (ONU). A ideia da sua criação, assim como os princípios e normas que regulam o seu funcionamento, foram definidos pelo comum acordo dos Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido, antes mesmo da Conferência de São Francisco ter elaborado a respectiva Carta constitutiva.

Todavia, no tocante às organizações económicas internacionais criadas no rescaldo do segundo conflito mundial, não se verificou o mesmo tipo de consenso entre as potências aliadas. Desde logo, porque os Estados Unidos e a União Soviética defendiam princípios antagónicos sobre o funcionamento da economia. Assim, os Estados Unidos pretendiam expandir o seu modelo económico à escala global, aproveitando a sua posição privilegiada relativamente às demais potências internacionais. Na verdade, os Estados Unidos foram o único país cujo território não foi praticamente afectado pelo esforço de guerra tendo, por outro lado, conseguido acumular um largo volume de capitais para investir no estrangeiro. No entanto, os Estados Unidos defrontavam-se com numerosos obstáculos de natureza proteccionista para poderem empreender a difusão dos princípios da economia de mercado e do comércio livre, os quais haviam sido erguidos pelos estados na sequência da depressão económica da década de 1930<sup>1</sup>.

Por isso, os Estados Unidos pretenderam lançar as bases de um sistema económico internacional que visasse a prossecução dos objectivos da economia de mercado e da livre concorrência. Para o efeito, consideraram que seria necessário estabelecer instituições que removessem os diferentes tipos de obstáculos e dificuldades existentes ao regular funcionamento do mercado. Assim, os Estados Unidos, com o apoio do Reino Unido, promoveram a realização da Conferência de Bretton Woods, em 1944, da

qual resultou a criação de uma instituição que assegurasse a estabilidade monetária internacional, impedindo que os governos nacionais pudessem realizar desvalorizações competitivas das respectivas divisas, como tinha sido prática no período que precedeu a II Guerra Mundial. Para além da regulação do sistema monetário, o Fundo Monetário Internacional (FMI) deveria também apoiar financeiramente os estados que enfrentassem dificuldades temporárias de tesouraria em virtude de desequilíbrios na balança de pagamentos provocados pela flutuação do preço de certos produtos nos mercados internacionais.

De par com o FMI, os Acordos de Bretton Woods determinaram também a criação de uma organização encarregue de recolher capitais nos mercados financeiros internacionais, com o objectivo de conceder empréstimos aos estados carenciados de investimento estrangeiro, sobretudo, aos países que tinham sido mais duramente afectados pelos efeitos da guerra – o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), conhecido por Banco Mundial.

Para além das instituições financeiras de Bretton Woods, os Estados Unidos pretenderam dotar o sistema internacional de um pilar que se ocupasse do incremento do comércio internacional, com o propósito específico de remover as barreiras nacionais à livre circulação de produtos industriais. Esta terceira dimensão das relações económicas internacionais foi inicialmente formulada através da ideia de uma Organização Internacional de Comércio, para cuja criação foi realizada a Conferência de Havana, em 1947. No entanto, e por motivos de política interna, os Estados Unidos desinteressaram-se da formação de uma instituição que visasse a promoção do comércio livre, pelo que preferiram uma solução sucedânea, que consistiu na assinatura de um acordo comercial multilateral, com o objectivo de reduzir as tarifas aduaneiras, o chamado General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), de 1947.

## AS ORGANIZAÇÕES FINANCEIRAS

O FMI e o Banco Mundial são considerados agências especializadas das Nações Unidas, com vocação universal. Ou seja, com um número de estados-membros próximo daquele da ONU. Todavia, as organizações de Bretton Woods diferem profundamente das demais organizações onusianas no tocante à composição institucional e ao exercício do poder de decisão. Com efeito, as organizações onusianas seguem tendencialmente o princípio democrático da igualdade formal dos estados nas questões relativas à representação nacional nos respectivos órgãos e ao peso específico de cada Estado na tomada das deliberações. Com excepção óbvia do Conselho de

Segurança das Nações Unidas que, por motivos históricos, reflecte uma lógica aristocrática de funcionamento, a qual foi imposta pelas potências vencedoras do segundo conflito mundial.

