

Votos na Prateleira: como a cooperação internacional influencia as alianças no Conselho de Segurança

Guilherme Luís Rocha de Faria⁵

INTRODUÇÃO

O artigo visa iluminar a dinâmica entre investimentos internacionais, especialmente através do FMI, e as votações de países emergentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Isso será realizado ao abordar as características, o histórico e a organização dos principais organismos internacionais envolvidos, além de conduzir análises de casos concretos. Isso inclui a perspectiva das Organizações Internacionais (OIs) e dos Estados, destacando a articulação política informal e o processo de jogo de poder e influência entre os atores envolvidos.

A temática é justificada pela escassez de estudos sobre a relação entre a cooperação internacional e o alinhamento dos países emergentes nas votações no CSNU. Almeja-se que o artigo estimule novas pesquisas, trazendo mais luz sobre o tema e transparência aos atores políticos internacionais no âmbito das organizações internacionais.

Os objetivos gerais são analisar a dinâmica de poder e influência no sistema internacional, especialmente no que diz respeito à relação entre países membros não-permanentes do CSNU e potências dominantes, e investigar como investimentos financeiros podem ser usados como ferramenta para influenciar decisões políticas de países membros do CSNU.

No que tange aos objetivos específicos, são identificar e documentar casos específicos em que países membros não-permanentes do CSNU experimentaram mudanças no recebimento de auxílio financeiro em resposta a seus votos ou comportamentos no Conselho de Segurança e analisar os padrões temporais e as relações causais entre o comportamento dos países

⁵ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá.

membros não-permanentes no CSNU e os fluxos de assistência financeira internacional que recebem.

A pesquisa visa responder se é verdadeira a hipótese de que as potências dominantes no sistema internacional, particularmente os Estados Unidos, exercem pressão sobre países membros não-permanentes do CSNU por meio de investimentos internacionais, com o objetivo de influenciar seus votos em questões importantes para o cenário internacional.

1. A ONU: Contexto histórico de criação

A fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 está profundamente inserida no contexto histórico pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizado por uma conjuntura de devastação global, transformações políticas, sobretudo a consolidação da hegemonia americana, e a emergência de novas dinâmicas internacionais.

A criação da ONU e de uma rede de agências especializadas nos anos 1940, em particular as instituições de Bretton Woods (BIRD, Banco Mundial e FMI, Fundo Monetário Internacional), refletia o interesse norte-americano em promover o comércio global, estabelecendo uma ordem internacional em que a democracia e o capitalismo pudessem florescer (HERZ e HOFFMAN, 2015, p.14).

A criação da ONU reflete a necessidade, definida pelo contexto pós-Guerra e pela visão do sistema internacional da potência hegemônica americana, de instituir um sistema internacional que pudesse prevenir conflitos em larga escala e promover a cooperação entre as nações.

Sob a perspectiva das relações internacionais, a fundação da ONU reflete uma resposta à inadequação dos paradigmas tradicionais de equilíbrio de poder e ao reconhecimento da interdependência entre os Estados. A abordagem institucional da ONU sugere que a cooperação multilateral e a criação de mecanismos formais podem servir como instrumentos para mitigar tensões internacionais, promover a paz e fornecer plataformas para a resolução diplomática de disputas.

Com base na Carta das Nações Unidas, pode-se afirmar que seus objetivos são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ONU, 1945, p. 1-2).

Destacando a necessidade de medidas coletivas para manter a estabilidade internacional, promover relações amistosas e cooperação global, a Carta reflete aspirações que, na prática, cada vez mais esbarram em desafios políticos, interesses nacionais e rivalidades. A abordagem pacífica na resolução de controvérsias e a busca por soluções conjuntas para desafios econômicos, sociais, culturais e humanitários são metas louváveis, mas, da maneira como a ONU está estruturada atualmente vem apresentando dificuldades concretas de implementação.

Alguns diriam que a organização não pode e não deve ser reformada. Segundo esta visão a ONU sempre teve, e continuará tendo, um papel marginal no cenário político internacional. A ideia de que a organização poderia preencher um papel central no processo de governança global seria fruto da tentativa equivocada de recuperar princípios idealistas ultrapassados. Outros propõe que a Carta, pilar constitucional da organização, deve ser reescrita e uma nova organização deve ser criada, adaptada à realidade do novo século. No entanto, a maior parte dos analistas do funcionamento, do papel e da história da ONU, assim como as lideranças políticas que vêm se manifestando sobre o assunto, concordam que uma revisão institucional é o caminho mais viável para adaptar e revigorar a organização (HERZ, 1999. p.78, grifo meu).

Apesar dos ideais expressos, a realidade política e as complexidades das relações internacionais têm limitado a eficácia desses princípios na prática, destacando as lacunas entre os objetivos proclamados e as atuais realidades geopolíticas.

Em suma, a criação da ONU no pós-Segunda Guerra Mundial reflete a tentativa de superar abordagens unilaterais, priorizando a cooperação

multilateral como meio de construir uma ordem internacional mais estável e justa.

Apesar de a realidade política e as complexidades das relações internacionais imporem desafios significativos à sua implementação efetiva, a ONU permanece como uma plataforma essencial para o diálogo diplomático e a cooperação entre as nações. A organização busca incessantemente soluções para os desafios contemporâneos, fortalecendo assim a relevância de uma abordagem multilateral na arena internacional.

