

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

Edição Quadrimestral | volume 2 | edição nº 2 | 2013

*A emergência de um método de
síntese para análise das mudanças na
arquitetura financeira internacional*

Marilia Romão Capinzaiki

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

unesp 
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

A emergência de um método de síntese para análise das mudanças na arquitetura financeira internacional

Marília Romão Capinzaiki¹

Resumo: O campo da Economia Política Internacional compreende discussões diversas sobre a interdependência e o papel desempenhado pelas instituições, além de questões sobre as relações entre o poder político e o poder financeiro e monetário. Nesse contexto, é correto dizer que instituições como o Banco Mundial e o FMI se encaixam numa Ordem Internacional mais ampla, profundamente influenciada pela potência que emergiu como a principal construtora dessa ordem no período que se seguiu à Segunda Guerra: os EUA. Entretanto, a crise financeira que eclodiu em 2008 impulsionou questionamentos a respeito da estrutura de governança global econômica estabelecida, além de desencadear uma crise de legitimidade em relação ao contexto em que atuam os braços dessa governança. Dessa forma, o presente artigo buscará considerar criticamente a Teoria dos Regimes de Keohane e a Teoria Crítica da Economia Política Internacional, buscando aplicá-las às dinâmicas de mudança na Ordem Econômica Internacional e, especificamente, ao recente projeto de reforma do FMI. O fortalecimento de arranjos fora da institucionalidade tradicional, tais como o recente projeto de criação de um banco dos BRICS e o G20, cuja atuação foi decisiva para a concretização de diversos aspectos da reforma anunciada em 2010, podem ser interpretados como sintomas de uma alteração mais profunda no regime vigente. Ao mesmo tempo, as mudanças nas relações econômicas internacionais podem se inserir numa perspectiva mais ampla, também passível de ser explicada pela interdependência entre capacidades materiais, instituições e ideias, condizente com a Teoria Crítica de Cox. Assim, tem-se como objetivo explorar as possibilidades quanto à elaboração de um método de síntese que possa conduzir a análise das mudanças contemporâneas na arquitetura financeira internacional, da qual o FMI é peça-chave.

Palavras Chave: Economia Política Internacional. Teoria de Regimes. Teoria Crítica. Instituições Internacionais.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-FFC/Marília, mestranda em Relações Internacionais pelo PGRI-UFSC, na área de concentração em Economia Política Internacional. Email: mariliaromao@hotmail.com

The emergence of a synthesis method for analysis of changes in the international financial architecture

Abstract: The field of International Political Economy comprises several discussions on interdependence and the role of institutions, as well as questions concerning the relationship between political power and financial and monetary power. Considering this context, it is correct to affirm that institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund are part of a broader International Order, deeply influenced by the nation that has emerged as its leading builder in the period that followed the Second World War: the United States. However, the financial crisis that erupted in 2008 raised questions about the global economic governance structure, and triggered a legitimacy crisis regarding the environment in which those governance bodies operate. Thus, this article aims to critically consider the Regime Theory elaborated by Keohane, and Cox's Critical Theory of IPE, seeking to apply them to the dynamics of change in the international economic order and, specifically, to the recent governance reform project carried out by IMF. The strengthening of institutional arrangements outside the traditional order, such as recent initiatives to create a BRICS' bank and the performance of G20, which was crucial to the materialization of several aspects of the IMF reform announced in 2012, can be interpreted as symptoms of deeper changes in the current economic Regime. Simultaneously, changes in international economic relations can be seen through a broader perspective that could be explained by the interdependence between material capabilities, ideas and institutions, which is consistent with the Critical Theory formulated by Cox. Therefore, the goal is to explore the possibilities regarding the development of a synthesis method for the analysis of contemporary changes in the international financial architecture, from which the IMF is a key institution.

Keywords: International Political Economy. Regimes Theory. Critical Theory. International Institutions.

INTRODUÇÃO

O campo da Economia Política Internacional (EPI) teve seu nascimento como disciplina marcado pelas inflexões do começo dos anos 1970. Surgiam, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, esforços para compreender o significado e a relação entre as dinâmicas que guiavam as decisões políticas e econômicas dos estados. Com uma certa inclinação à heterodoxia em relação às suas congêneres políticas e econômicas, a EPI se institucionalizava como disciplina. Também remonta a essa fase a conhecida divisão entre a Escola Americana de EPI e a Escola Britânica, cujas características distintivas são discutidas por diversos autores contemporâneos que buscam resgatar a historiografia da disciplina.

Como atesta Cohen (2006), pode-se dizer que uma área acadêmica de estudo existe quando se constrói um corpo coerente de conhecimento em torno dela, de modo a definir um objeto de investigação. Em linhas gerais, a EPI trata das relações entre Economia e Política a nível internacional. No entanto, não há um consenso em relação ao objeto de investigação primordial da EPI. Até o começo dos anos 1970, as Ciências Econômica, Política e Sociais foram tratadas como disciplinas isoladas e totalmente diferentes. Quando a EPI foi institucionalizada em terras britânicas por Susan Strange, com a fundação do International Political Economy Group (IPEG) em 1971, seu foco recaía em questões pertinentes à época, tais como a percepção da necessidade de se consertar o sistema de taxas de câmbio fixas. Quando foi estabelecida nos Estados Unidos um pouco mais tarde, uma divisão começou a se delinear, separando os dois lados do Atlântico, para usar a metáfora de Cohen (2006). Pode-se então falar em uma Escola de EPI Americana e uma escola Britânica.

