

## **Título: “O processo de construção do Banco Mundial sob o enfoque da Economia Política Internacional.”**

**Gabriel Rached<sup>1</sup>**

O Banco Mundial, organismo multilateral criado em 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods, é produto de uma conjuntura internacional específica marcada pela ascensão dos Estados Unidos ao posto de potência hegemônica.

Constituído originalmente com o propósito de auxiliar nos processos de reconstrução e desenvolvimento dos países-membros por meio de políticas de financiamento, o Banco Mundial foi alterando, ao longo das décadas, tanto sua visão acerca do processo de desenvolvimento quanto sua forma de atuação no âmbito internacional. Estas mudanças expressam contextos internacionais específicos que resultam, em grande medida, das estratégias de gestão do sistema mundial por parte do *hegemon* em um ambiente internacional permeado pela rivalidade interestatal.

Com base nesta perspectiva, o objetivo geral deste artigo consiste em recuar no tempo para observar os antecedentes da criação do Banco Mundial e, com o auxílio do enfoque da Economia Política Internacional, compreender como essa dinâmica anterior à sua criação influenciou - e continua influenciando - o modo de atuação desse organismo na intermediação da relação entre a periferia latino-americana e o *hegemon*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema interestatal; Relações Internacionais; Hegemonia; Organismos Multilaterais; Banco Mundial; Economia Política Internacional.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ – IE/UFRJ e Professor da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes – FCPERJ/UCAM. Membro do Coletivo Crítica Econômica.

## 1. Introdução e localização do tema

O Banco Mundial é um organismo multilateral criado em julho de 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods<sup>2</sup>. Esses acordos tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, país que despontava no cenário internacional como potência econômica e militar, tendo como principais desdobramentos a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial. Criados, em tese, com o intuito de reconstruir, estabilizar e desenvolver a economia mundial, esses órgãos multilaterais, ambos sediados em Washington, passam a representar o alicerce sob o qual se estruturou a nova ordem mundial no pós-guerra (MASON & ASHER, 1973, p. 04).

Na contramão da maioria dos estudos realizados sobre o Banco Mundial, a perspectiva adotada por este artigo tem por objetivo examinar a instituição pela ótica do longo prazo, ou seja, observar esse organismo enquanto produto de uma conjuntura internacional específica - e não simplesmente como o ponto de partida da análise. Dessa forma, convém então apresentar a relevância de examinar o Banco pela perspectiva de longo prazo, resgatando alguns elementos históricos associados à constituição deste organismo<sup>3</sup>.

Levando em consideração que o Banco Mundial foi constituído para funcionar como organismo estabilizador da nova ordem mundial do período pós-guerra, torna-se natural pressupor que os Estados Unidos - amparados pela sua posição de destaque como potência mundial - apresentavam condições para desfrutar de maior poder no interior da instituição desde o momento de sua gênese em 1944. Nesse sentido, ao serem negociadas as regras e os instrumentos de atuação do Banco para a estruturação da nova ordem econômica mundial, tratava-se de questão fundamental para os Estados Unidos – no intuito de perpetuar institucionalmente sua posição de destaque no cenário internacional – empenhar-

---

<sup>2</sup> A Conferência, que fazia parte das negociações do pós-guerra, foi realizada no estado norte-americano de New Hampshire e contou com cerca de 400 delegados, representantes de 44 países, com o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais em tempos de paz.

<sup>3</sup> O presente artigo é um desdobramento da tese de doutorado do autor intitulada: “*As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais*”. Para uma visão mais detalhada sobre o tema ver Rached, 2008.

se para garantir certo grau de controle sobre a dinâmica de funcionamento de instituição (IKENBERRY, In FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 49).

Grande parcela do controle exercido pelos Estados Unidos no interior do Banco Mundial foi sedimentada na própria estrutura de governança da instituição, uma vez que a distribuição de poder no controle interno do Banco não segue a estrutura igualitária entre os países-membros - em que todos os países, pequenos e grandes, ricos e pobres, são considerados iguais. Na verdade, em se tratando do controle no interior da instituição, a parcela destinada a cada membro acompanha as desigualdades da distribuição de riqueza e poder observada no cenário internacional, desigualdade que é traduzida na percentagem das cotas de ações do Banco (que determina o poder de voto) que cada país possui. O maior acionista do Banco Mundial é o governo dos Estados Unidos, o único que possui poder de veto sobre as decisões da organização. Tal distribuição de poder em termos da governança do Banco já evidencia que a dinâmica de funcionamento da instituição é permeada pela hierarquia existente no sistema interestatal (GILBERT & VINES, 2000, p. 20).

Em linhas gerais, o ponto que se pretende destacar aqui é que a criação do Banco Mundial na Conferência de Breton Woods reflete um momento de rearranjo de poder e riqueza em escala mundial. Trata-se de um momento em que os Estados Unidos despontam como novo poder hegemônico, e as questões acerca da forma de gestão do sistema internacional passam a figurar entre as prioridades da agenda política externa do *hegemon*<sup>4</sup>.

Para compreendermos o processo de criação do Banco Mundial é necessário voltar no tempo para incluir na análise alguns aspectos da dinâmica do sistema interestatal. Na seqüência, será discutido como o princípio do multilateralismo desponta no debate no campo das Relações Internacionais - bem como a forma de interação entre os organismos multilaterais e o *hegemon*.

---

<sup>4</sup> O termo “*hegemon*” é utilizado por diversos autores como forma de referência à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Esse termo, originado a partir do conceito de “hegemonia” formulado por Gramsci, é adotado em trabalhos importantes que contribuíram para o desenvolvimento dessa tese, tais como: Arrighi (1996), Gonçalves (2005), Fiori (1999 e 2004), Ruggie (1992) e Foot, Macfarlane & Mastanduno (2003).

## **2. Aspectos históricos do Sistema Interestatal: a rivalidade na disputa por Poder e Riqueza**

O processo de formação dos Estados Nacionais<sup>5</sup> representa um tópico que levanta, até hoje, um amplo debate no campo da Economia Política e das Relações Internacionais. Mesmo levando em conta a complexidade que existe em torno do tema, é importante analisar alguns elementos desse processo para a melhor compreensão do papel desempenhado pelos Estados, desde sua origem, dentro da dinâmica do sistema mundial.

Para tal tarefa é necessário retornar no tempo, mesmo correndo o risco inerente a esse tipo de análise, dado que essas incursões no passado nos remetem para o terreno pantanoso da análise histórica mundial.

A finalidade de reconstruir processos iniciados nos séculos anteriores consiste em aprofundar a compreensão do panorama atual como um desdobramento de algo maior, ou seja, trata-se de uma forma de abordar a temática como se o momento atual representasse um determinado estágio de desenvolvimento inserido na rota de um sistema interestatal em constante evolução.