Recorde-se, desde logo, que o FMI e o Banco Mundial são organizações internacionais de natureza financeira. O que significa que os estados-membros destas organizações são obrigados, no momento da sua adesão, a subscrever uma determinada percentagem no capital destas entidades. A lógica de funcionamento destas organizações está condicionada pelo montante de capital subscrito por cada Estado-membro, o que significa que os países com maior percentagem de capital subscrito têm um tratamento preferencial na composição dos órgãos da respectiva instituição e, sobretudo, dispõem de um maior número de votos na formação das suas deliberações. Na verdade, as decisões são tomadas com base num sistema de voto ponderado dos estados-membros, cujo peso específico depende do montante da subscrição de cada país no capital da organização.

Atendendo ao contexto político-económico da criação das organizações de Bretton Woods, resulta que a maior percentagem de capital é detida pelo conjunto dos chamados países industrializados, com destaque para os Estados Unidos e para as principais potências da Europa Ocidental. Estes atribuíram-se o direito de designar membros permanentes no conselho de administração de cada uma das organizações, como ainda estabeleceram que o responsável máximo pelo FMI seria proveniente de um país europeu, enquanto que a presidência do Banco Mundial competiria a um norte-americano. Para além de que os Estados Unidos e os países europeus detêm uma posição de controlo sobre o capital das instituições, que lhes permite controlar o respectivo processo de decisão. Na verdade, os chamados países industrializados detinham cerca de 60 por cento do montante global de votos no FMI, cabendo o remanescente aos países em desenvolvimento e países emergentes.

O equilíbrio fundacional de poder nas instituições de Bretton Woods foi-se mantendo ao longo do tempo, apesar de algumas alterações que foram sendo introduzidas no peso específico de certos estados-membros. Com as transformações na economia mundial decorrentes do processo de globalização, que introduziram uma crescente deslocação da riqueza dos países ocidentais para as chamadas economias emergentes, a hegemonia dos países industrializados foi sendo crescentemente contestada<sup>2</sup>. Em resultado da pressão exercida pelos países em desenvolvimento, foi realizada uma reforma do sistema de voto no FMI em 2008, visando aumentar o poder de voto dos países em desenvolvimento e dos países emergentes, bem como simplificar o próprio mecanismo de definição das quotas nacionais. Com

esta reforma, verificou-se um aumento relativo do peso específico de alguns países emergentes, como a China, a Coreia do Sul, a Índia, o Brasil e a Turquia, e uma ligeira alteração no equilíbrio existente entre países industrializados e demais estados, em termos que o primeiro grupo detinha cerca de 60 por cento dos votos antes da reforma, tendo essa percentagem sido reduzida alguns poucos pontos percentuais. Todavia, a reforma operada no funcionamento do FMI ficou aquém das expectativas da maioria dos países não ocidentais pois nem a alteração do peso específico de países emergentes como a China – que viu o seu voto aumentado em menos de um por cento, continuando abaixo do voto atribuído à França ou ao Reino Unido – nem o equilíbrio global entre países industrializados *versus* países em desenvolvimento e economias emergentes foram significativamente alterados, de forma a reflectir as mutações em curso na economia mundial<sup>3</sup>.

#### O SISTEMA COMERCIAL

O pilar comercial das relações económicas internacionais do período pós-guerra assentou no acordo do GATT, o qual comportava para os estados signatários a obrigação de proceder a reduções graduais dos direitos aduaneiros que incidiam sobre o comércio de produtos industriais. Tais reduções foram realizadas nas chamadas rondas comerciais, as quais começaram por ter uma abordagem negocial de tipo bilateral, sendo as concessões generalizadas aos restantes países por via da cláusula da nação mais favorecida. Com efeito, os primeiros quatro ciclos negociais foram dominados pelos Estados Unidos, que negociavam separadamente com os diferentes estados reduções às tarifas aduaneiras. Com o aparecimento da Comunidade Europeia, a qual representava os seus estados-membros na qualidade de união aduaneira, os Estados Unidos depararam-se com um rival dotado de maior capacidade negocial. Daí que as rondas negociais realizadas a partir da década de 1960 tenham sido quase sempre dominadas pelas negociações entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental.