Principais órgãos.

Conforme estabelecido na Carta das Nações Unidas, a ONU possui seis órgãos principais designados para cumprir suas diversas responsabilidades. Esses órgãos são a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.

Assembleia Geral

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) é o principal órgão deliberativo da ONU, composta por representantes de todos os Estados-membros.

A norma da igualdade entre Estados soberanos é expressa no funcionamento da Assembleia Geral, pois o princípio de um voto para cada Estado é a base do processo decisório e é seu órgão mais representativo. A Assembleia é a grande arena da ONU na qual as mais diversas questões são discutidas. Muitas vezes ela funciona como o corpo legislativo da ONU, com suas resoluções estabelecendo a base para novas normas do direito internacional e com a produção de tratados multilaterais (HERZ e HOFFMAN, 2015, p.91)

Suas funções incluem a discussão de questões globais, a formulação de políticas e a aprovação de resoluções. Cada Estado tem um voto, promovendo a igualdade soberana entre nações. A AGNU se reúne anualmente para abordar temas como segurança internacional, desenvolvimento sustentável e direitos humanos.

Secretariado

Chefiado pelo Secretário-Geral, o Secretariado desempenha um papel central na implementação das decisões da ONU. É responsável pela coordenação das atividades da organização, prestação de serviços aos órgãos principais e promoção da comunicação entre Estados-membros.

O Secretariado da ONU emprega atualmente cerca de 20.000 funcionários. As principais tarefas dessa burocracia são guardar a memória da organização, gerar um debate interno sobre sua própria atuação, criar um ambiente propício para a realização de negociações internacionais e realizar os projetos específicos de cada organização (HERZ e HOFFMAN, 2015, p.22)

O Secretariado trabalha para facilitar a cooperação internacional e garantir o bom funcionamento da ONU.

Conselho Econômico e Social

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é encarregado de promover a cooperação internacional no desenvolvimento econômico e social.

O funcionamento do ECOSOC reflete a ideia de que a ONU deve ter um papel no campo econômico e social muito maior do que aquele exercido pela Liga. A presença dos Estados Unidos como nova potência hegemônica, fornecendo os contornos da ordem do pós-guerra, e a percepção da associação entre conflito e condições econômicas pelos projetistas da organização explicam a mudança em questão (HERZ e HOFFMAN, 2015, p.93)

Composto por 54 membros eleitos pela Assembleia Geral, o conselho desempenha um papel fundamental na formulação de políticas, realização de estudos e coordenação de atividades de organizações especializadas, agências e programas da ONU voltados para o desenvolvimento.

Tribunal Internacional de Justiça

O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) é o principal órgão judicial da ONU, com a responsabilidade de resolver disputas legais entre Estados. Composto por 15 juízes, ele emite pareceres consultivos sobre questões

jurídicas apresentadas pela Assembleia Geral, Conselho de Segurança e outras organizações especializadas da ONU.

Verifica-se, atualmente, um interesse renovado no papel que a Corte poderia preencher na resolução de controvérsias. A Assembleia Geral tem aprovado diversas resoluções incentivando os Estados-membros a utilizarem-na para a resolução de controvérsias, buscando fortalecer a mesma (HERZ, 1999, p. 267).

TIJ desempenha um papel crucial na resolução de disputas legais entre Estados, emitindo pareceres consultivos e resolvendo controversas internacionais. O interesse manifestado pela Assembleia Geral destaca a confiança depositada no órgão. Isso, pois sua capacidade de lidar com questões jurídicas apresentadas pelos Estados-membros da ONU solidifica sua importância na manutenção da ordem internacional e na promoção de relações pacíficas baseadas no respeito ao direito internacional.

Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. Composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido) e dez membros rotativos, o CSNU autoriza ações coercitivas, como sanções e intervenções militares, em situações de conflito.

A base legal do sistema de segurança coletiva da ONU pode ser encontrada no Capítulo VII da Carta; que estabelece que ameaças à paz e à segurança internacional devem ser tratadas pelo Conselho de Segurança. Como não há uma definição clara no que consiste em uma ameaça, é conferido amplo poder discricionário ao Conselho (HERZ e HOFFMAN, 2015, p.97)

A tomada de decisões requer uma maioria de nove votos, incluindo o consentimento dos membros permanentes. Para as grandes potências, o CSNU é o mais importante órgão das Nações Unidas, tal fato pode ser explicado pelo fato das suas ações terem uma ampla visibilidade e por suas decisões terem o potencial de resultar em ações militares como explicitam Dreher, Sturm e Vreeland (2008).

2. O FMI: Contexto histórico de criação

A criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) durante a Conferência de Bretton Woods em 1944 representa um marco significativo na história econômica do pós-Segunda Guerra Mundial.

Para compreender o modo como foi pensado o sistema monetário delineado em Bretton Woods, é importante entender no contexto histórico anterior à sua criação, quando o sistema monetário internacional ainda estava fortemente vinculado ao padrão-ouro e os países enfrentaram a Grande Depressão.