As Escolas Americana e Britânica se diferenciam de modo claro, embora não seja correto enquadrar toda a produção da área dentro dessa divisão. Teóricos americanos podem se identificar com a metodologia ou com questões que têm mais apelo entre os britânicos, e vice-versa. Entre os teóricos que se alinham com a escola Britânica, também se destaca a participação de acadêmicos de outras nacionalidades, como é o caso do canadense Robert Cox. No entanto, é inegável que existe uma distinção clara no modo como cada escola concebe e lida com as abordagens da EPI. A Escola Britânica, cujos maiores expoentes são Susan Strange e Robert Cox, tem a interdisciplinaridade como característica distintiva mais pronunciada. Pode-se afirmar também que a Escola Britânica alimenta um interesse maior por questões normativas. Além disso, entre os teóricos britânicos, há um apego menor à

rigoriedade do método científico². Isso acaba por incentivar a elaboração de uma agenda mais ambiciosa. As metodologias tidas como menos formais são preferidas, pois acomodam melhor o leque mais amplo de preocupações analíticas.

A Escola Americana, por sua vez, valoriza o rigor científico, se apoiando em princípios do positivismo e do empiricismo que postulam que o conhecimento é melhor acumulado através da observação objetiva e do teste sistemático de hipóteses. A versão Americana da EPI pode ser considerada como a ortodoxia predominante, e podemos incluir entre seus principais teóricos Robert Keohane, Charles Kindleberger, Peter Katzenstein e Stephen Krasner, entre outros. Pode-se ainda afirmar que a Escola Americana considera o Estado como principal unidade de análise, privilegiando governos soberanos sobre outros atores. Nessa concepção, a EPI seria essencialmente um subcampo das Relações Internacionais. Dessa forma, a problemática central é limitada a questões referentes ao comportamento dos Estados e à governança do sistema, e o maior propósito da construção de teoria passa a ser sua eficiência explicativa (o que se pode chamar de teoria *problem-solving*), buscando explorar possíveis soluções para desafios dentro do sistema existente.

Apesar das divergências e da falta de um consenso quanto às questões epistemológicas e metodológicas, pode-se dizer que a EPI constitui um campo interessante e bastante rico intelectualmente, e seu pluralismo não pode ser facilmente classificado, mesmo que divisões sejam úteis no aspecto prático. Embora seja composto muito mais por divergências do que por semelhanças, o campo da EPI de fato constitui um guia de análise válido. Por isso, é preciso trabalhar essas divergências para que se possa ampliar a compreensão das dinâmicas econômicas e políticas no sistema internacional.

Buscaremos, nas páginas que se seguem, conciliar abordagens da teoria dos regimes de Keohane, pertencentes à Escola Americana, com a Teoria Crítica de Cox, que se identifica com a Escola Britânica. Tendo em conta as dinâmicas de mudança nas instituições econômicas internacionais, *insights* da Escola Americana podem ser úteis para entender as questões mais práticas e consequências imediatas de mudanças nas instituições internacionais, enquanto as contribuições da Teoria Crítica são bastante valiosas na compreensão do contexto dessas mudanças, da esfera mais ampla onde estão inseridas e da lógica que permeia seus desdobramentos.

² Aqui, se faz referência ao método científico como advogado pelos adeptos do behaviorismo, que buscavam construir uma teoria das Relações Internacionais cujas premissas fossem baseadas em proposições lógicas empiricamente verificáveis.

A preocupação com as grandes mudanças é uma questão central na produção intelectual da EPI. Autores alinhados a ambas as escolas de pensamento buscaram elucidar questões relativas às mudanças sistêmicas, a partir de diferentes concepções. Enquanto para os americanos foi mais natural pensar a questão da transformação a partir da perspectiva do Estado soberano como unidade de análise (levando em conta a influência da Ciência Política sobre o campo) e de sua ligação com a trajetória hegemônica (levando em conta o relativo declínio dos Estados Unidos durante a década de 1970, quando a disciplina começou a se desenvolver), os teóricos britânicos criticaram o foco excessivo na questão do declínio hegemônico³ e rejeitaram a centralidade no Estado como forma de desenvolver a análise. Para os teóricos alinhados à Escola Britânica, o tema da transformação sistêmica se relaciona ao exame das contradições existentes nas relações recíprocas entre estruturas e atores, expandindo o foco dos estudos.

Entre os teóricos da Escola Americana, as teorias que tratam das mudanças sistêmicas se desenvolveram principalmente tendo como ponto focal a teoria da estabilidade hegemônica. Assim, autores como Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Stephen Krasner buscaram elucidar o papel da hegemonia na sustentação de um sistema internacional estável. Keohane dialoga com essa produção ao trabalhar as perspectivas de cooperação num mundo pós hegemônico⁴, refinando as premissas sobre a operação e a importância dos regimes internacionais nesse tipo de cenário. Assim, suas teorizações bastante específicas sobre os dilemas de ação coletiva, a importância das instituições no fornecimento de informação e o processo de aprendizagem consistem num guia válido para a análise dos aspectos do relacionamento entre os atores dentro da institucionalidade tradicional, aqui representada pelo Fundo Monetário Internacional.