Em sua obra “O longo século XX”, Giovanni Arrighi retoma o conceito de longa duração (*longue durée* de Fernand Braudel) como instrumento de análise histórica do processo de formação do sistema capitalista mundial. É com base nesta obra, que recupera o método histórico-interpretativo de Braudel, que se desenvolve esta seção que não tem a pretensão de reconstruir os passos desses grandes historiadores econômicos, porém se faz necessária pela contextualização da perspectiva interpretativa adotada no presente artigo: a análise simultânea e articulada da dinâmica política e econômica inerentes às Relações Internacionais que, na essência, podem ser traduzidas nas relações entre os processos de acumulação de poder e riqueza em escala global.

Vejamos brevemente como essa temática foi abordada por algumas correntes e autores relevantes na constituição do pensamento econômico, e como esse resgate pode contribuir para a configuração do referencial teórico necessário ao estudo da atuação do Banco Mundial no âmbito internacional. Nesse sentido, a idéia consiste em apresentar

---

<sup>5</sup> Acerca das origens e do conceito de Estado Nacional, Martinelli coloca que: “A encarnação institucional da autoridade política na sociedade moderna é o Estado-Nação, isto é, uma entidade política soberana e impessoal que usufrui de jurisdição suprema sobre uma população e um território claramente delimitados, que

alguns elementos referentes às linhas de pesquisa da corrente que ficou conhecida como “Economia Política Internacional”.

O conflito de interesses e classes não recebe um lugar de destaque no pensamento mercantilista, mas o poder dos príncipes e a competição dos Estados ocupam lugar central na sua visão sobre a origem da riqueza das nações:

Mesmo que não tenham desenvolvido sua tese de forma sistemática ou teórica, os mercantilistas foram os primeiros a identificar a relação congênita do poder político com a riqueza capitalista, e a importância do dinheiro na competição entre os Estados territoriais e na criação do excedente econômico. Fundaram, em última instância, a economia como política econômica e para eles o crescimento do poder estava essencialmente ligado ao crescimento da riqueza e vice-versa (FIORI, In: FIORI & MEDEIROS, 2001, p. 18).

A história também ensina que os Estados nasceram junto com o capitalismo e estabeleceram com ele, através dos séculos, uma relação tormentosa, mas indispensável e frutífera para os “donos do dinheiro” e os “donos do poder político”.

Marx convidou-nos a abandonar por algum tempo a esfera da circulação, onde tudo acontece às claras e à vista de todos os homens, para acompanhar o dono do dinheiro e o dono da força de trabalho até a esfera da produção, em cuja soleira somos confrontados com os dizeres “É proibida a entrada, exceto a negócios”. Ali, prometeu finalmente desvendarmos o segredo da geração do lucro. Braudel também nos convidou a deixar por algum tempo a esfera ruidosa e transparente da economia de mercado e a acompanhar o dono do dinheiro até outro domicílio oculto, onde só se é admitido a negócios, mas que fica um andar de cima, e não um andar abaixo do mercado.

Ali, o dono do dinheiro encontra-se com o dono, não da força de trabalho, mas do poder político. E ali, prometeu Braudel, desvendaremos o segredo da obtenção dos grandes e sistemáticos lucros que permitiram ao capitalismo prosperar e se expandir “indefinidamente” nos últimos quinhentos ou seiscientos anos, antes e depois de suas incursões nos domicílios ocultos da produção (ARRIGHI, 1996, p. 25).

De acordo com Charles Tilly, os dois grandes processos interdependentes da era moderna são de certa forma simultâneos: a criação do sistema de Estados nacionais e a formação do sistema capitalista mundial (TILLY, 1984, p. 147). Nesse contexto, não podemos deixar de considerar o pioneirismo do território europeu e sua importância na configuração, desde a etapa embrionária, do incipiente sistema de Estados Nacionais.

Tanto na Antiguidade quanto no fim da Idade Média as cidades européias exerceram o papel de semeadoras dos componentes do “capitalismo político” seja do ponto de vista comercial seja do ponto de vista bancário-financeiro. Nas palavras de Arrighi, o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado:

Em parte alguma, com exceção da Europa, esses componentes do capitalismo fundiram-se na poderosa mescla que impeliu as nações européias à conquista territorial do mundo e à formação de uma economia mundial capitalista poderosíssima e verdadeiramente global. Por essa perspectiva, a transição realmente importante, que precisa ser elucidada, não é a do feudalismo para o capitalismo, mas a do poder capitalista disperso para um poder concentrado. E o aspecto mais importante dessa transição é a fusão singular do Estado com o capital, que em parte alguma se realizou de maneira mais favorável ao capitalismo do que na Europa (ARRIGHI, 1996, p. 11).

O sistema interestatal originado na Europa por volta do século XVII foi estruturado em um ambiente de competição entre territórios econômicos soberanos, sendo que as guerras - enquanto mecanismo de acumulação de poder e integração territorial - exerceram papel fundamental para a configuração dessa nova forma de organização sistêmica. De acordo com Fiori:

Pouco a pouco, as guerras foram desenhando as fronteiras externas e internas destes centros de acumulação de poder que se transformaram nos estados ganhadores, responsáveis pelo nascimento, nos séculos XVII e XVIII, dos mercados e das economias nacionais. Durante esse longo período secular de acumulação originária do poder e da riqueza, estabeleceram-se relações incipientes entre o mundo das trocas e o mundo das guerras, mas só depois que os poderes e os mercados se “internalizaram” mutuamente é que se pode falar do nascimento de uma força revolucionária, com um poder de expansão global, uma verdadeira máquina de acumulação de poder e riqueza que só foi

inventada pelos europeus: os “estados/economias nacionais” (FIORI, 2004, p. 22).

Em sua essência, essa nova forma de organização requer que cada Estado-Nação esteja potencialmente em competição com os outros para a manutenção de sua própria existência. De acordo com Charles Tilly (1996, p. 127), existe uma lógica defensiva de guerra que retroalimenta a competição entre os Estados Nacionais. Esse comportamento defensivo possui como objetivo central assegurar a permanência de seu próprio território, mediante a ameaça coercitiva potencial de outro território vizinho, através de uma expansão territorial defensiva.

Seguindo sua linha de argumentação, cada território visava uma zona de segurança que afastasse os potenciais invasores das fronteiras de seus territórios. Quando duas unidades fronteiriças se dispusessem a construir sua zona de segurança num mesmo território estaria configurado o panorama de guerra (TILLY, 1996, p. 127-128).

Assim como acontece na esfera do poder, o capital apresenta, em sua essência, uma tendência permanente de expansão e internacionalização. Em todas as sociedades e momentos do capitalismo, o capital financeiro projetou-se para fora como forma de conquista ou de preservação do seu valor patrimonial. Num caso, movido pelo objetivo de expansão de seu “território de arbitragem”, no outro, como forma de assegurar-se contra as incertezas, ancorando sua riqueza nas moedas mais sólidas.

O capital possui, simultaneamente, uma natureza nacional (identificação com determinada unidade territorial) e uma natureza expansionista de âmbito internacional que, paradoxalmente, irá encontrar uma barreira à sua expansão - na disputa pelas melhores condições de valorização - na soberania de outra unidade territorial.

Dados os custos envolvidos nos embates bélicos, quanto mais abundantes fossem os recursos disponíveis de um território, maiores seriam as chances de expansão e acúmulo de poder. Em outras palavras, quanto maior a capacidade de arrecadação tributária de um território, melhores seriam as condições para equipar o exército e alcançar o monopólio das armas.