Durante a Grande Depressão do período entre guerras, os Estados Nacionais tenderam a adotar medidas protecionistas, aumentando as barreiras ao comércio exterior, o que reduziu os fluxos de compra e venda internacionais. A redução nos níveis de cooperação econômica prejudicou a manutenção do padrão de vida dos cidadãos em diversos países (PULCHERIO, 2015, p.60).

Este período foi caracterizado por uma devastação econômica generalizada e a crescente preocupação em evitar a repetição dos erros que levaram à Grande Depressão dos anos 1930. Nesse contexto, 44 países aliados uniram forças para abordar os desafios financeiros iminentes e buscar soluções colaborativas.

Segundo, Brasil, (2021), o Banco Central, embora criado na Conferência de Bretton Woods, em 1944, o organismo internacional, apenas iniciou sua atuação, no ano seguinte, em 1945, quando 29 países, Brasil incluso, subscreveram seu convênio constitutivo.

De acordo com Santos e Barbosa, (2021), o FMI nasceu *com “o objetivo principal de melhorar as transações financeiras entre os Estados e reduzir a pobreza”*. Inicialmente concebido como um mecanismo para promover a estabilidade financeira global e facilitar transações econômicas entre os países, o FMI também assumiu a responsabilidade de contribuir para a redução da pobreza por meio de assistência financeira e políticas econômicas. Essa dupla missão reflete a complexidade do papel do FMI, que, ao longo do tempo, tem buscado equilibrar a necessidade.

Outro propósito fundamental do FMI era oferecer assistência financeira temporária aos países membros que enfrentassem dificuldades em suas

balanças de pagamento. Essa assistência tinha como objetivo prevenir crises econômicas e proporcionar o tempo necessário para a implementação de políticas corretivas.

Durante a Conferência de Bretton Woods, os países fundadores, em sua maioria aliados, desempenharam um papel crucial na formulação das políticas e estruturas do FMI. Inicialmente vinculado ao “estabelecimento de taxas de câmbio fixas em relação ao dólar norte-americano” Mendes, (2005), o FMI passou por adaptações ao longo dos anos em resposta às transformações econômicas globais.

Os Estados Unidos, em particular, exerceram uma influência proeminente na criação e no direcionamento do FMI. Emergindo como uma potência econômica significativa pós-guerra, os EUA moldaram não apenas os objetivos da instituição, mas também sua estrutura operacional. Os interesses geopolíticos dos Estados Unidos na promoção da estabilidade econômica global, prevenção de crises e proteção dos interesses comerciais foram refletidos no papel ativo do país na fundação do FMI.

Assim, a criação do FMI foi marcada pela interseção entre a necessidade global de estabilidade econômica pós-guerra e os objetivos geopolíticos específicos dos Estados Unidos, que buscavam estabelecer um sistema internacional que favorecesse a estabilidade, o comércio global e a proteção de seus próprios interesses econômicos.

2.1 Estrutura e organização do FMI

Sua estrutura organizacional está intrinsecamente ligada ao sistema de cotas, que determina o poder de voto dos países membros, influenciando diretamente as decisões estratégicas da instituição.

As cotas no FMI refletem as contribuições financeiras dos países membros, estabelecendo sua participação relativa na economia global. Isso impacta diretamente o Conselho de Governadores e o Conselho de Administração, onde o poder de voto está vinculado às cotas. Portanto, países

com cotas mais elevadas têm maior influência nas deliberações, enquanto aqueles com cotas menores têm representação proporcionalmente limitada.

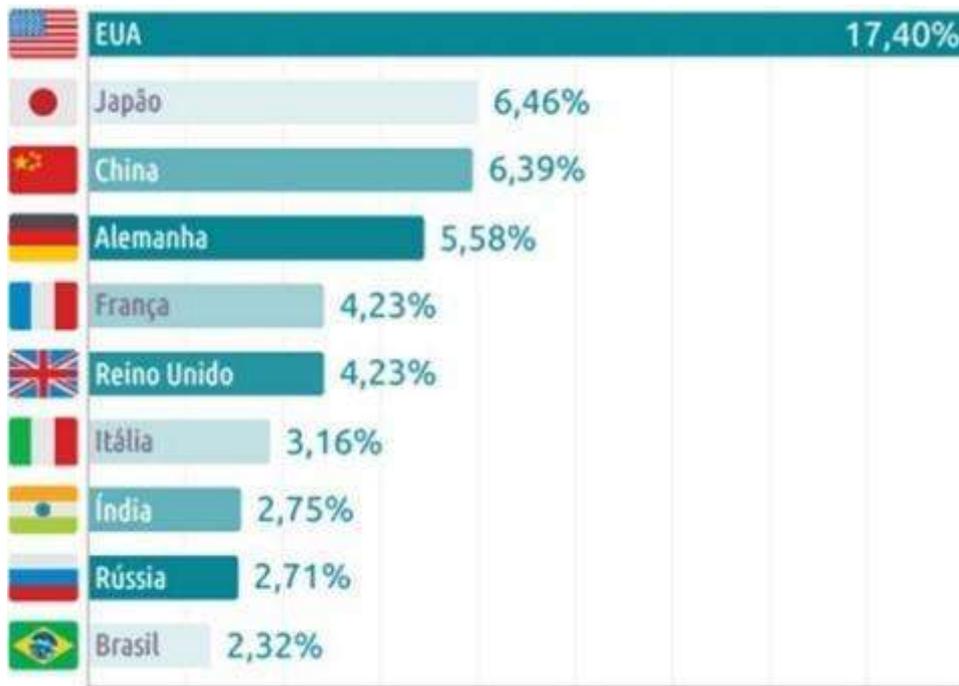
A relação entre cotas e poder de voto é manifesta no Conselho de Governadores, a autoridade máxima do FMI, onde o peso de voto de cada país reflete suas cotas. Da mesma forma, o Conselho de Administração, órgão executivo, é composto por diretores executivos representando grupos de países ou países individuais, de acordo com o tamanho de suas cotas.