Do lado Britânico, as preocupações com a transformação sistêmica sempre foram um importante motor da produção. Nesse sentido, ganhou destaque o trabalho de Robert Cox. O autor enfatiza a necessidade de analisar as mudanças em sua totalidade, ultrapassando os limites das relações existentes de forma a investigar as origens de um sistema internacional e,

³ Susan Strange critica o que chama de “mito” do declínio hegemônico dos EUA em seu artigo de 1987, “*The Persistent Myth of Lost Hegemony*”.

⁴ O título do trabalho de Keohane ao qual se faz referência – “*After Hegemony*” – deixa claro que o declínio hegemônico dos Estados Unidos era, para o autor, uma premissa considerada como dada. Diante do cenário da década de 1970, com o declínio da participação americana no comércio mundial, déficits permanentes em sua balança de pagamentos e consequente abandono do padrão dólar-ouro, a tese do declínio hegemônico parecia de fato uma possibilidade concreta. O título do trabalho de Keohane incorpora essa convicção e a preocupação em avaliar as perspectivas de governança na ausência de um poder hegemônico.

sobretudo, seu potencial de desenvolvimento, através da identificação de seus pontos de contradição. Cox se apoia no conceito de ordens mundiais, estruturas históricas fundamentadas sobre três categorias de influências: capacidades materiais, ideias e instituições. Logo, apesar da diferença ontológica fundamental entre Cox e Keohane, a escolha pela teoria de Cox se justifica por sua ênfase no valor explicativo do fator ideacional, ao qual atribui o mesmo peso de capacidades materiais e instituições, distanciando-se de uma perspectiva reducionista. Assim, o presente trabalho se beneficia dos instrumentos teóricos mais específicos desenvolvidos por Keohane para explicar como as relações entre os atores ocorrem dentro da estrutura (as instituições tradicionais), bem como da perspectiva da Teoria Crítica de Cox, que busca questionar a referida estrutura, não somente com base nas mudanças de capacidades materiais e instituições, mas também de ideias.

A crise financeira internacional desencadeou também uma crise de legitimidade, evidenciando falhas e fraquezas no modo como se conduzem as relações econômicas e financeiras dentro da ordem internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial. Sendo esta ordem moldada sob a liderança dos Estados Unidos, seu papel de criador de padrões de conduta no campo econômico também começa a ser contestado. Além disso, alguns dos países centrais atualmente sofrem com medidas de austeridade, aumentos nas taxas de desemprego e com uma dura crise financeira. Enquanto isso, alguns países do G20 e, principalmente os BRICS⁵, assistem à expansão de suas economias, reforçam seu papel nas relações de investimento e protagonizam inovações institucionais às margens do regime econômico e financeiro vigente. O projeto de reforma do Fundo Monetário Internacional representa apenas uma das diversas mudanças em curso, e mostra que as instituições internacionais do pós guerra estão buscando se adaptar a um contexto pós hegemônico e multilateral. Para atingir uma compreensão satisfatória das linhagens desse novo contexto, é preciso adotar uma abordagem que admita uma visão mais ampla sobre as mudanças, assim como uma teoria que permita aumentar o grau de especificidade para que se possam conduzir análises institucionais particulares.

⁵ O G20 Financeiro é composto pelos países do G8 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá e Rússia) e mais 12 países-chaves, a saber: Brasil, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia. A União Europeia, como bloco, representa mais um membro. BRICS é o acrônimo comumente usado para se referir ao grupo de países emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia e China e, mais recentemente, África do Sul.

Especificamente, buscaremos analisar como se dão as mudanças institucionais, destacando a reforma do Fundo Monetário Internacional, aprovada em novembro de 2010. A reforma faz parte da 14ª Revisão Geral de Cotas, compreendendo um aumento que dobrará os Direitos Especiais de Saque⁶ (SDRs) para SDR 476,8 bilhões, o que corresponde a cerca de US\$ 755,7 bilhões, e um grande realinhamento das cotas⁷ entre membros. Isso resultará em um deslocamento de mais de 6% das cotas para mercados emergentes dinâmicos e países em desenvolvimento e mais de 6% em favor dos países sub representados. Também foram aprovadas propostas que levariam a uma maior representatividade Diretoria Executiva (*Executive Board*), a ser toda composta por membros eleitos⁸. Na prática, a reforma coloca os países emergentes entre os dez maiores acionistas do fundo, com destaque para Brasil, Índia, Rússia e China, acompanhados dos quatro países europeus de maior peso: França, Alemanha, Itália e Reino Unido. Segundo os dados disponibilizados pelo Fundo⁹, os países emergentes passariam a deter 44,70% do poder de voto (ante 39,5% antes da reforma), enquanto os países desenvolvidos representariam 55,30% (em contraste com 60,5% anteriores). A conclusão da reforma é prevista para 2014. Uma vez que reformas que alteram estruturas de voto e de governança nas instituições são mais raras, é possível que esteja havendo uma reconfiguração de expectativas dos atores uns em relação aos outros, o que requer uma análise mais atenta.