Aprofundava-se assim a convergência entre o universo da guerra e o universo dos negócios, sendo que o ponto de partida para analisar a dinâmica do sistema capitalista

interestatal pode ser sintetizado na natureza permanentemente expansiva tanto do poder quanto do capital.

A moeda nacional teve papel fundamental para facilitar a administração dos territórios recém-incorporados ao passo que homogeneizavam o espaço político do poder emissor (pagamentos de impostos, dívidas, etc.). Sem o apoio do capital o poder se fragmentaria com mais facilidade. Por outro lado, aliado ao poder vitorioso, o capital teria mais facilidade de se expandir e estabelecer situações de monopólio e lucros extraordinários.

De acordo com Fiori (2004, p. 45) o essencial, do ponto de vista da competição capitalista, é a conquista permanente de novas situações de monopólio, capazes de gerar lucros extraordinários. Este é o centro da dinâmica de acumulação capitalista e o único objetivo dos seus capitais individuais, que precisam inovar permanentemente para conquistar e manter suas posições exclusivas, do ponto de vista tecnológico e organizacional, mas também, do ponto de vista do controle dos mercados cativos<sup>6</sup>.

O comportamento defensivo de cada território econômico representa claramente que - seja no campo da ação, seja no da reação - os territórios estariam inseridos em um ambiente de competição onde a garantia de segurança seria a acumulação de poder para escapar da esfera de poder dos outros. A configuração de um ambiente de constante insegurança apresenta-se suficiente para que se estabeleça um círculo vicioso de acumulação de segurança e poder.

A grande contradição existente nesse ambiente de competição consiste no fato de que as unidades de poder envolvidas participam de uma corrida armamentista permanente motivadas pelo desejo de garantir a paz de seus respectivos territórios. Nas palavras de Fiori:

Nesse sentido, apesar do paradoxo aparente, se pode dizer que a necessidade de expandir o poder para conquistar a paz acaba transformando a paz na justificativa número “um” da própria guerra (FIORI, 2004, p. 27).

---

<sup>6</sup> Nas palavras de Fiori: “Mas este é um jogo para poucos competidores, e sempre foi ganho pelos capitais que foram escudados pelo poder das Grandes Potências que dispunham de cotas nacionais importantes dentro da massa do capital financeiro mundial. É quase impossível imaginar a existência de “territórios econômicos” que tenham sido conquistados sem uma aliança do capital financeiro com o poder político, e não é provável que esta aliança possa ser desfeita nem que o capital financeiro possa impor seu império mundial, como pensa Bukharin, sem o apoio do poder político” (FIORI, 2004, p. 45).



O anverso desse processo foi a competição interestatal pelo capital circulante. As cidades, na era moderna, ficaram sob o poder de Estados Nacionais concorrentes, numa situação de luta perpétua pelo poder, na paz ou na guerra. Essa luta competitiva criou as mais amplas oportunidades para o moderno capitalismo ocidental.

Segundo Weber (1961, p. 249), os Estados, separadamente, tiveram que competir pelo capital circulante, que lhes ditou as condições mediante as quais poderia auxiliá-los a ter poder. Portanto, foi o Estado Nacional bem delimitado que proporcionou ao capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento.

Essa competição pelo capital circulante entre “estruturas grandes, aproximadamente equivalentes e puramente políticas”, resultou na memorável aliança entre os Estados em ascensão e as forças capitalistas, disputadas e privilegiadas, que foi um fator fundamental para a criação do capitalismo moderno. Nem o comércio nem as políticas monetárias dos Estados modernos podem ser compreendidos sem essa singular competição e “equilíbrio” políticos entre os Estados europeus durante os últimos quinhentos anos (WEBER, 1961, p. 249).

A concorrência interestatal foi componente crucial de toda e qualquer fase de expansão financeira, bem como fator de vulto na formação dos blocos de organizações governamentais e empresariais que conduziram a economia capitalista mundial por suas sucessivas fases de expansão material. Mas a concentração do poder nas mãos de determinados blocos de órgãos governamentais e empresariais foi tão essencial para as reiteradas expansões materiais da economia mundial capitalista quanto a concorrência entre estruturas políticas “aproximadamente equivalentes”<sup>7</sup>.

Nesse sentido, o processo de formação e expansão do moderno sistema interestatal acabou configurando o *locus* primário de manifestação do poder mundial, levando à formação do embrião do sistema de Westfalia, um sistema mais amplo de Estados

---

<sup>7</sup>De acordo com Arrighi: “Assim, vê-se que a expansão do poder capitalista nos últimos anos esteve associada não apenas à competição interestatal pelo capital circulante, como enfatizou Weber, mas também à formação de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas para controlar o meio social e político em que se realizava a acumulação de capital em escala mundial. Nos últimos quinhentos anos, essas duas condições fundamentais da expansão capitalista foram continuamente recriadas em paralelo. Todas as vezes que os processos de acumulação de capital em escala mundial, tal como instituídos numa dada época, atingiram seus limites, seguiram-se longos períodos de luta interestatal, durante os quais o Estado que controlava ou passou a controlar as fontes mais abundantes de excedentes de capital tendeu também a adquirir a capacidade organizacional necessária para promover, organizar e regular uma nova fase de expansão capitalista, de escala e alcance maiores do que a anterior” (ARRIGHI, 1996, p. 14).

Nacionais. Considerando o Tratado de Westfalia de 1648 como marco, teve início a formação e emergência de um novo sistema mundial de governo cujas principais características podem ser resumidas em três grandes linhas propositivas:

- Não há autoridade ou organização acima dos Estados soberanos;
- Os Estados passam a integrar um sistema político mundial, ou seja, um único sistema político; e
- Esse novo sistema fundamenta-se no direito internacional e no equilíbrio de poder.

O sistema mundial moderno se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações fundamentais, lideradas e governadas por sucessivos ciclos hegemônicos<sup>8</sup>. Essas reestruturações são um fenômeno característico do moderno sistema de governo, que emergiu da decadência e eventual desintegração do sistema de governo da Europa medieval.

Em contraste com o sistema medieval, o moderno sistema de governo consiste na institucionalização da autoridade pública em domínios jurisdicionais mutuamente excludentes. Os direitos de propriedade privada e os direitos de governo público tornam-se absolutos e distintos; as jurisdições políticas tornam-se exclusivas e são claramente demarcadas por fronteiras; a mobilidade das elites dominantes pelas jurisdições políticas se torna mais lenta e acaba por ser suspensa; a lei, a religião e os costumes tornam-se “nacionais”, ou seja, não sujeitos a nenhuma outra autoridade política senão a do soberano (ARRIGHI, 1996, p. 31).

Desenvolvia-se, passo a passo, um sistema de governo atrelado ao processo de acumulação capitalista em escala mundial. A ascensão e expansão do moderno sistema interestatal foi tanto principal causa quanto efeito do intenso movimento de acumulação de capital.