2.2 Sistema de Cotas

Compreender o Sistema de Cotas é de grande importância, não apenas para entender como o FMI se organiza internamente como para exemplificar os balanços e desbalanços de poder entre os Estados-membros no que diz respeito à instituição.

Como se viu, o sistema de cotas é fundamental no FMI. Ele indica o valor que cada Estado irá subscrever, ou seja, os recursos que o Estado disponibilizará para o Fundo. Adicionalmente, define o peso do voto de cada país, além de indicar a quantia que o país pode tomar emprestado do Fundo (PULCHERIO, 2015, p.72, grifo meu).

Ao destacar como as cotas influenciam diretamente a dinâmica de poder dentro do FMI, é interessante ilustrar como o poder de voto está distribuído entre os 10 principais Estados-membros.



Fonte: Brasil, (2021)

A clara preponderância dos países desenvolvidos, sobretudo EUA, na porcentagem de votos os confere uma influência sem igual no Fundo, visto que, segundo o FMI, as quotas são fundamentais para o exercício de poder dos países membros nos órgãos de decisão e para o acesso dos países membros ao financiamento do Fundo.

2.3 Conselho de Governadores

O Conselho de Governadores do FMI desempenha um papel crucial como a autoridade máxima da instituição. Composto pelos representantes de todos os países membros, o Conselho de Governadores se reúne anualmente para tomar decisões estratégicas e fundamentais para o FMI. De acordo com o FMI, “os Governadores costumam ser o Ministro das Finanças ou o Governador do Banco Central”.

A principal responsabilidade do Conselho de Governadores é a aprovação de políticas fundamentais, como alterações no Acordo Constitutivo e mudanças nas cotas.

Esse órgão tem as seguintes funções indelegáveis, entre outras: admitir novos membros para o Fundo e estabelecer as condições para tanto; realizar arranjos formais para a cooperação com outras organizações internacionais; solicitar a um membro que se retire. O Conselho deve realizar 70 reuniões anualmente, no mínimo, além de outras reuniões eventualmente convocadas extraordinariamente (PULCHERIO, 2015, p.69-70).

A alocação de cotas, que determina o poder de voto de cada país, reflete diretamente na dinâmica do Conselho de Governadores, dando maior influência aos países com cotas mais substanciais. Além disso, é nesse fórum que são discutidos temas de relevância global, proporcionando um espaço para a coordenação de políticas econômicas internacionais.

2.4 Conselho de Administração

O Conselho de Administração é o órgão executivo do FMI e desempenha um papel central na supervisão das operações diárias da instituição. Composto por 24 diretores executivos que representam grupos de países ou países individuais, dependendo do tamanho de suas cotas, o Conselho de Administração é encarregado de tomar decisões operacionais e estratégicas. A liderança do Diretor-Gerente, escolhido pelo Conselho de Governadores, é essencial para a condução eficaz do Conselho de Administração.

O Conselho é uma importante fonte de legitimidade para o FMI. Seu sistema de representação garante um grau de participação de todos os 185 países membros sem a paralisia que se observa em alguns organismos internacionais com representação universal em seus conselhos (FMI, 2008, p. 20).

Este órgão desempenha um papel crítico na aprovação de programas de assistência financeira, na revisão de políticas e na supervisão das atividades do FMI. Além disso, é no Conselho de Administração que ocorrem as discussões detalhadas sobre as políticas e operações do FMI, refletindo a diversidade de perspectivas e interesses dos países membros.

3. Uma análise da influência das principais potências econômicas nos votos de países emergentes no âmbito do Conselho de Segurança da ONU

O atual panorama internacional revela disparidades significativas entre os Estados que o compõem, abrangendo tanto aspectos militares quanto econômicos. Essas divergências não apenas influenciam as dinâmicas globais, mas também delimitam as prioridades individuais de cada nação. Essa interconexão torna-se evidente ao analisarmos a relação entre as votações no Conselho de Segurança da ONU e a cooperação internacional via FMI.

Segundo Dreher, Sturm e Vreeland (2008), as votações no CSNU são frequentemente estimadas pelas grandes potências, pois os resultados dessas votações têm o poder de legitimar as ações dos Estados perante a comunidade internacional. Essa legitimação, por sua vez, reduz significativamente os custos políticos de sanções econômicas e ações militares promovidas por potências a nações mais fracas. Em paralelo, observa-se uma clara demanda nos Estados em desenvolvimento por empréstimos e investimentos internacionais, que podem ocorrer tanto diretamente entre países quanto por meio de organismos internacionais, como o FMI.