⁶ Special Drawing Rights, no acrônimo em inglês. SDRs são ativos de reserva internacional, e foram criados em 1969 para complementar as reservas dos membros oficiais do FMI, como forma de apoiar o sistema de câmbio fixo de Bretton-Woods. O seu valor é baseado numa cesta de quatro principais moedas internacionais – dólar, euro, libra esterlina e iene - e pode ser trocado por moedas utilizáveis. O valor do SDR é calculado como a soma dos valores específicos das quatro moedas em dólares americanos, com base em taxas de câmbio cotadas diariamente no mercado de Londres. A composição da cesta de moedas é revista a cada cinco anos. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>

⁷ Os recursos do FMI são fornecidos por seus membros mediante o pagamento de cotas que, grosso modo, refletem o peso econômico de cada país. A cada país membro, é atribuída uma cota, determinada com base em seus indicadores econômicos. Atualmente, a cota é calculada através de uma média ponderada entre PIB (peso de 50%), abertura (peso de 30%), variabilidade econômica (peso de 15%) e reservas internacionais (peso de 5%). A cota de cada país determina seu compromisso financeiro com o FMI, seu poder de voto, e tem implicações sobre a concessão de financiamentos. As cotas são denominadas em SDRs. Informações disponíveis em: www.imf.org

⁸ O *Board of Governors* é o órgão máximo de decisão do Fundo, e consiste em um governador e um governador alternativo para cada país membro, sendo que normalmente é composto pelos ministros das finanças ou diretores do Banco Central de cada país. Junto com o *Executive Board*, composto por 24 diretores executivos nomeados pelos países com maiores cotas, constitui a estrutura de governança do FMI. Atualmente, entre os 24 membros do *Executive Board*, 19 são eleitos e 5 são indicados: os dos EUA, Alemanha, França, Reino Unido e Japão. Entre as atribuições do *Board of Governors* estão as decisões sobre a alocação dos SDRs, distribuição de cotas, admissão de novos membros, modificações nos acordos, etc. Por outro lado, é o *Executive Board*, com seus 24 membros, que lida mais diretamente com questões operacionais do cotidiano do Fundo. Informações disponíveis em <www.imf.org>.

⁹ Dados disponíveis em <www.imf.org>

Parte I. Keohane e a teoria dos regimes: as instituições e sua funcionalidade

Robert Keohane, um dos expoentes da Escola Americana, elaborou uma das principais teorizações sobre os regimes internacionais. O conceito de Regime Internacional foi introduzido por John Ruggie em 1975, e definido como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que foram aceitos por um grupo de estados” (RUGGIE, 1975, apud KEOHANE, 1984, p.57). Posteriormente, uma definição coletiva foi cunhada durante uma conferência, definindo os Regimes Internacionais como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983, apud KEOHANE, 1984, p.57). De acordo com essa conceitualização, princípios sinalizam convicções relativas à noções de causalidade e justiça. As normas dizem respeito a padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, enquanto as regras são prescrições específicas definidas como diretrizes para a ação. Por fim, os procedimentos de tomada de decisão se referem a práticas para realizar e implementar escolhas coletivas. (KEOHANE, 1984, p.70)

Ainda segundo a teorização de Keohane, os princípios definem, em geral, os propósitos que os membros de um Regime Internacional buscarão perseguir. Para usar o exemplo do próprio autor, os princípios dos regimes monetários e de comércio do pós-guerra enfatizaram o valor dos padrões abertos e não discriminatórios nas transações econômicas internacionais, assim como o regime financeiro que se consolidou durante a Guerra Fria aprofundou tais padrões, abandonando o “liberalismo embutido” e enfatizando as premissas neoliberais¹⁰. Já as normas contêm afirmações claras que indicam aos membros do regime o que pode ser considerado como comportamento legítimo ou ilegítimo, definindo

¹⁰ “Liberalismo embutido” é um termo cunhado por RUGGIE (1983) para ressaltar os constrangimentos colocados ao liberalismo após a Segunda Guerra, principalmente por parte dos países desenvolvidos. Na época, havia uma forte ligação entre crescimento, estabilidade e emprego, o que favorecia a regulamentação social e política do ponto de vista econômico. Essa característica foi se perdendo com o avanço do neoliberalismo. O período que se seguiu à quebra dos acordos de Bretton Woods se assemelhou mais a um “não-regime”, já que sustentava que a coordenação política poderia ser melhor favorecida não por regras específicas, mas por adaptações processuais (PAULY, 1997. apud COELHO, 2012, p.622). Assim, os mecanismos de controle sobre o câmbio foram sendo desregulamentados, e os arranjos informais floresceram. No FMI, o abandono do padrão dólar-ouro acarretou um reforço de sua função de vigilância e supervisão das regras, ampliando seu escopo de atuação e salvaguardando sua funcionalidade como instituição.

responsabilidades e obrigações. Por exemplo, o FMI sinaliza que a manipulação unilateral de taxas de câmbio com o objetivo de alcançar vantagens para as economias nacionais é um comportamento ilegítimo. Até 1971, essa norma era garantida pela vigência de taxas de câmbio fixas. No entanto, depois do fim do padrão-ouro dólar, a norma foi mantida, apesar de ser implementada de forma mais informal sob o sistema de taxas de câmbio flutuantes. As regras, por sua vez, são mais específicas, indicam em detalhes as obrigações e direitos dos membros, e podem ser alteradas mais facilmente do que as normas e princípios, já que pode até mesmo haver mais de um conjunto de regras sobre um certo assunto. Na verdade, regras e normas são difíceis de distinguir, se misturam e se superpõem nas margens do regime. Finalmente, procedimentos de tomada de decisão estão no mesmo nível de especificidade das normas, mas se referem diretamente à prescrições objetivas, fornecendo maneiras de implementar princípios e alterar regras.