De acordo com Tilly (1984, p. 40), o estreito vínculo histórico entre o capitalismo e o moderno sistema interestatal é marcado tanto pela contradição quanto pela unidade. Nas palavras do autor, devemos levar em conta o fato de que:

(...) o capitalismo e os Estados nacionais cresceram juntos, e é de se presumir que tenham dependido um do outro de algum modo, mas os capitalistas e os centros de acumulação de capital, muitas vezes,

---

<sup>8</sup> Uma análise mais detalhada do conceito de hegemonia pode ser encontrada na Seção 4 deste artigo.

ofereceram uma resistência deliberada à ampliação do poder do Estado (TILLY, 1984, p. 140).

Como regra geral, as grandes expansões materiais só ocorreram quando um grande bloco dominante acumulou poder mundial suficiente para ficar em condições não apenas de contornar a competição interestatal, ou erguer-se acima dela, mas também de mantê-la sob controle, garantindo um mínimo de cooperação entre os Estados.

É importante observar na dinâmica do sistema mundial que foi moldando-se ao longo dos últimos cinco séculos – mais especificamente após 1648 – a presença de uma relação congênita entre acumulação de riqueza e acumulação de poder. Os Estados nacionais, inseridos num sistema movido pela competitividade interestatal em torno do binômio “poder e dinheiro”, foram e continuam sendo elementos fundamentais dentro desse processo.

Ainda que cada ciclo hegemônico tenha adotado uma estratégia particular de gestão do sistema mundial, os elementos determinantes que propiciam a escalada e permanência nesse posto de destaque dentro da dinâmica interestatal continuam sendo os mesmos: a acumulação de riqueza e poder dentro do sistema mundial.

Isto posto, vejamos agora como o princípio do multilateralismo desponta no debate internacional e qual sua efetiva relevância na constituição de organismos multilaterais como o Banco Mundial.

### **3. O princípio do Multilateralismo nas Relações Internacionais**

Multilateralismo, de forma simplificada, pode ser definido como a prática de coordenação de políticas - em grupos de três ou mais Estados - de acordo com certos princípios. Normas multilaterais foram institucionalizadas ao longo da história, desde as origens do moderno sistema mundial, tendo como principais funções<sup>9</sup>:

- Definir e estabilizar os direitos de propriedades dos Estados soberanos;
- Gerenciar os problemas de coordenação entre os Estados; e

---

<sup>9</sup> Nas palavras de Ruggie: “Multilateralism is a generic institutional form of modern international life, and as such it has been present from the start. (...) Historically, the generic form of multilateralism can be found in institutional arrangements to define and stabilize the international property rights of states, to manage coordination problems, and to resolve collaboration problems” (RUGGIE, 1992, p. 567).

- Resolver problemas de colaboração entre os Estados.

O princípio do multilateralismo vai além de uma série de relações bilaterais. Trata-se de uma forma de prevenção/resolução de conflitos em que os Estados envolvidos se identificam em função de uma causa comum. Nesse tipo de acordo, a guerra contra um desses Estados pode tornar-se, automaticamente, uma guerra contra todos os demais pactuantes, formando assim uma aliança potencialmente permanente contra o inimigo externo que se torna, iminentemente, inimigo de todos.

Mais especificamente, seria como se houvesse um acordo entre um subgrupo de Estados firmando um esquema de autodefesa coletiva cuja duração é, a princípio, indefinida contra qualquer agressor potencial. Esse esquema é baseado em dois princípios do multilateralismo: a indivisibilidade das ameaças à coletividade (isso é, não importa qual dos Estados pactuantes tenha sido atacado e nem por quem) e o pressuposto da responsabilidade coletiva incondicional.

O princípio do multilateralismo pode ser analisado também sob o enfoque institucional. Robert Keohane definiu instituições como “persistent and connected sets of rules, formal and informal, that prescribe behavioural roles, constrain activity and shape expectations” (KEOHANE, 1990, p. 732). As principais funções dessas instituições seriam as de definir e estabilizar direitos de propriedade no plano internacional, solucionar problemas de coordenação da ação coletiva e resolver questões de colaboração entre agentes.

Com base no ponto de vista institucionalista, o termo “multilateral” pode ser compreendido como um adjetivo que modifica o substantivo “instituição”. Assim, o multilateralismo representaria uma forma institucional genérica dentro do campo das relações internacionais. Ilustrando o conceito de forma mais específica, temos que:

Multilateralism is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of “generalized” principles of conduct – that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence (RUGGIE, 1992, p. 571).

Na prática, a perpetuação e o sucesso do multilateralismo se baseiam na configuração de uma reciprocidade difusa entre seus membros, ou seja, os membros esperam que o acordo proporcione, em seu conjunto, uma ampla equivalência de benefícios ao longo do tempo. Para esse sistema funcionar, cada Estado deve acreditar que os sacrifícios no presente irão, de fato, frutificar e retornar no longo prazo, e que os outros membros não deixarão de cumprir o acordo implícito, mesmo que se encontrem tentados a tal.

Até o século XX, em poucas situações o multilateralismo alcançou a amplitude necessária a ponto de gerar organizações formais. A guinada para as organizações formais de cunho multilateral, abordando grandes questões de interesse internacional, ganhou peso de fato a partir do final da Primeira Guerra Mundial<sup>10</sup>.

É importante reforçar, portanto, que a prática do multilateralismo não foi inventada no século XX. Trata-se de uma forma institucional genérica do moderno sistema interestatal, e suas primeiras linhas vem sendo delineadas desde a origem desse sistema. No entanto, é possível observar que a amplitude e a diversidade de acordos acerca de uma vasta gama de temas e áreas cresceram substancialmente na esfera multilateral, principalmente depois de 1945. Naturalmente, essa mudança está associada à estratégia de gestão do sistema mundial implementada pelos Estados Unidos no pós-guerra, momento em que ascenderam a uma posição de destaque na hierarquia mundial.

Ao longo da história do capitalismo, cada uma das nações que alcançou o *status* de nação hegemônica por determinado período adotou uma forma de gestão do sistema mundial específica – em geral optando por aquela que contribuísse para perpetuar sua manutenção nesse posto por mais tempo. Cada nação hegemônica optou por adotar determinada estratégia, decisão atrelada ao contexto histórico em que estava inserida bem como à distribuição de poder na esfera internacional daquele período.

---

<sup>10</sup> De acordo com Ruggie: “Above all, a completely novel form was added to the institutional repertoire of states in 1919: the multipurpose, universal membership organization, instantiated first by the League of Nations and then by the UN. Prior international organizations had but limited membership, determined by power, function, or both, and they were assigned specific and highly circumscribed tasks. In contrast, here were organizations based on little more than shared aspirations, with broad agendas in which large and small had a constitutionally mandated voice. Moreover, decision making within international organizations increasingly became subject to the mechanism of voting, as opposed to treaty drafting or customary accretion; and voting itself subsequently shifted away in most instances from the early unanimity requirement that was consistent with the traditional mode of conducting international proceedings” (RUGGIE, 1992, p. 583).