Developing countries offer up the legitimacy their UNSC votes provide in return for cash. Developed countries buy this legitimacy obfuscating the process behind a traditionally opaque international institution. Sometimes, the cost of providing legitimacy is too high, as the case of Gulf War Yemen illustrates. Typically, however, trades may be possible across international institutions where developed countries can offer resources through one and developing countries can offer legitimizing support through another (DREHER, STURM e VREELAND, 2008, p.23).

É relevante destacar que, mesmo quando o investimento é intermediado pelo FMI, ele permanece sujeito ao aval de outros países, especialmente dos principais Estados membros do fundo. Isso se deve ao sistema de cotas que confere amplo poder decisório aos maiores contribuintes, destacando-se os EUA, que detêm mais de 17% dos votos, conforme, Brasil, (2021).

Diante dos interesses diversos decorrentes das disparidades de poder no sistema internacional, evidencia-se uma contundente pressão econômica exercida pelos países desenvolvidos, especialmente os EUA, sobre os países em desenvolvimento que atuam como membros rotativos do CSNU, visando alinhar seus votos de acordo com os interesses das potências mais robustas.

The connection we find between council membership and aid receipts might imply that council members are willing to trade their vote for favors: they promote another country's interests in the Security Council in exchange for development aid from a U.N. agency over which the other country has influence (KUZIEMKO e WERKER, 2006, p.3).

Em síntese, as complexas relações entre votações no Conselho de Segurança, cooperação internacional via FMI e as disparidades de poder entre Estados delineiam um cenário onde as influências econômicas e políticas se entrelaçam de maneira intrincada, causando uma dinâmica própria em que a troca de interesses entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento gera uma interdependência desigual no que tange a influência em organismos internacionais.

3.1 Benefícios da cooperação internacional via FMI em detrimento da cooperação direta

Embora estados possam fazer investimentos ou prestar ajuda internacional diretamente aos países receptores, utilizar-se de um organismo internacional para fazê-lo apresenta benefícios que não podem ser ignorados pelas nações doadoras, sobretudo quando a cooperação financeira é oferecida em troca de votos no CSNU. Podemos destacar entre as vantagens a cobertura política, a condicionalidade do investimento e os custos, como abordam Dreher, Sturm e Vreeland (2008).

A cobertura política se deve ao fato do investimento nem sempre ser bem visto, principalmente quando o país receptor não é bem visto pelo público, ou não visto como um aliado confiável por parcelas do governo, seja domesticamente ou internacionalmente, fazendo com que uma cooperação direta acarrete em custos políticos indesejados para o governo doador.

Security Council votes are almost always traded behind the scenes because most countries prefer to conceal vote trading arrangements to escape public condemnation (Eldar 2008). Using the IMF for political cover further obfuscates the process. As argued by Vaubel (1986, 1991, 1996), delegating "dirty work" to international organizations allows governments to escape nationalist resentment. This holds for both donor and recipient countries (DREHER, STURM e VREELAND, 2008, p.8).

Tal imperativo, se destaca quando o investimento é feito em troca de votos no CSNU, pois a condenação pública pode levar a ressentimentos internos tanto na nação doadora quanto na nação receptora, por parte de suas respectivas sociedades civis, além de ameaçar a aparência de legitimidade dos votos feitos em favor do país doador. O benefício da condicionalidade se deve aos investimentos do FMI não serem feitos de maneira imediata, sendo seus aportes condicionados à decisão da diretoria executiva do fundo.

Recall that the IMF does not provide the entire loan upfront, and – in principal – continued disbursements are conditioned on economic policy changes. The IMF Executive Board, however, has the final word on all disbursements and has discretion in deeming countries compliant (Stone 2002, 2004, Harrigan et al. 2006). Many argue that the major shareholders exercise their power to pursue international political goals. While the Board certainly must contend with the Fund's internal rules, and all studies of the determinants of IMF lending show that economic variables guide IMF lending, a growing body of literature indicates that international politics matter as well (DREHER, STURM e VREELAND, 2008, p. 8-9).

A condicionalidade dos investimentos, pode funcionar como uma espécie de pressão contínua aos países receptores para que não votem contra os maiores investidores do fundo em votações futuras, sob o risco de terem os investimentos do FMI cessados.

A vantagem de custo se deve ao fato de a nação credora arcar com apenas uma fração do investimento, sendo uma parte arcada por outros países credores do FMI. No entanto, os custos de convencer os outros países credores do FMI em autorizar o auxílio podem exceder os benefícios financeiros.

To put it bluntly, when they provide foreign aid through the IMF, the major shareholders pay a fraction of the cost (Eldar 2008). Arguably, there is a trade-off between employing one's own funds and using the IMF's money. On the one hand, US policymakers may be able to influence international organizations almost as much as they can use their own resources, as shown by McKeown (2008), who draws from recently declassified documents. According to one of the internal documents, "when the United States has used its available resources for control and influence, it has not suffered a major defeat on a major issue of policy in the organizations surveyed" (p. 11). On the other hand, transaction costs increase. In addition to negotiating with the (potential) recipients of the funds, the United States has to leverage its influence on the international organization and convince other major shareholders to agree. Thus the IMF may be a less effective tool when the major shareholders disagree on a specific resolution (Copelovitch 2007). The relative efficiency of using the IMF therefore depends on the perceived costs of achieving consensus among the

major shareholders and the reduced costs of not needing one's own funds (DREHER, STURM e VREELAND, 2008, p. 8-9).