Na sequência da ronda negocial do Uruguai, iniciada em 1986, a Comunidade Europeia pressionou no sentido da criação da OMC, a qual foi estabelecida em 1994, pelo acordo que encerrou aquele ciclo de negociações. A OMC veio colocar o comércio internacional numa dimensão constitucional, pretendendo estabelecer uma base estável de regulação comercial, a qual inclui um sistema de resolução de litígios comerciais surgidos entre estados-membros, bem como um mecanismo de supervisão das políticas comerciais nacionais. Por outro lado, a OMC incorporou os resultados dos ciclos negociais precedentes.

De referir que a ronda do Uruguai foi considerada o primeiro ciclo negocial da sociedade pós-industrial. Na verdade, nos países industrializados o sector

terciário havia destronado a indústria na formação da riqueza nacional e no volume de transacções comerciais. Pelo que os países industrializados se bateram pela inclusão dos serviços no quadro das negociações comerciais multilaterais. Assim, o ciclo do Uruguai adoptou um acordo geral sobre o comércio de serviços, o GATS. Todavia, as pretensões dos países industrializados não se confinaram ao alargamento ao domínio dos serviços dos princípios sobre liberalização comercial, tendo incluído também no código de comércio multilateral regras sobre propriedade intelectual, em virtude da pressão exercida pelas indústrias farmacêutica e de *software*.

Em contrapartida, os países em desenvolvimento exigiram que o âmbito de aplicação das regras do GATT de 1994 não se cingisse aos produtos industriais, mas abrangesse também o comércio agrícola. Com efeito, os países industriais mantinham um conjunto de procedimentos de apoio à sua agricultura, tais como a aplicação de elevados direitos aduaneiros, mecanismos de auxílio ao rendimento dos agricultores, e um regime de subsídios à exportação de produtos agrícolas, que impediam um acesso justo e competitivo dos produtos provenientes dos países em desenvolvimento. Pelo que a agricultura passou a incorporar a agenda das negociações comerciais multilaterais, em virtude da ronda do Uruguai.

A OMC é uma entidade distinta das suas congéneres de Bretton Woods. Desde logo, rege-se por uma lógica democrática, com a aplicação do princípio da igualdade de todos os estados-membros no quadro do seu processo de decisão. Por outro lado, não existem posições privilegiadas no tocante à composição das suas instituições. No entanto, o aspecto mais singular da OMC no confronto com as demais organizações económicas internacionais residirá nos mecanismos de implementação das suas decisões. Com efeito, a OMC dispõe de um sistema de resolução de diferendos entre estados-membros que prevê a existência de meios tendentes a assegurar o cumprimento das decisões proferidas. Assim, sempre que no âmbito de um litígio entre estados o painel encarregue de analisar o diferendo considerar que um país infringiu as obrigações existentes no quadro da OMC, é permitido que o Estado lesado possa aplicar represálias comerciais até à cessação efectiva do comportamento proibido. Na medida em que compete ao Estado lesado indicar os sectores objecto de medidas de retaliação comercial, as quais poderão ser aplicadas a qualquer tipo de produtos, o sistema permite que a parte lesada individualize os bens mais sensíveis para o Estado infractor e, deste modo, alterar de modo mais célere o seu comportamento de forma a obter a execução da decisão proferida pelo painel da OMC. Pelo que um dos avanços verificados com a criação da OMC

consistiu no progresso realizado no mecanismo de *enforcement* das suas decisões.

Com a entrada em funcionamento da OMC, e o processo de globalização a atingir o máximo fulgor durante a segunda metade da década de 1990, foi decidido lançar um novo ciclo de negociações multilaterais. O novo ciclo deveria ter sido iniciado em 1999, por ocasião da conferência ministerial da OMC em Seattle. Todavia, as manifestações de protesto ocorridas, e os confrontos subsequentes, não permitiram concretizar esse propósito. Pelo que foi na posterior conferência ministerial da OMC, realizada no Qatar, em Novembro de 2001, que se iniciou a chamada «Ronda de Doha».

### O DOHA ROUND

O ciclo negocial de Doha pretendia ser a «Ronda do Desenvolvimento», no sentido em que deveria produzir resultados que permitissem à maioria dos estados-membros da OMC retirarem vantagens efectivas da liberalização do comércio mundial. Na verdade, mais de três quartos dos membros da OMC são países em desenvolvimento, sendo que a Ronda de Doha se deveria ocupar preferencialmente da situação destes estados, combinando dois objectivos específicos da agenda económica internacional: liberalização comercial e desenvolvimento. Assim, a Declaração de Doha afirmava que os países em desenvolvimento deveriam partilhar as vantagens do crescimento do comércio internacional. A área considerada estratégica para o objectivo do desenvolvimento é a agricultura. A forma como deveria ser privilegiada a meta do desenvolvimento implicava a facilitação do acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados do hemisfério norte, nomeadamente, através da redução das tarifas aduaneiras que incidem sobre as respectivas importações, bem como o desmantelamento dos subsídios nacionais à produção.