No contexto do pós-guerra, momento em que o contexto internacional apresentava uma correlação de forças diferente da anterior, a própria nação líder buscou refazer sua estratégia no “jogo” da acumulação de poder e riqueza em escala global. Nesse sentido, já que havia emergido do conflito como potência econômica e militar, coube aos Estados Unidos, no intuito de ocupar efetivamente o posto de nação hegemônica, a missão de delinear as novas bases do regime de gestão do sistema mundial.

A agenda institucional norte-americana baseava-se, sobretudo, no desejo de reestruturar a ordem internacional por meio de medidas de cunho multilateral a nível global. A compreensão do movimento para a adoção dessa agenda institucional específica, de certa forma, encontrava-se amplamente vinculada à estratégia e às particularidades desse *hegemon*, sendo necessário levar em conta tanto o panorama internacional quanto a situação doméstica nesse momento.

To the extent that it is possible to “know” these things, historical counterfactuals suggest that the likeness among *hegemons* stops short of the *institutional form* by which they choose to organize the system. (...) Thus, all hegemonies are not alike. The most that can be said about a hegemonic power is that it will seek to construct an international order in some form, presumably along lines that are compatible with its own international objectives and domestic structures (RUGGIE, 1992, p. 585).

Para os planejadores americanos do pós-guerra o multilateralismo, em seu sentido genérico, representou um princípio “arquitetônico” fundamental sobre o qual deveria ser reconstruído o mundo naquele momento. O debate existente na literatura acerca do papel do multilateralismo na organização da nova ordem econômica no pós-guerra confirma, através de certo consenso, que seu papel foi essencial.

A partir de então, as relações entre as nações passaram a ter como referência certa hierarquia de poder a ser mediada e legitimada pelos organismos multilaterais. No entanto, os Estados Unidos tinham garantido para si uma posição privilegiada no cerne desses organismos, inclusive, através do poder de veto de medidas aprovadas nessas instâncias.

To underscore the obvious, the United States did not seek to endow formal international organizations with extensive independent powers; that was not its multilateral agenda. The Americans insisted on a veto in the UN Security Council. (...) Voting in the international financial institutions was and remains weighted, the

United States still having the largest single share (RUGGIE, 1992, p. 589).

Analisando por outro enfoque, o multilateralismo é uma forma institucional relativamente exigente do ponto de vista do *hegemon*, já que este poderia valer-se de opções unilaterais ou bilaterais para alcançar seus objetivos, numa amplitude maior que a de qualquer outro Estado. Seguindo esse raciocínio, o que torna o compromisso do *hegemon* com o multilateralismo crível para as outras partes? Em outras palavras, o que garante aos outros Estados que o *hegemon* não recuará, caso mudasse de idéia ou reavaliasse seus interesses de curto prazo, deixando-os assim em uma situação difícil?

Inicialmente, a garantia de perpetuação de acordos multilaterais encontra-se atrelada à efetividade da reciprocidade difusa entre os membros. Esse fato baseia-se na hipótese norteadora de que conforme as expectativas se mantêm, ao passo que cada membro não insista em ser igualmente recompensado em cada *round*, a sustentabilidade do acordo parece se manter de forma compensatória.

Além disso, um acordo baseado em princípios organizacionais gerais apresenta maior flexibilidade que um acordo baseado em interesses particulares e exigências específicas. Um acordo de tipo multilateral também apresenta, em geral, maior perspectiva de continuidade frente a situações de mudanças - inclusive diante de alterações na balança de poder internacional.

Entretanto, geralmente, a maioria dos arranjos multilaterais na prática acaba sendo governada não apenas pelo *hegemon*, mas sim, por um seleto subgrupo de Estados. Isso atenua muitos dos potenciais problemas de ação coletiva internacional.

The major postwar global regimes have been governed by what is termed “minilateralist” grouping within them. Thus, the regimes were not mere expressions of hegemony, and they thereby avoided obvious legitimacy problems. Nor did they operate purely on the basis of egalitarian decision-making rules, however (RUGGIE, 1992, p. 596).

Cabe aqui fazer uma diferenciação necessária entre a forma institucional genérica do multilateralismo e as organizações multilaterais formais, sendo estas últimas relativamente mais recentes e, por enquanto, com expressão mais modesta que o princípio do multilateralismo em si.

A problemática envolvida nesse ponto reside na tendência atual, tanto das organizações internacionais quanto da comunidade acadêmica, de equiparar o fenômeno do multilateralismo com o universo das organizações multilaterais.

Na verdade, como já vimos, o termo “multilateral” pode ser compreendido como um adjetivo que modifica o substantivo “instituição” e a forma que essas instituições assumem, afetando diretamente o papel que elas representam a nível mundial nos dias de hoje<sup>11</sup>.

Acordos institucionais de conotação multilateral possuem capacidades adaptativas e até reprodutivas, que os diferenciam e podem faltar a outras formas institucionais. Isso pode ajudar na compreensão do papel que os acordos multilaterais exercem na estabilização de um sistema internacional em constante transformação. A conotação multilateral desses acordos permite, em determinadas circunstâncias, favorecer tanto a duração do acordo quanto a habilidade da instituição em se adaptar a mudanças de conjuntura (RUGGIE, 1992, p. 597).

É possível afirmar, dessa forma, que uma das características centrais dos atuais acordos institucionais internacionais corresponde à sua conotação e forma multilateral. Seguindo essa linha de raciocínio, vejamos agora como o princípio do multilateralismo se reflete nos organismos multilaterais, agregando à discussão a posição privilegiada do *hegemon* no cerne desses organismos. De agora em diante, naturalmente, o foco dessa análise nos remete mais especificamente ao ciclo hegemônico dos Estados Unidos, desde o pós-guerra até os dias de hoje.

#### **4. Organismos Multilaterais e o *Hegemon***

A idéia de hegemonia pode ser representada pelo poder adicional que é conquistado por um grupo dominante, em virtude de sua capacidade de colocar em plano “universal” todas as questões que geram conflito em um determinado sistema.

---

<sup>11</sup> Nas palavras de Ruggie: “Moreover, for analytic purposes, it is important not to (con)fuse the very meaning of multilateralism with any one particular institutional expression of it, be it an international order, regime, or organization. Each can be, but need not be, multilateral in form. In addition, the multilateral form should not be equated with universal geographical scope; the attributes of multilateralism characterize relations within specific collectivities that may and often do fall short of the whole universe of nations” (RUGGIE, 1992, p. 574).



O conceito de “hegemonia mundial” aqui adotado refere-se especificamente à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Em princípio, esse poder pode implicar apenas a gestão corriqueira desse sistema, tal como instituído num dado momento. Historicamente, entretanto, o governo do sistema de Estados soberanos sempre implicou algum tipo de ação transformadora, que alterou fundamentalmente o modo de funcionamento do sistema<sup>12</sup>.

O poder hegemônico, quando inserido no plano interestatal e competitivo em que nenhum *player* pode ser considerado neutro, leva Arrighi a considerar que “a alegação do grupo dominante de representar o interesse geral é sempre mais ou menos fraudulenta” (ARRIGHI, 1996, p.28). Para sustentar a hegemonia, essa alegação deve ser pelo menos parcialmente verdadeira e trazer alguma contribuição para o poder do grupo dominante. Caso contrário estará criada uma situação de fracasso da hegemonia.