Conclui-se, a vantagem de custos depende do custo relativo ao consenso entre os países credores quanto à liberação do investimento. Portanto, ao utilizar o FMI, os investidores podem evitar custos políticos indesejados, pressionar continuamente os países receptores e compartilhar os custos com outros países credores. Dessa forma, a cooperação via FMI emerge como uma opção eficaz e econômica para alcançar objetivos de desenvolvimento e políticos.

3.2 Importância dos votos de Membros não-Permanentes do CSNU

Embora não possuam poder de veto e possuam uma margem de atuação mais limitada do que os membros permanentes do conselho, os membros rotativos, por sua representatividade, são uma mais que desejável fonte de legitimidade para as potências desenvolvidas.

The United States and other important countries may seek the support of the UNSC for reasons of legitimacy. Legitimacy may be both moral and informational. Members of the UNSC have access to sensitive documents and private discussions regarding the importance of taking international action. To the extent that the UNSC is a legitimizing force, every single vote matters. This view is consistent with the observation that there is a premium for getting (near) unanimous votes (see, e.g., Doyle 2001: 223). In the absence of UNSC legitimacy, domestic public support might be more difficult to achieve and the US Congress might be recalcitrant (Voeten 2001, Hurd 2007, Hurd and Cronin 2008). Chapman and Reiter (2004) indeed find that "Security Council support significantly increases the rally behind the president (by as many as 9 points in presidential approval)... This [robust] effect is unique among international institutions because other actions by the UN or regional security organizations do not significantly affect rallies (DREHER, STURM e VREELAND, 2008, p. 7-8).

Isso, pois podem diminuir os riscos diplomáticos da ação ao transparecer unanimidade nos votos, pressionando outras nações com poder de veto a não o usarem devido aos custos políticos de vetarem uma ação com ampla aceitação pela comunidade internacional e influenciar até mesmo o cenário doméstico ao demonstrar o consenso de nações estrangeiras com a política do governo.

Tabela 1— Lista de membros não permanentes de 1990 à 2004

Ano	África			Ásia-Pacífico		Europa Oriental	América Latina e Caribe		Europa Ocidental e Outros	
1990	Costa do Marfim	Etiópia	Zaire	Malásia	Iêmen	Romênia	Cuba	Colômbia	Canadá	Finlândia
1991		Zimbábue		Índia		Hungria		Equador	Áustria	Bélgica
1992	Cabo Verde	Djibouti	Marrocos	Paquistão	Japão	República Checa	Venezuela	Brasil	Nova Zelândia	Espanha
1993										
1994	Nigéria	Ruanda	Indonésia	Omã	Polónia	Argentina	Honduras	Alemanha	Itália	
1995	Botswana									
1996	Egito	Guiné-Bissau	Coreia do Sul	Japão	Eslovênia	Chile	Costa Rica	Portugal	Suécia	
1997										Quênia
1998	Gabão	Gâmbia	Bahrein	Ucrânia	Brasil	Argentina	Canadá	Países Baixos		
1999									Namíbia	
2000	Mali	Tunísia	Bangladesh	Bulgária	Jamaica	Colômbia	Irlanda	Noruega		
2001									Ilhas Maurícias	
2002	Camarões	Guiné	Síria	Romênia	México	Chile	Alemanha	Espanha		
2003									Angola	
2004	Argélia	Benin	Paquistão	Filipinas						

Fonte: Cosme, (2022)

Na tabela 1, podemos visualizar a participação rotativa no conselho de segurança da ONU de países não-permanentes entre 1990 e 2004. Esse recorte temporal foi escolhido por ter sido extensamente abordado na literatura, permitindo uma análise eficiente da dinâmica entre votos e cooperação internacional do período.

3.3. Alguns exemplos de pressão em países em desenvolvimento no CSNU através da cooperação internacional

Podemos destacar pelo menos 5 casos (Iêmen, Zimbábue, Gabão, Romênia e Equador) de influência, ou tentativa de exercê-la, direta no CSNU através de investimentos internacionais, além de evidenciar diversos demais casos concretos de expressivos aumentos no recebimento de cooperação financeira por membros não-permanentes durante seu período de mandato no CSNU. Quando o Iêmen, por questões domésticas e regionais, votou contra a invasão ao Iraque em 1990, sofreu duras represálias por meio do fim dos investimentos que estava recebendo dos EUA..

Baker points out that the United States cut all foreign aid to Yemen when their government failed to support the UNSC resolution that authorized the use of force in Iraq in 1990 (Baker 1995, 278). Baker was quoted saying “[t]hat is the most expensive vote you have ever cast” and the United States subsequently cut all of its USD 70 million in aid (DREHER, LANG, ROSENDORFF; VREELAND, 2018, p.13).

Além do auxílio direto, podemos evidenciar que a represália se estendeu também ao FMI, pois segundo Dreher, Sturm e Vreeland (2008), *“Despite dire need, Yemen was not granted an IMF arrangement for six years”*.