A definição clara das prioridades da Ronda de Doha produziu uma alteração nas estratégias negociais. Com efeito, as rondas comerciais precedentes foram dominadas pelos países industrializados, em particular, Estados Unidos, Comunidade Europeia, Japão e Canadá. A partir da Conferência de Cancún, em 2003, assistiu-se ao aparecimento de novos protagonistas que se opuseram às tentativas de algumas potências tradicionais imporem as suas preferências na agenda negocial. Com efeito, a Comunidade Europeia e o Japão pretenderam incorporar nas negociações comerciais assuntos como o estatuto do investimento estrangeiro, a política de concorrência e a transparência, de forma a obterem contrapartidas dos países em desenvolvimento pelas concessões a realizar no sector agrícola. Esta atitude levou os países em desenvolvimento – liderados pelo Brasil, a Índia e a

África do Sul – a abandonarem as negociações em Cancún, facto que constituiu um primeiro sinal da determinação das economias emergentes conseguirem maior equilíbrio negocial<sup>4</sup>.

Um dos factores que tem vindo a perturbar as negociações multilaterais de Doha é a realização concomitante de uma vaga de acordos regionais e bilaterais de comércio livre, promovidos sobretudo pelos Estados Unidos e pela União Europeia (UE). Tais acordos, cujo número se situa na casa das centenas, foram inicialmente despoletados pelos Estados Unidos numa estratégia de *competitive liberalization*, a qual consistia em exercer pressão sobre os principais parceiros comerciais com vista à obtenção de determinadas concessões no âmbito multilateral. Todavia, o alastramento brutal dos acordos bilaterais acabou por ocupar o terreno das negociações multilaterais, retirando progressiva importância à ronda comercial em curso<sup>5</sup>. O impasse negocial em que o ciclo de Doha parece ter caído ultimamente reflecte de algum modo a desvalorização a que foi votado por efeito da multiplicação dos acordos bilaterais, para além da recente escalada proteccionista resultante da postura adoptada pelos governos nacionais na sequência do *crash* de 2008.

Por outro lado, o aspecto susceptível de criar maiores distorções nos fluxos comerciais internacionais na actualidade tem a ver com a política cambial de certos estados-membros. Na verdade, a manipulação artificial das taxas de câmbio, em particular as políticas tendentes à subvalorização da moeda nacional por parte de alguns países exportadores, equivalem na prática à imposição de tarifas aduaneiras à importação de bens e serviços e, inversamente, produzem o efeito de subsídios à exportação dos produtos nacionais. Todavia, sucede que no sistema internacional a questão das taxas de câmbio releva da jurisdição do FMI, o qual desde 1971 tem demonstrado reduzida capacidade para influenciar a política cambial dos estados-membros. É importante estabelecer mecanismos de cooperação entre o FMI e a OMC com vista a uma abordagem global dos efeitos das políticas cambiais dos estados sobre o comércio internacional, aproveitando o sistema de *enforcement* existente no âmbito da OMC para combater as distorções nas trocas comerciais provocadas por desvalorizações competitivas de determinadas divisas nacionais<sup>6</sup>.

## O G-20

Um desenvolvimento interessante da comunidade internacional tem sido o chamado Grupo dos Vinte (G-20). A emergência do G-20 está intimamente associada ao processo de globalização, e às insuficiências demonstradas pelas instituições internacionais, e também pelos fóruns informais, para lidar



com os desafios colocados pela intensificação das relações económicas à escala mundial. Ou seja, a incapacidade das instituições de Bretton Woods para liderarem com os novos desafios suscitados pelo processo de globalização, bem como das instâncias surgidas no seu seio, como o grupo dos países industrializados, o chamado G-7.