Princípios, normas, regras e procedimentos são os quatro componentes dos regimes, sendo que nenhum deles tem maior relevância sobre os outros. É justamente a simbiose entre eles que dá legitimidade ao regime. Todos esses componentes têm a função de prescrever certas ações e proibir outras, e implicam obrigações, mesmo que estas não sejam reforçadas por um sistema legal formal. Assim, pode-se pensar em regimes em termos de imposições menos ou mais específicas. Existem obrigações impostas que são suficientemente específicas para que violações a elas sejam facilmente identificáveis e para que mudanças nelas possam ser claramente observadas, tanto como são suficientemente significantes para que acarretem mudanças no comportamento dos atores e na condução da EPI (KEOHANE, 1984, p.72). É justamente nessas imposições intermediárias, que causam consequências políticas, que Keohane identifica a essência dos Regimes Internacionais.

É preciso também destacar que a teoria de regimes elaborada por Keohane é funcional, fundamentando-se numa perspectiva mais crítica da premissa da escolha racional¹¹, grandemente difundida na corrente neorealista das Relações Internacionais. Porém, o autor busca conciliar tal premissa com a visão liberal, formulando, de certa forma, uma síntese

¹¹ A teoria da escolha racional é produto direto da revolução behaviorista, que modificou as bases da ciência política americana entre as décadas de 1950 e 1960. Em linhas gerais, o behaviorismo buscava analisar, por meio de métodos empíricos, o comportamento dos atores ou indivíduos. A premissa da escolha racional se baseia em metodologias importadas da Economia, e foi apropriada principalmente pelas correntes Realista e Neorealista das Relações Internacionais, tornando-se uma de suas características distintivas. Basicamente, a premissa da escolha racional supõe que os atores agem com base em seu auto interesse, e que suas preferências são conhecidas. Uma escolha racional, então, é aquela que reflete a decisão ideal em termo de interesses, mesmo que acarrete perdas.

entre postulados de ambas as correntes. Nessa perspectiva, a adoção do modelo da escolha racional não é necessariamente contrária à cooperação. Para Keohane, a existência de um sistema anárquico poderia impelir os atores à cooperação, e não necessariamente ao conflito.

De acordo com essa perspectiva, ao adotar a teoria da escolha racional propriamente, deve-se esperar uma cooperação significativa nas relações internacionais, já que as interações neste plano se dão com base em jogos iterados. Caso a teoria de escolha racional seja adotada para estudar a cooperação do modo convencional, implicaria pensar que as decisões dos estados e dos outros atores poderiam ser tratadas como voluntárias. Mas essa noção de decisão voluntária num contexto onde existem instrumentos de coerção militares e econômicos é bastante problemática. Para explicar resultados, restrições anteriores são mais importantes do que o processo de escolha racional em si. Este raciocínio leva, inevitavelmente, à uma constatação quanto à formação de Regimes Internacionais e à cooperação em geral: os regimes podem ser mais ou menos impostos, ou seja, as decisões dos atores sobre se juntar ou não a um regime podem ser mais ou menos influenciadas pela ação de atores mais poderosos. Portanto, antes de analisar as escolhas feitas pelos atores, é preciso focar nas restrições impostas a eles. Esta abordagem é chamada “*constraint-choice approach*”, indicando a adoção da premissa da racionalidade, porém levando em conta as relações de poder e dependência que vão determinar as características dos regimes.

A abordagem do tipo “*constraint choice*” injeta um maior grau de complexidade nas questões de egoísmo *versus* altruísmo, mostrando que uma análise baseada na escolha racional não precisa, necessariamente, se apoiar apenas em pressupostos egoístas ou altruístas que guiam a ação dos atores em direção à cooperação ou à não-cooperação. A discussão sobre ganhos relativos e absolutos também ganha outra dimensão, na medida em que Keohane vê os interesses dos atores como situacionalmente interdependentes – uma vez que essa interdependência representa um refinamento da lógica do sistema anárquico como descrito pelos realistas, pode-se esperar mudança semelhante na importância que os autores atribuem aos ganhos relativos de outrem. Na verdade, é preciso que se faça algum tipo de suposição quanto aos valores e interesses dos atores envolvidos, para que a lógica racional não fique vazia, e presumir um contexto de poder, de expectativas, valores e convenções, que irá afetar os interesses e os cálculos de cada um. O ponto principal a ser demonstrado é que a cooperação pode ser perseguida por governos racionais e auto-interessados, que podem ter incentivos para formar um Regime Internacional. Uma teoria baseada nesse tipo de

racionalidade enfatiza, então, a importância da reputação dos atores e das instituições internacionais, onde interações repetitivas acontecem durante um período substancial de tempo.