No caso do Zimbábue, percebe-se uma mudança de tratamento pelo FMI, após um comportamento contrário aos interesses de seu membro mais influente, os EUA.

In 1992, Zimbabwe entered into an International Monetary Fund (IMF or Fund) arrangement that promised regular disbursements of a loan subject to compliance with economic reform conditions. At the time, Zimbabwe was also serving a two year term on the United Nations Security Council, which was deciding the fate of the aggressor nation Iraq for having invaded its neighbor. The United States was leading an effort to dismantle the military power of Saddam Hussein. During its time as a Security Council member, Zimbabwe voted on several resolutions regarding Iraq that the United States cared a great deal about, including some resolutions that did not receive support from other developing countries. When Zimbabwe failed to support just one resolution against Iraq, however, the country was threatened by the IMF with new policy conditions to receive continued installments of the loan (Pilger 2002). Zimbabwe subsequently supported eleven Security Council resolutions opposing Iraq. The United States apparently used its sizeable influence at the IMF to change voting at the Security Council (DREHER, LANG, ROSENDORFF; VREELAND, 2018, p.2).

No que tange tanto ao Gabão quanto à Tanzânia, são dois países que desde sua independência nunca haviam recebido qualquer fundo do FMI, até seus respectivos mandatos como membros não-permanentes no CSNU.

Consider Gabon. From independence (1960) until 1977, the country never served on the UNSC and never had an IMF arrangement. Then in 1978 it served on the UNSC for the first time and entered into its first IMF arrangement. The story of Tanzania is similar. From independence (1961) until 1974, there was no UNSC membership and no IMF loan. In 1975, Tanzania began its first UNSC term and entered into its first IMF arrangement (DREHER, LANG, ROSENDORFF; VREELAND, 2018, p.10).

A coincidência temporal entre o início do serviço no Conselho de Segurança e a entrada em acordos de empréstimo do FMI levanta questões sobre a influência e as relações entre essas instituições internacionais. Ao analisarmos o caso da Romênia e do Equador, podemos perceber que eles fizeram significantes acordos com o FMI no contexto da Guerra do Golfo,

enquanto eles não apenas serviam no CSNU, mas também votavam contra o Iraque e de acordo com os interesses estadunidenses.

Returning to Gulf War examples, Romania served 1990-1991. The government signed an IMF arrangement in 1991 for 380.5 million SDR, of which 318.1 million SDR was disbursed. Why such generous treatment? Consider its voting record on resolutions pertaining to Iraq. Romania voted in favor of every US-supported resolution.¹³ Ecuador was also a member of the UNSC around the time of the Gulf War (1991-2). The government of Ecuador entered into an IMF arrangement in 1991, and ended up receiving nearly 20 million SDR from the IMF. How did Ecuador vote on the UNSC with respect to Iraq? While abstaining on two resolutions, it voted for 12 other resolutions against Iraq (DREHER, LANG, ROSENDORFF; VREELAND, 2018, p.11).

Podemos evidenciar também outros países que obtiveram um aumento significativo de auxílio financeiro por meio da cooperação internacional, direta ou indiretamente, durante anos considerados “importantes” para o Conselho de Segurança, enquanto exerciam seus mandatos como membros rotativos, se destacando dentre eles Brasil, Hungria, Cabo Verde e Venezuela, como expõem Costa; Baccharini, (2014).

Essa interação entre votos no cenário internacional e apoio financeiro destaca a importância das relações de poder e influência entre países e instituições internacionais. A possibilidade de que países possam buscar apoio financeiro em troca de alinhamento político levanta questões éticas e políticas sobre a transparência e a equidade nas relações internacionais.

3.4. Houve compra de votos no CSNU por parte das potências dominantes no sistema internacional?

De acordo com os dados apresentados e com a literatura disponível se constata uma ligação direta entre os mandatos de países emergentes no CSNU e o aumento do recebimento de ajuda externa, sobretudo em anos em que o conselho votou questões consideradas de extrema importância para o cenário internacional.

Council membership itself, and not simply some omitted variable, drives the aid increases. On average, the typical developing country serving on the council can anticipate an additional \$16 million from the United States and \$1 million from the United Nations. During important years, these numbers rise to \$45 million from the United States and \$8 million from the United Nations (KUZIEMKO e WERKER, 2006, p.16).

Em alguns casos os indícios apontam para o fato de que houve um aumento substancial nos empréstimos e investimentos, sejam eles via FMI ou provenientes dos EUA. Em outros, destacando-se os exemplos do Lêmen e do Zimbábue, há fortes indícios de que ao não votarem de acordo com os interesses estadunidenses sofreram duras perdas de investimentos.

Dada a situação exposta, conclui-se que houve casos de pressão através de investimentos por parte das potências dominantes, sobretudo os EUA, visando influenciar os votos de países emergentes no CSNU, caracterizando assim uma troca entre investimentos e alinhamento de votos. Portanto, pode-se afirmar que há fortes indícios de influência dos membros permanentes e do Conselho de Administração do FMI nos votos de membros não-permanentes no Conselho de Segurança.

CONCLUSÃO

Este estudo buscou investigar a relação entre investimentos internacionais, particularmente por meio do FMI, e as votações de países emergentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com o objetivo de iluminar a dinâmica de poder e influência no sistema internacional.