As circunstâncias que determinaram o aparecimento do G-20 estão relacionadas com os receios dos efeitos globais das várias crises económicas e financeiras ocorridas ao longo da década de 1990. Assim, a crise cambial que afectou o México em 1995, com o seu potencial de alastramento a toda a América Latina; ou a dimensão mais profunda da crise verificada nas economias asiáticas, a partir de 1997, bem como a crise financeira que assolou a Rússia em 1998. O efeito conjugado destes acontecimentos levou ao receio que as relações económicas num mundo globalizado pudessem ser afectadas por uma depressão à escala mundial, com efeitos comparáveis à crise de 1929<sup>7</sup>.

Nesse contexto, as principais potências económicas acordaram na necessidade de criação de um fórum de debate sobre os temas centrais do processo de globalização, com um alcance mais amplo que aquele proporcionado pelas organizações internacionais e demais instâncias existentes. Com efeito, a nova entidade deveria ser capaz de permitir superar alguns antagonismos que caracterizavam o funcionamento das instituições financeiras internacionais, tal como a clivagem entre Norte e Sul, e associar os países industrializados a um conjunto de economias emergentes, com elevado potencial de crescimento.

Terá sido pelo esforço conjunto das autoridades dos Estados Unidos e do Canadá que se formou em 1999 um grupo de ministros das finanças e governadores dos bancos centrais oriundos dos países do chamado G-8, bem como da China, Índia, Brasil, Coreia do Sul, Austrália, África do Sul, Argentina, México, Turquia, Indonésia e Arábia Saudita. Do núcleo do G-20 fazem parte, ainda, a UE, assim como o director-geral do FMI e o presidente do Banco Mundial. Um dos méritos do G-20 foi ter sido capaz de acordar em princípios comuns no tocante ao sistema económico internacional, englobando a agenda do desenvolvimento, bem como definir prioridades mais amplas do que as resultantes da ortodoxia do chamado consenso de Washington<sup>8</sup>.

Não será de estranhar que face ao eclodir do *crash* de 2008 o G-20 tenha aparecido como a instância escolhida para lidar com a reacção da comunidade internacional à profunda recessão que afectou a economia mundial. Na verdade, a preferência das grandes potências pelo G-20 significa a superação da velha ordem económica internacional dominada pelos países industrializados, que tinham o G-7 como fórum tradicional de

debate e concertação sobre o estado da economia mundial. Por isso, a opção pelo G-20 como entidade de referência para definir estratégias com vista a evitar que a recessão causada pela crise de 2008 possa transformar-se numa profunda depressão significa, também, o reconhecimento que os países industrializados necessitam do consenso e empenho das economias emergentes para poder gizar um plano eficaz para o relançamento da economia mundial.

O G-20 será, provavelmente, a instância que melhor traduz a nova realidade internacional gerada por efeito da globalização, com o protagonismo crescente das economias emergentes e a deslocação de riqueza e pujança económica dos países ocidentais para a Ásia. Por outro lado, e independentemente do futuro que este grupo possa ter como instância internacional, o G-20 representa a primeira tentativa para agregar um núcleo de potências que reflecta a diversidade e complexidade de um mundo globalizado e tendencialmente multipolar, abarcando países industrializados e em desenvolvimento, países do Norte e do Sul, países ocidentais e dos demais continentes. E, elemento não despidendo numa conjuntura política marcada por acentuados contrastes civilizacionais, inclui também países de maioria islâmica.

#### A REFORMA DO SISTEMA INSTITUCIONAL

Como se referiu, as instituições de Bretton Woods projectavam o equilíbrio de poderes existente ao tempo da sua criação. No fundo, um mundo politicamente dominado pelas grandes potências vencedoras da guerra, mas com uma linha divisória bastante clara no tocante à essência das relações económicas internacionais. Ao tempo, os Estados Unidos estavam empenhados em prosseguir uma campanha que permitisse alargar o âmbito das economias de mercado à escala global, apoiando os esforços de reconstrução económica dos estados afectados pelo conflito militar, lançando as bases de um sistema monetário internacional estável e promovendo a liberalização do comércio mundial.

Este sistema, apesar das várias alterações que foi sofrendo ao longo das últimas seis décadas – a mais significativa das quais terá sido a criação da OMC –, enfrenta problemas de representatividade e legitimidade em virtude das transformações verificadas nas relações económicas, por efeito do processo de globalização. Na verdade, um dos efeitos da chamada globalização foi ter promovido uma alteração dos equilíbrios entre as potências económicas à escala universal, permitindo o aparecimento de um grupo de países emergentes, com potencial para transformarem as relações de poder económico. De entre os países emergentes, a China e a Índia

merecem especial destaque pelo progresso económico realizado nas décadas recentes, pela dimensão dos respectivos mercados nacionais e pelo potencial de crescimento revelado.