Dessa forma, o Estado dominante exerce função hegemônica quando lidera o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando o interesse geral. É esse tipo de liderança, associada à capacidade desse Estado em garantir certa segurança e estabilidade no sistema mundial, que legitima a hegemonia do Estado dominante - como no caso dos Estados Unidos no pós-guerra até os dias de hoje.

O mundo nunca esteve entregue de forma mais incontestável ao arbítrio de uma só potência hegemônica que tivesse tão radicalmente orientada pelo seu *commitment* liberal, e pelo seu objetivo de construir e sustentar uma ordem internacional baseada sobre um conjunto de regimes e instituições regionais e globais consagradas pela aceitação coletiva, tanto no campo do desarmamento como no do comércio e dos investimentos. (...) Os Estados Unidos, hoje, arbitram isoladamente o sistema monetário internacional, promovem ativamente a abertura e desregulação das economias nacionais e o livre-comércio, têm incentivado a convergência das políticas macroeconômicas, têm atuado - pelo menos em parte - como *last resort lender* em todas as crises financeiras e detêm um poder incontestável nos planos industrial, tecnológico, militar, financeiro e cultural (FIORI, In: FIORI & MEDEIROS 2001, p. 12).

---

<sup>12</sup> De acordo com Arrighi: “Esse poder é algo maior e diferente da “dominação” pura e simples. É o poder associado à dominação, ampliada pelo exercício da “liderança intelectual e moral”” (ARRIGHI, 1996, p. 27).

A posição de destaque dos Estados Unidos no pós-guerra representa o ponto de partida para seu ciclo de acumulação hegemônica no sistema mundial. Para ocupar e se manter em tal espaço, o poder dominante necessita de uma estratégia de gestão do sistema mundial, fornecendo certo grau de estabilidade e segurança aos outros Estados soberanos.

Ikenberry (2003, p. 49) aponta o caráter inovador na forma em que os Estados Unidos utilizam o princípio do multilateralismo - que assume a forma de organismos internacionais - para restabelecer a ordem mundial, bem como sua posição privilegiada na ordem internacional criada por esses organismos.

Across the century – and in particular at the major post-war turning points of 1919, 1945, and 1989 – the United States has pursued ambitious strategies that entailed the use of an array of multilateral institutions to remake international order. No other great power has advanced such far-reaching and elaborate ideas about how institutions might be employed to organize and manage the relations between states. But despite this enthusiasm for creating institutions and a rule-based international order, the United States has been reluctant to tie itself too tightly to these multilateral institutions and rules (IKENBERRY, In: FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 49).

As oscilações verificadas no comportamento dos Estados Unidos na condução dos acordos institucionais com outros Estados nos remetem a um ponto que merece atenção especial, ou seja, uma explicação. Nessa direção, a hipótese mais latente indica que os Estados Unidos organizam e operam dentro das instituições internacionais quando podem dominar essas instituições e resistem a tal inserção quando não possuem esse controle.

O grande atrativo dos acordos institucionais para o Estado dominante é o fato de potencialmente amarrar outros Estados dentro de orientações políticas mais estáveis e previsíveis reduzindo, para isso, a necessidade do uso da coerção. Mas o preço que o Estado dominante precisa pagar por essa cooperação institucionalizada é a redução da sua própria autonomia política e de sua irrestrita capacidade de exercer poder pela via unilateral<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Nas palavras de Ikenberry: “The United States weighs the attractions of institutions as groupings that lock other states into stable and predictable policy orientations, thus reducing the need for coercion, against the reduction in its own policy autonomy and ability to use power that comes as the price of that institutional bargain” (IKENBERRY, In: FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 19).

Isso nos remete à questão central com a qual os formuladores da política norte-americana vem se confrontando ao longo de décadas desde 1945, ou seja, o quanto dessa política de amarrar outros Estados – através da institucionalização de vários compromissos e obrigações – compensa a redução da autonomia política norte-americana e restrição de seu poder?

Ikenberry (2003, p. 53) reformula essa questão balizando como a estratégia dos Estados mais fracos está atrelada a questões de curto prazo enquanto o Estado dominante projeta sua estratégia num panorama de médio e longo prazo:

The discount rate for future gains is potentially different for the leading and the lesser states, and this makes an institutional bargain potentially more mutually desirable. So the leading state is faced with a choice: how much institutional limitation on its own policy autonomy and exercise of power is worth how much policy lock-in of weaker states? (IKENBERRY, In: FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 53).

Esse ponto suscita um debate que gira em torno de uma situação de potencial barganha institucional. Esse tipo de barganha torna-se mais presente quando a ordem antiga foi destruída e um Estado emergente precisa amarrar Estados mais fracos através das organizações de uma nova ordem.

Na barganha institucional o Estado dominante deseja reduzir custos de cooperação e Estados mais fracos querem reduzir seu custo de proteção/segurança, ou o custo que teriam tentando proteger seus interesses contra a ação de um Estado dominante. É isso o que torna o acordo institucional atrativo: o Estado dominante concorda em restringir seu próprio potencial de dominação e impulsos em troca da cooperação institucionalizada de longo prazo dos Estados subordinados. Ambos os lados acabam ganhando mais através da relação institucionalizada do que em uma ordem baseada na constante ameaça do exercício de poder arbitrário e indiscriminado.

Assim, o Estado dominante não tem a necessidade iminente de expandir seu poder para coagir outros Estados e os outros Estados não têm a necessidade imediata de expandir

seus recursos para se proteger de tal coerção. De acordo com Ikenberry (2003, p.51), é a natureza mútua desse intercâmbio que faz o acordo institucional funcionar<sup>14</sup>.

Do ponto de vista da Teoria Institucionalista, as instituições podem servir ao menos a dois propósitos no contexto das Relações Internacionais. Primeiramente, como argumentam os institucionalistas neoliberais, instituições podem ajudar a resolver problemas de ação coletiva - reduzindo os problemas de acordos e custos de transação - que se colocam diante do intercâmbio político eficiente e mutuamente benéfico. Mas por outro lado, instituições também podem ser instrumentos de controle político.

Political institutions are also weapons of coercion and redistribution. They are the structural means by which political winners pursue their own interests, often as the expense of political losers (IKENBERRY, In: FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 51).

As instituições podem exercer um papel de mudança nas assimetrias de poder, permitindo para isso que o Estado dominante calcule sua gama de interesses através de uma estrutura de longo prazo - com as instituições atuando como um mecanismo dinâmico de investimento em ganhos futuros - enquanto os Estados mais fracos se apegam à crença de que haverá restrições no exercício de poder arbitrário e indiscriminado por parte do Estado dominante já no curto prazo.