Nessa perspectiva, a adoção da premissa da racionalidade pode ser vista de modo mais prático, ou funcional, já que a investigação sobre o comportamento de um ator pode ser colocada em termos de custos de oportunidade, ou seja: em termos de que parte terá a maior necessidade de entrar em acordo com outra(s). Por sua vez, custos de oportunidade são determinados tanto pela natureza do ambiente como pelas características dos atores. Interpretar as instituições de acordo com essa abordagem da escolha racional, então, implica admitir que elas afetam o contexto da escolha e, portanto, os custos de oportunidade. Assim, as instituições podem ser avaliadas por meio do exame dos custos de oportunidade para os atores que as criaram e que as mantêm. Na posição de liderança clara em que estavam os Estados Unidos quando o FMI foi criado, fica evidente que os custos de oportunidade eram maiores para os atores que não se encontravam na esfera central do poder, e que precisavam recorrer à ajuda e se submeter às condicionalidades da instituição para atender às regras. Aparentemente, a situação atual aponta para uma inversão desses custos, pois houve mudança no contexto e também nas características dos atores. No entanto, o FMI persiste como fórum de decisões importantes e como instituição imprescindível para a coordenação de políticas. O projeto de reforma, então, pode sinalizar uma lenta alteração nos componentes do regime monetário e, ao mesmo tempo, uma indicação de que o regime será sustentado porque ainda não há um substituto e, nesse caso, os custos advindos das incertezas seriam muito grandes.

Faz-se necessário destacar, então, a validade dos regimes frente aos custos da informação no sistema internacional. Os regimes desempenham as funções de estabelecer padrões de responsabilidade legal, prover informações relativamente simétricas e acomodar os custos de negociação de modo que acordos específicos possam ser mais facilmente firmados. Dessa forma, permitem um certo grau de previsibilidade quanto às ações de seus membros. Segundo Keohane, os regimes surgem porque os atores da política mundial acreditam que, por meio deles, serão capazes de firmar acordos benéficos que não seriam possíveis de outro modo, ou seja: antecipam que os regimes facilitarão a cooperação, antecipando os efeitos, que, por sua vez, guiam as ações daqueles que buscam estabelecê-los. Pressupõe-se, então, um processo consciente, em que as tentativas de construir acordos específicos, sem o quadro de referências fornecido pelos regimes, geraria resultados inferiores.

Regimes não devem ser considerados como uma tentativa fracassada de institucionalização de autoridade global. Sua significância mais importante não está no aspecto legal, mas em "quase acordos" que ajudam a organizar relações. Os atores se conformam não porque os regimes trazem práticas que supostamente seriam mais benéficas que outras¹², mas porque outros atores também se conformam a essas práticas. Regimes não são construídos para reforçar regras, mas para estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre o padrão de comportamento dos atores a longo prazo, provendo informações, e para desenvolver relações que ajudem as partes a adaptar suas práticas a novas situações de incerteza.

Em suma, os Regimes Internacionais ajudam os atores a lidar com problemas de incerteza quanto às ações de terceiros, informações assimétricas, perigo moral e irresponsabilidade ao firmar acordos. Como princípios e regras ajudam a reduzir a variação de comportamentos esperados, a incerteza tende a diminuir, favorecendo a cooperação. Entretanto, diminuir as incertezas não significa, necessariamente, aumentar o bem-estar global. Regimes podem ser usados para a busca de interesses particulares ou mais amplos. O que garante que os regimes sejam eficientes e legítimos, por outro lado, é a conformidade dos atores. De acordo com Keohane,

Na economia política mundial, observamos um bom nível de conformidade, mesmo quando governos têm incentivos baseados no auto interesse míope para violar as regras. Mesmo que os Estados Unidos tenham eventualmente rompido de modo unilateral com as regras de Bretton Woods em 15 de agosto de 1971, por alguns anos antes disso o governo norte-americano seguiu regras que constrangeram sua liberdade de ação (KEOHANE, 1984, p. 98, tradução livre).

O enigma da conformidade, então, reside em entender porque os governos, considerados atores egoístas que buscam promover seus próprios interesses, se conformam às regras de um Regime Internacional mesmo quando as percebem como contrárias ao seu "auto-interesse míope". No entanto, Keohane faz uma ressalva: uma ação entraria na esfera do auto-interesse míope de um estado caso tivesse o maior valor esperado em relação a qualquer outra alternativa de ação, mesmo considerando os efeitos indiretos que sua adoção poderia ter sobre outras questões. Como os regimes criam tipos de ligações em que a adoção

¹² Na verdade, frequentemente, as práticas de um regime podem se chocar com a política doméstica.

de um comportamento em relação a uma questão específica afeta outras áreas de atuação¹³, a perseguição do auto-interesse míope é mais provável quando o objetivo buscado é considerado em isolamento de outras questões. O ponto principal, então, reside em entender precisamente como esses interesses são definidos, e como as instituições afetam a definição dos interesses de seus membros.

Por outro lado, as mesmas dificuldades que os regimes internacionais ajudam a mitigar – incertezas, problemas de informação assimétricas, altos custos de transação – também fazem com que seja difícil criá-los. Logo, são mais fáceis de manter do que de criar. Assim, seria racional obedecer às regras, se a segunda alternativa é o desmantelamento de um regime. As elaborações de Keohane ajudam a entender a persistência dos regimes existentes. O autor argumenta, por exemplo, que o reconhecimento do valor dos padrões informacionais que os regimes criam ajuda a entender porque a erosão da hegemonia norte-americana durante os anos 1970 não causou o colapso imediato da cooperação. Como são difíceis de construir, os regimes tendem mais à evolução do que à morte. Governos, agindo racionalmente, podem tentar modificar regimes que consideram insatisfatórios, quando possível, ao invés de abandoná-los para começar do zero, o que seria extremamente custoso.