O desafio que se coloca aos países ocidentais é saber como acomodar as chamadas potências emergentes numa ordem económica internacional pautada por valores ocidentais, e governada por um sistema de regras que reflectia a hegemonia do Ocidente no âmbito das relações económicas<sup>9</sup>. No caso concreto das organizações criadas em Bretton Woods resulta claro que países como a China e a Índia estão sub-representados no funcionamento dessas instituições, e que nem mesmo as alterações realizadas em 2008 no mecanismo de voto permitiram atribuir-lhes um peso compatível com a importância crescente que vêm ocupando na economia mundial. A título de exemplo, na reforma operada ao sistema de voto do FMI, em 2008, o peso específico da China foi aumentado de 2,98 por cento para uns meros 3,72 por cento, ficando muito aquém da importância efectiva que detém no sistema financeiro internacional.

Não será difícil entender que se as instituições económicas internacionais não forem capazes de projectar no seu modo de funcionamento interno as alterações verificadas no equilíbrio económico global, dificilmente terão capacidade para lidar com os desafios e os problemas com que serão confrontadas no século XXI. Neste sentido o problema que se coloca ao sistema institucional é o de encontrar um consenso que permita alterar o modelo de representação nacional existente, e o correspondente peso específico dos diferentes países, no seio das principais organizações económicas. No fundo, importa perceber se os países ocidentais terão capacidade para preservar o acervo institucional que se tem ocupado da regulação das relações económicas internacionais, reformando-o de modo a reflectir as alterações geo-económicas entretanto verificadas, ou se preferem correr o risco de os países emergentes deixarem de se rever no sistema institucional existente e preferirem a sua substituição por organizações que, na sua óptica, se configurem como mais representativas.

Na verdade, para que o FMI possa desempenhar plenamente as suas funções, em particular, emitir avisos aos seus membros sobre os riscos de instabilidade financeira a nível global que certos comportamentos económicos poderão provocar, exercendo uma efectiva função de vigilância sobre as políticas dos grandes estados, o FMI necessita de uma legitimidade política acrescida, a qual dependerá de um modo de representação equilibrado das grandes potências económicas. A título de exemplo, é sabido como a crise financeira de 2008 foi, em parte, desencadeada pela política de excessiva acumulação de divisas estrangeiras

pelas autoridades chinesas, as quais acabaram por financiar o défice orçamental dos Estados Unidos, durante cerca de uma década. Todavia, seria difícil para o FMI advertir com sucesso a China para os riscos de tal política, pela diminuta legitimidade que a instituição dispõe junto das instâncias governamentais chinesas, e não tendo a autoridade necessária para influenciar uma alteração das suas orientações macroeconómicas. Do mesmo modo, o FMI enquanto instituição incumbida da supervisão do sistema financeiro internacional, não dispõe de um nível razoável de independência face aos Estados Unidos para advertir as suas autoridades dos riscos causados ao equilíbrio financeiro global por uma política continuada de endividamento externo, com vista a financiar um insustentável grau de consumo doméstico<sup>10</sup>.

Um das lições que parece poder retirar-se do *crash* de 2008 terá sido a relação existente entre a crise financeira e a eficácia dos mecanismos de governação global. O consenso que parece ter emergido sobre a necessidade de maior regulação do sistema financeiro a nível mundial vem reforçar a exigência de maior protagonismo do FMI. Todavia, para que o FMI possa pugnar de modo válido pela estabilidade financeira global, a instituição terá de dispor de legitimidade junto dos principais actores económicos internacionais. Como pressuposto do incremento da legitimidade do Fundo encontra-se a questão da reforma institucional. Pelo que a comunidade internacional terá de encontrar um modo de realizar uma reforma dos mecanismos de representação nacional e do direito de voto de cada Estado-membro, capaz de reflectir os actuais equilíbrios económicos internacionais. Em particular, consagrando uma representação adequada dos países emergentes e das economias em desenvolvimento.