Os próprios oficiais americanos se comportam de uma forma que sugere, ao menos, que eles acreditam que as instituições podem de fato exercer esse papel de moldagem e restrição, possuindo mais ou menos prestígio de acordo com seu “alinhamento” com o *hegemon*:

If institutions do a reasonable job at promoting American agendas and show signs of being effective, they tend to be embraced. If they constrain American pursuit of its perceived interests beyond a point that can be tolerated, or they appear to be ineffectual, they will be

---

<sup>14</sup> Segundo o autor: “Why would a leading state surrounded by a world of weaker states want to establish multilateral institutions? The answer is that institutional agreements can lock other states into a relatively congenial and stable order. The institutions help create a more favourable and certain political environment in which the leading state pursues its interests. This is possible because institutions can operate as mechanisms of political control. When a state agrees to tie itself to the commitments and obligations of an inter-state institution, it is agreeing to reduce its policy autonomy. A leading state that has created an institutionalized order that works to its long-term benefit is better off than a leading state operating in a free-floating order requiring the constant and costly exercise of power to get its way” (IKENBERRY, In: FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 51).

avoided or opposed, leading the United States to explore other options. Multilateral institutions will be supported or created when they can assist in the furtherance of America's policy objectives; otherwise they will not (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 266).

Outra forma de abordar essa questão seria enfocando a perspectiva norte-americana acerca das instituições multilaterais com base na análise específica do custo-benefício. Apesar da preponderância norte-americana, as instituições podem ser úteis em atingir determinados objetivos a um custo menor que por uma abordagem unilateral. Dessa forma, não existe razão para assumir que unipolaridade leva inexoravelmente ao unilateralismo, apesar de permitir que os Estados Unidos tenham um amplo leque de ações que não estão disponíveis aos Estados mais fracos.

O que não se pode negar, é que a sociedade global se tornou crescentemente institucionalizada. A grande interdependência e manifestações diante de uma potencial ameaça internacional resultaram na intensificação dos esforços para coordenar resultados a nível global, ainda que a posição dos Estados Unidos como nação hegemônica aumente sua tentação para agir unilateralmente.

Os administradores norte-americanos, através de seus esforços na criação de instituições multilaterais, demonstraram que reconhecem sua importância como instrumento de política no sistema mundial - particularmente em tempos de forte mudança estrutural como no final das duas guerras mundiais<sup>15</sup>.

Isso se deve ao fato de que as instituições multilaterais conseguem ao mesmo tempo proporcionar certo grau de estabilidade ao sistema mundial sem deixar de privilegiar, amplamente, o Estado dominante:

Multilateral organizations (...) could help the US to spread burdens, control risks, and promote its values. They could also legitimize and universalize its interests at a time when it needed to reassure others

---

<sup>15</sup> De acordo com Foot, Macfarlane & Mastanduno: "Institutions serve as a transmission mechanism in the effort to universalize American values, for example, the promotion of democratic and market reforms. The United States also often finds institutions useful in constraining other states, binding these states into sets of policies that promote American conceptions of world order. Where this calculation has been made, the United States when it joins such institutions has been willing to accept some limitations on its own room for manoeuvre in order to embed - or 'lock in', as Ikenberry has put it - other states into institutional arrangements. This purpose may be particularly important in the long run. If American preponderance eventually decays, the lock-in effect may all be more important in sustaining a world congenial to American preferences" (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 267).

about the way it would use its dominant position in the global system (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 04).

São frequentes as acusações de que os EUA “subcontratam” sua política externa às organizações internacionais. Isso fez aumentar, dentro do alto escalão da agenda política externa norte-americana, o debate envolvendo o lugar apropriado das organizações multilaterais internacionais na conduta da política norte-americana.

Acerca do nível e estilo de participação dos Estados Unidos nas organizações multilaterais, algumas considerações podem ser feitas. Uma delas remete ao fato de que nem sempre a adesão dos Estados Unidos a um acordo multilateral representa garantia de que seu comportamento será estritamente previsível e alinhado com as linhas propositivas do acordo:

US officials sometimes operate in a consensual manner, accepting compromises and deferring to the sentiments of other states even when the United States finds itself in the minority. Alternatively, the United States frequently behaves unilaterally and coercively, asserting its own will or going its own way in defiance of a multilateral consensus (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 08).

No campo das Relações Internacionais, a capacidade de um poder maior impor suas preferências está diretamente relacionada com a propensão, por parte do mais fraco, a desistir de certa escolha política como resultado da crença de que as penalidades impostas pelo mais poderoso ultrapassem qualquer potencial benefício da ação em questão - ou seja, a providencial cautela de render-se por antecipação.

The capacity to construct barriers to the discussion of particular policy problems and disputes is a form of power available for US use in multilateral organizations (...). The US desire to replicate its own understandings of macroeconomic theory and its normative preferences with regard to the international economy has served to shift the agendas of international financial and development institutions towards economic neo-liberalism (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 17-18).

Isso significa que a aplicação de poder não precisa aparecer somente limitada a situações de conflito observáveis ou latentes. Dada a extensão do sucesso que um Estado

poderoso atinge em promover suas idéias como legítimas e universais, os outros irão ‘escolher’ fazer o que esse Estado prefere. Esse comportamento pode prevenir fortemente o surgimento de conflitos. Entretanto, nessas situações, não haverá aplicação observável de poder.

Assim, existem várias formas em que um Estado dominante pode moldar os organismos multilaterais dentro do jogo político mundial - seja através de meios observáveis ou menos observáveis, seja utilizando métodos consensuais ou coercitivos, e até inadvertidos<sup>16</sup>.

O efetivo exercício do poder americano também requer interlocutores no governo dos Estados mais fracos, que compartilhem da mentalidade técnica e predisposições ideológicas dos Estados Unidos e das instituições financeiras internacionais. Assim, pode-se dizer que os Estados Unidos moldam o comportamento dessas instituições profundamente, mas isso não é o bastante. Advém daí a necessidade de assegurar parcerias com os outros Estados.

O mais relevante é perceber o excepcional jogo de poder e influência que os Estados Unidos exercem sobre o regime multilateral. Os Estados Unidos acabam participando do regime mais através da elaboração de regras do que no cumprimento delas. Nesse sentido, aproveitam o poder de dobrar as regras seletivamente para servir seus interesses, diminuindo assim a tentação de romper totalmente com o regime.

Ironicamente, é exatamente a assimetria de poder que cria o potencial intercâmbio de benefício mútuo. O Estado dominante possui um estímulo a tomar vantagem de sua posição dominante ao amarrar os outros em um conjunto de regras internacionais que o favoreça – institucionalizando assim, sua preeminência. Os Estados subordinados se deixam amarrar, ao menos até certo ponto, se isso significa que o Estado dominante será mais previsível e administrável enquanto potência mundial.

---

<sup>16</sup> Nas palavras de Foot, Macfarlane & Mastanduno: “About the role of the United States in international financial institutions, the United States is extraordinarily influential, and its influence is a function of both formal means – for example, US financial contributions – and informal practices and conventions that have developed within the IMF and World Bank over time. The informal mechanisms of influence are often more important than the formal ones. Notwithstanding the weight of US influence, it would be inaccurate to consider international financial institutions as mere instruments of US power and policy. The credibility and legitimacy of these institutions rest in part on their ability to create some political distance between themselves and their most powerful state patron” (FOOT, MACFARLANE, & MASTANDUNO, 2003, p. 20).