Quanto à definição de interesses, Keohane ressalta que os regimes e as instituições podem ser usados para afetar as preferências dos governos por meio da criação de constrangimentos à sua ação. Indivíduos podem buscar meios de determinar suas próprias preferências futuras, por exemplo. Governos nacionais são entidades coletivas cuja liderança muda periodicamente. Por isso, não é de todo paradoxal que decisões atuais sejam tomadas deliberadamente para limitar escolhas futuras de outros indivíduos ou grupos de indivíduos que estejam no poder. Certos grupos podem buscar assegurar que suas políticas sejam seguidas pelos sucessores e, para isso, investem em programas de longo prazo que não podem ser facilmente interrompidos por novos líderes que tomem o poder.

Nesse caso, o raciocínio se aplica à política doméstica. Mas em se tratando de padrões de políticas incorporados aos acordos internacionais, tornam-se mais difíceis ainda de se reverter, uma vez que já tenham encontrado aderência no sistema internacional. Para usar um exemplo pertinente, pode-se considerar que as decisões tomadas durante um período de tempo para manter uma economia aberta teve profundos efeitos restritivos sobre a capacidade de futuros governos de Estados em determinar independentemente os rumos de sua política

¹³ Esse fenômeno é chamado por Keohane de *linkage*. Essas ligações entre questões particulares no contexto dos regimes aumentam os custos de fraude e irresponsabilidade, uma vez que as consequências de tal comportamento podem se estender para outras áreas (*issue areas*) além daquela onde o ato foi cometido.

econômica. É o caso de alguns governos da América Latina durante o período de ajuste estrutural nos anos 1980, por exemplo. Trazendo um exemplo da atualidade, pode-se observar a dificuldade de alguns governos europeus – como os de Espanha, Portugal e Grécia – em lidar com a crise financeira, enfrentando duras medidas de austeridade econômica ditadas por autoridades supranacionais, ao passo em que não conseguem responder às demandas da população por meio de ações de política econômica autônoma. Fica claro, portanto, que a abertura internacional faz com que seja difícil levar a cabo mudanças de política econômica que se choquem com os padrões já consolidados de conduta.

Por fim, é pertinente trazer à tona alguns *insights* da elaboração de Keohane sobre a cooperação pós-hegemônica. O autor considera que hegemonia e cooperação são compatíveis: no pós-guerra, o poder de potência dos Estados Unidos, por exemplo, teria incentivado o florescimento da cooperação ao promover a construção de regimes que podiam organizar as relações interestatais em linhas compatíveis com seus interesses. De fato, a existência de uma hegemonia pode facilitar a cooperação, apesar de não ser uma condição necessária para tal¹⁴. É preciso investigar, então, como os hegemons traduzem seus recursos materiais e ideológicos em regras do sistema. A emergência de um consenso quanto à construção de um regime econômico e monetário centrado nos Estados Unidos no pós guerra pode ser vista como uma aceitação, por parte dos parceiros dos Estados Unidos, de sua hegemonia ideológica. Essa aceitação repousou na convicção de líderes de outros países centrais de que estariam se beneficiando da estrutura da ordem que estava sendo criada. Portanto, há um grau de complementaridade perceptiva entre os Estados Unidos e seus parceiros. Os Estados Unidos buscam reforçar esse senso de complementaridade criando regimes internacionais que trariam benefícios específicos a seus parceiros ao mesmo tempo em que reduziriam incertezas e encorajariam a cooperação. A formação de regimes internacionais pode assegurar legitimidade para os padrões de comportamento nos quais o hegemon tem papel fundamental para a manutenção.

Segundo Keohane (184, p. 180), a hegemonia tende a reduzir a incerteza de duas formas: o hegemon é mais propenso a entrar em acordos que envolvem sacrifícios iniciais por

¹⁴ Aqui, Keohane discorda da teoria da estabilidade hegemônica, formulada na década de 1970 por Kindleberger e Gilpin. Para estes, a crise internacional sinalizada pela quebra do acordo de Bretton-Woods e pela derrota dos Estados Unidos no Vietnã indicava que a economia liberal precisava de um país estabilizador para funcionar satisfatoriamente. Para Kindleberger, o bom funcionamento de uma economia liberal mundial necessitava de um país que provesse o sistema mundial de alguns “bens públicos” indispensáveis para o seu funcionamento, tais como uma moeda internacional e o livre-comércio.

ganhos futuros, precisamente porque espera ter um controle mais considerável sobre o comportamento de seus parceiros. Ao mesmo tempo, estados menores presumem que o hegemon provavelmente reforçará um padrão geral de regras. Assim, ficam mais propensos a negociar tanto com o hegemon – já que, para o mantenedor das regras, precedentes e reputação são ativos importantes, fazendo com que o custo de certas condutas sejam mais altos – quanto com outros países, uma vez que os mesmos serão impelidos pelo poder dominante a seguir as regras. Assim, a hegemonia fornece o que de outro modo teria de ser construído pelos regimes internacionais multilaterais: padrões de conduta, informações sobre o provável padrão de comportamento de outros e formas de proporcionar incentivos para os estados que respeitam as regras. Indo mais além, se a hegemonia poderia substituir os regimes, então uma queda de hegemonia deveria aumentar a demanda por eles. Isso sugere que, numa situação pós-hegemônica, os regimes se tornem potencialmente mais importantes como formas de limitar as incertezas e promover acordos mutuamente benéficos.