Se a crise actual parece ter posto em causa a hegemonia ocidental sobre a economia internacional, seria o momento de os países industrializados equacionarem o sistema de representação existente nas instituições de Bretton Woods, abrindo caminho a um novo modelo de governação destas instituições. O que significaria menor peso dos países ocidentais, os quais mantêm um discutível controlo do funcionamento destas entidades. Em particular, os países europeus deverão preparar-se para reduzir a percentagem global de votos que dispõem na formação das deliberações, eventualmente num contexto mais amplo de reforma que poderá passar pela reformulação do tipo de participação dos estados-membros da UE, ou dos países da Zona Euro, através da consolidação das respectivas posições nacionais<sup>11</sup>.

**CONCLUSÃO**

A «ascensão do resto do mundo», na expressão de Fareed Zakaria<sup>12</sup>, em consequência do processo de globalização veio pôr em causa o *status quo* existente nas instituições internacionais. Em particular, a situação tornou-se mais pertinente no tocante às organizações de natureza financeira, em virtude dos princípios que determinam a representação dos estados-membros e o exercício do poder de decisão. O controlo que os países ocidentais exercem sobre o funcionamento dessas entidades não é consentâneo com os novos equilíbrios de poder económico a nível mundial. Deste modo, compete aos países ocidentais encarar a nova realidade global e equacionar entre a manutenção do actual sistema institucional internacional, que é uma criação sua e projecta valores e princípios inspirados pelo modelo económico ocidental – dotando-o de um conjunto de reformas nos mecanismos de representação nacional e do exercício do direito de voto que reflectam a importância efectiva das potências emergentes – ou persistir na manutenção da hegemonia ocidental no funcionamento dessas entidades, o que acabará por alienar o interesse das economias emergentes sobre a utilidade de tais organizações.

O *crash* de 2008 evidenciou a relação existente entre globalização financeira e a insuficiência dos mecanismos de governação internacional. O que acentua a necessidade das instituições internacionais de carácter financeiro reforçarem a sua função reguladora e supervisora do sistema internacional, em particular, o FMI. Todavia, as instituições de Bretton Woods continuam reféns de uma lógica de funcionamento que afecta a sua representatividade junto da comunidade internacional, bem como atinge a legitimidade da sua actuação. Neste contexto, parece interessante a emergência do G-20 como fórum preferencial de debate e concertação das grandes potências económicas face aos desafios que se colocam à economia global. Será, porventura, o prenúncio do fim da incontestada hegemonia ocidental, e um sinal no sentido de uma maior democratização do sistema internacional.

#### NOTAS

<sup>1</sup> CASSESE, A. – *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1994, p. 323.

<sup>2</sup> ALTMAN, R. – «The Great Crash, 2008. A geopolitical setback for the West». In *Foreign Affairs*. Vol. 88, N.º 1, 2009, p. 3.

<sup>3</sup> Para uma análise das alterações introduzidas pela reforma de 2008, ver o *site* do FMI, em: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>

- <sup>4</sup> BHAGWATI, J. – «From Seattle to Hong Kong». In *Foreign Affairs*. Vol. 85, N.º 1, 2006, p. 70.
- <sup>5</sup> MATTOO, A., ARVIND, A. – «From Doha to the Next Bretton Woods: a New Multilateral Trade Agenda». In *Foreign Affairs*. Vol. 88, N.º 1, 2009, p. 16.
- <sup>6</sup> *Ibidem*, p. 20.
- <sup>7</sup> MARTIN, P. – «A global answer to global problems». In *Foreign Affairs*. Vol. 84, N.º 3, 2005, p. 28.
- <sup>8</sup> *Ibidem*, p. 30.
- <sup>9</sup> DREXNER, D. – «The New New World Order». In *Foreign Affairs*. Vol. 86, N.º 2, 2007, p. 35.
- <sup>10</sup> PISANI-FERRY, J. – «International Governance. Is the G-20 the right forum?». In *Bruegel Policy Contribution*, 2009/05, p. 5. Ver: [http://www.bruegel.org/Public/Publication\\_detail.php?ID=1171&publicationID=14823](http://www.bruegel.org/Public/Publication_detail.php?ID=1171&publicationID=14823)
- <sup>11</sup> *Ibidem*, p. 6.
- <sup>12</sup> ZAKARIA, F. – *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva, 2008, p. 12.