Do ponto de vista da relação custo-benefício, o poder norte-americano acaba possibilitando que os Estados Unidos adotem uma postura seletiva em termos do seu engajamento junto às instituições multilaterais. Dessa forma, os Estados Unidos podem ser mais bem descritos não como unilateralistas ou simples multilateralistas, mas sim, como ‘multilateralistas instrumentais’.



## 5. Considerações Finais

O objetivo deste artigo consistiu em resgatar alguns elementos históricos que antecedem a constituição do Banco Mundial e, ao mesmo tempo, foram determinantes no processo de formação da instituição. Nesse sentido, recorrer ao passado torna o trabalho de observação mais pertinente uma vez que permite analisar o surgimento do Banco Mundial enquanto produto de uma série de eventos históricos, e não como ponto de partida da análise.

Por essa perspectiva, assume-se neste trabalho que as relações interestatais, sobretudo suas rivalidades e hierarquias, correspondem a um elemento fundamental para entender o nascimento, a dinâmica e a evolução do Banco Mundial ao longo do tempo.

Em um sistema constituído por Estados Nacionais o Banco Mundial assume, de forma inovadora, uma conotação multilateral de cooperação e abrangência internacional. Tanto a propriedade quanto o controle da instituição encontram-se sob competência dos governos nacionais, seus clientes são governos nacionais, mas o Banco não é formal ou legalmente criação de nenhum deles, devendo funcionar como uma espécie de cooperativa intergovernamental (KAPUR, LEWIS & WEBB, 1997a, p. 02).

A questão se torna mais complexa ao passo em que se inclui a governança da instituição no escopo da análise. Nesse caso, inevitavelmente, a problemática do poder entra em cena se destacando entre os protagonistas no desenrolar dos acontecimentos.

A distribuição de poder no controle interno da instituição não segue a estrutura igualitária entre os países-membros - em que todos os países, pequenos e grandes, ricos e pobres, são considerados iguais. Na verdade, em se tratando do controle no interior da instituição, a parcela destinada a cada membro acompanha as desigualdades da distribuição de riqueza e poder observada no cenário internacional, desigualdade que é traduzida na percentagem das cotas de ações do Banco que cada país possui.

A distribuição dos votos acompanha aproximadamente a proporção do PIB de cada país de forma que o controle efetivo sobre os rumos das políticas de financiamento permanece sob o comando dos países desenvolvidos. Para alterações no estatuto, por exemplo, é necessária maioria de 80% significando que os Estados Unidos representam o único país com votos que excedem os 20% necessários para o veto. No entanto, mesmo

quando a proporção entre os acionistas se altera, os Estados Unidos continuam ocupando o posto de liderança no interior do Banco<sup>17</sup>.

Giovanni Arrighi e Beverly Silver (2001, p. 218) compartilham da visão de que a disparidade de riqueza existente entre as nações é transportada para o interior da estrutura organizacional do Banco na forma de poder e controle institucional<sup>18</sup>.

Como avaliação geral, em diversas áreas no universo da política, a adoção do multilateralismo tem sido fundamental enquanto estratégia utilizada pelos Estados Unidos no posto de nação hegemônica como meio de alcançar seus objetivos políticos na arena internacional.

A disposição dos Estados Unidos em seguir cooperando nos fóruns multilaterais parece ser determinada predominantemente pelo grau de eficiência que uma organização específica apresenta - inclusive na avaliação de importantes atores domésticos norte-americanos - enquanto meio efetivo e apropriado para a promoção dos objetivos norte-americanos.

Observando o comportamento das instituições multilaterais em geral, é possível dizer que elas seguem operando dentro dos constrangimentos diretos e indiretos que o instrumentalismo hegemônico norte-americano impõe. Medidas consistentes que se sustentem na direção marcadamente contrária ao ponto de vista norte-americano podem remeter um órgão multilateral a uma posição de escanteio no cenário internacional. A adoção desse tipo de postura remete, diretamente, a um critério altamente “seletivo” em termos de perpetuação ou extinção de uma instituição na arena internacional.

A reflexão em torno do Banco Mundial nesse princípio de século XXI requer uma análise histórica crítica, associada à elaboração de uma nova agenda de compromissos que, levando em conta o fato da adoção do receituário aplicado pela instituição nem sempre ter favorecido o processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, possua vínculos com o resgate da autonomia e com o desenvolvimento econômico dessas nações.

---

<sup>17</sup> De acordo com Gilbert & Vines: “When, in 1989, the US share fell to 17 per cent, the majority required for amendment was increased to 85 per cent. (...) The US voting power, and also to some extent its veto power, puts the US Executive Director in a very powerful position and makes the relationship between the Bank and the US Treasury central to the effectiveness of the Bank’s performance” (GILBERT & VINES, 2000, p. 20).

<sup>18</sup> Nas palavras de Arrighi & Silver: “Assim como o direito de voto foi montado de modo a favorecer as grandes potências ocidentais (a rede de veteranos do sistema original), também o controle dos novos guardiões institucionais da economia mundial (o FMI e o BIRD) pendeu para os maiores contribuintes – ou seja, os países mais ricos do mundo” (ARRIGHI & SILVER, 2001, p. 218).

## 6. Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto ; São Paulo: Editora Unesp, 1996.
- ARRIGHI, G. ; SILVER, B. J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto / Editora UFRJ, 2001.
- FIORI, J. L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- FIORI, J. L. “Depois da retomada da hegemonia.” In: Fiori J. L. ; Medeiros, C.A. de. (Orgs.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.
- FIORI, J. L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.
- FOOT, R. ; MACFARLANE, S. N. ; MASTANDUNO, M. (Orgs.) *US Hegemony and International Organizations: the United States and Multilateral Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- GILBERT, C. ; VINES, D. *The World Bank: Structures and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- GONÇALVES, R. *Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2005.
- IKENBERRY, G. J. “State Power and Institutional Bargain: America’s ambivalent economic and security multilateralism.” In: Foot, R. ; Macfarlane, S. N. ; Mastanduno, M. (Orgs.) *US Hegemony and International Organizations: the United States and Multilateral Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- KAPUR, D. ; LEWIS, J. P. ; WEBB, R. *The World Bank: It’s First Half Century*. Vol. 1. Washington: Brookings Institution Press, 1997a.
- KEOHANE, R. O. “Multilateralism: An Agenda for Research.” In: *International Journal*, vol. 45, nº 4. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, Autumn/1990, p.731-764.

- MARTINELLI, A. *La Democrazia Globale: Mercati, Movimenti, Governi*. Milano: Università Bocconi Editore, 2004.
- MASON, E. S. ; ASHER, R. E. *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington: The Brookings Institution, 1973.
- RACHED, G. *As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado IE/UFRJ, 2008.
- RUGGIE, J. G. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” In: *International Organization*, vol. 46, nº 3. Cambridge: The MIT Press, Summer/1992, p.561-598.
- TILLY, C. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage, 1984.
- TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- WEBER, M. *General Economic History*. New York: Collier, 1961.