Ao analisar as características, histórico e organização dos principais organismos internacionais envolvidos, bem como conduzir análises de casos concretos, foi possível destacar a complexa interação entre interesses econômicos e políticos na arena global.

Os objetivos gerais visaram compreender a dinâmica de poder no sistema internacional, especialmente no contexto das votações no CSNU, e investigar como os investimentos financeiros podem influenciar as decisões políticas dos países membros do Conselho.

Embora os dados coletados e analisados não tenham permitido comprovar diretamente a prática de corrupção, eles revelam fortes indícios de que as potências dominantes, em particular os Estados Unidos, exercem pressão sobre os países membros não-permanentes do CSNU por meio de investimentos internacionais, buscando alinhar seus votos com seus interesses.

Os objetivos específicos delineados neste estudo foram alcançados por meio da identificação e documentação de casos específicos em que países membros não-permanentes do CSNU experimentaram mudanças no recebimento de auxílio financeiro em resposta a seus votos ou comportamentos no Conselho de Segurança.

A análise desses padrões temporais e relações causais entre o comportamento dos países membros não-permanentes no CSNU e os fluxos de assistência financeira internacional que recebem revelou uma correlação significativa, sugerindo que os investimentos financeiros podem ser utilizados como uma ferramenta para influenciar as decisões políticas dos países membros do CSNU.

Nesse sentido, conclui-se que há uma interação significativa entre os fluxos de assistência financeira internacional e o comportamento dos países membros não-permanentes no CSNU, sugerindo uma possível troca entre investimentos e alinhamento de votos.

Apesar da falta de evidências diretas de compra de votos, os padrões temporais e as relações causais identificadas apontam para uma influência substancial das potências dominantes e do Conselho de Administração do FMI nas decisões dos países emergentes no Conselho de Segurança.

Assim, este estudo não apenas lança luz sobre uma questão pouco explorada na literatura, mas também destaca a necessidade de maior transparência e prestação de contas por parte dos atores políticos internacionais no âmbito das organizações internacionais.

Espera-se que esta pesquisa estimule novas investigações e contribua para um debate mais informado sobre as relações entre cooperação internacional, poder econômico e decisões políticas no cenário global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Fundo Monetário Internacional**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/fmi> – (Acesso em 15 de março de 2024).

COSME, Mario Gallego. **Los miembros no permanentes del consejo de seguridad de las Naciones Unidas: acceso, candidaturas y participaciones**. História (São Paulo), v. 41, p. e2022020, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/h9yywPHN4kZj5ZLsxfsfSSt/> - (Acesso em 16 de março de 2024).

COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz; BACCARINI, Mariana. **UN Security Council decision-making: testing the bribery hypothesis**. Brasília. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, p. 29-57, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/b4cKXCbyyPPjnzFXZVsvFSv/?lang=en&format=html> – (Acesso em 16 de março de 2024).

DREHER, Axel; STURM, Jan-Egbert; VREELAND, James Raymond. **Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council**. Amsterdam. European Economic Review, v. 53, n. 7, p. 742-757, 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292109000312> – (Acesso em 16 de março de 2024).

DREHER, Axel; LANG, Valentin; ROSENDORFF, Peter; VREELAND, James. **Buying Votes and International Organizations: the Dirty Work-Hypothesis**. Rochester. Centre for Economic Policy Research (CEPR). 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3278665 - (Acesso em 16 de março de 2024).

HERZ, Mônica. **A Internacionalização da Política: A Perspectiva Cosmopolita em Face do Debate sobre a Democratização da ONU**. Rio de Janeiro. Contexto internacional, v. 21, n. 2, p. 259, 1999. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/38ff724fe238219f43ffea87208ae531/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1936339> – (Acesso em 16 de março de 2024).

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro. Elsevier Brasil, 2015.

HERZ, Mônica. **O Brasil e a reforma da ONU**. São Paulo. Lua Nova: revista de cultura e política, p. 77-98, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/wKZNBQ7YQng3CVvVgwH4JbJ/?lang=pt> – (Acesso em 16 de março de 2024).

GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE. **Avaliação da Governança do FMI**. Washington, 2008. Disponível em:

<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781451949513/9781451949513.xml>
– (Acesso em 15 de março de 2024).

KUZIEMKO, Ilyana; WERKER, Eric. **How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations**. Chicago. Journal of political economy, v. 114, n. 5, p. 905-930, 2006. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/507155> – (Acesso em 16 de março de 2024).

MENDES, Livia Medeiros. **Do padrão ouro a Bretton Woods: algumas considerações**. Monografia (Ciências Econômicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5646464/mod_folder/content/0/padr%C3%A3o%20ouro%20a%20Bretton%20Woods.pdf – (Acesso em 15 de março de 2024).

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf> – (Acesso em 15 de março de 2024).

PULCHERIO, Marcia. **O FMI e o sistema monetário e financeiro internacional: A interferência do Poder Estrutural americano**. Dissertação de Mestrado (Economia Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2015/Marcia%20Cristina%20Derr%C3%A9%20Torres%20Fernandes%20Pulcherio.pdf> – (Acesso em 15 de março de 2024).