O Fundo Monetário Internacional foi criado para ser o centro institucional de um novo regime monetário internacional e desempenhar o papel de manutenção da ordem criada pela hegemonia no momento histórico da conferência de 1944. No final dos anos 1940, quando os regimes financeiros e monetários projetados durante a Segunda Guerra Mundial entraram em decadência, os Estados Unidos foram capazes de atingir seus propósitos essenciais através do Plano Marshall e de inovações institucionais para a promoção da liberalização, como era o caso do GATT, com sua estrutura mais frouxa de funcionamento. Ao final da década de 1950, o FMI começou a funcionar do modo como havia sido idealizado, e se tornou de fato a organização internacional do regime monetário internacional, então baseado no dólar-ouro. Ganhando vida própria, podia minimizar as incertezas quanto às mudanças de taxa de câmbios e, junto com o GATT, contribuiu para o crescimento do comércio mundial na época. Dessa forma, os objetivos americanos de liberalização e não discriminação foram sendo atingidos tanto no campo monetário como no do comércio, não simplesmente através da imposição das regras de Bretton-Woods, mas através de um processo incremental e não linear. Ainda que as regras de Bretton Woods tenham sido alteradas em 1971-73, os princípios do multilateralismo e de fluxos de capital relativamente livres foram mantidos, fixando os princípios fundamentais do regime.

Segundo o raciocínio exposto acima, pode-se concluir que a existência de hegemonia facilita a cooperação, e que seu declínio coloca os Regimes Internacionais em evidência. Por meio da tese da cooperação não hegemônica é que Keohane explica a continuidade da

cooperação após a perda de poder material e de influência por parte dos Estados Unidos nos anos 1970. Por outro lado, se o declínio da hegemonia torna a cooperação mais difícil, as instituições internacionais criadas durante o período hegemônico podem preencher um vácuo, fornecendo soluções para mitigar as incertezas. A persistência de elementos importantes dos regimes monetário e comercial sugere que os regimes podem ser adaptáveis à uma situação pós hegemônica. Enquanto preservam os princípios fundamentais que sustentam padrões de cooperação no sistema internacional, as inovações institucionais dão conta das necessidades mais práticas que surgem com as mudanças, sem alterar a essência que mantém o regime em operação. Portanto, é fundamental entender as dinâmicas que permitem aos regimes se adaptarem às situações pós hegemônicas, para investigar como ocorrem as mudanças mais profundas no sistema internacional.

II. Envolvendo a Teoria Crítica: Cox e as imagens coletivas da hegemonia institucionalizada

Keohane, ao elaborar a teoria funcionalista dos regimes, atesta o valor dos *insights* gramscianos sobre o funcionamento da hegemonia¹⁵. Paralelamente, o autor também admite a validade de suposições marxistas para explicar a hegemonia, mas acredita que as mesmas seriam vagas demais para conduzir uma análise quanto aos aspectos mais práticos do funcionamento dos regimes. Nesse sentido, ao afirmar que premissas marxistas não estariam muito bem estabelecidas para servir de base ao estudo da cooperação¹⁶, pode-se interpretar que o autor admite a existência de um quadro de referências que, em sua percepção, não tem muita perspectiva de se alterar no curto prazo, o que é característico da teoria do tipo *problem-solving*. Esse quadro de referências indica o contexto no qual as alterações nos

¹⁵ Nas palavras de Keohane, “Muitas interpretações marxistas sobre hegemonia vêm a ter uma estranha semelhança com as ideias realistas, utilizando uma linguagem diferente para defender pontos semelhantes. A concepção de hegemonia ideológica de Antonio Gramsci, no entanto, de fato fornece um complemento esclarecedor para argumentos materialistas, sejam eles realistas ou marxistas” (KEOHANE, 1984, p.45 – tradução livre)

¹⁶ “Apesar das semelhanças entre minhas preocupações e as de muitos marxistas, eu não adoto suas categorias neste estudo. Explicações marxistas sobre as ‘leis do capitalismo’ ainda não estão suficientemente bem estabelecidas para que possam servir de base para inferências sobre as relações dos estados na economia política mundial ou para a análise da cooperação internacional no futuro” (KEOHANE, 1984, p. 57 – tradução livre).

regimes podem ser feitas mantendo o nível de segurança e contendo as incertezas que poderiam ser geradas pelo seu desmonte.

Porém, uma crítica nesse sentido também se faz válida, principalmente em virtude dos indícios de uma crise de legitimidade desencadeada pela crise financeira de 2007-2008, que começa a colocar em cheque os princípios básicos do regime vigente. Assim se justifica a pertinência do uso da Teoria Crítica nesta análise. Enquanto a teoria dos regimes fornece categorias úteis e diretrizes práticas para a compreensão das mudanças incrementais em curso nas instituições, a Teoria Crítica elaborada por Robert Cox auxilia na compreensão do contexto onde elas ocorrem, tocando em seus princípios básicos. Desta forma, é possível conduzir uma apropriação crítica dos instrumentos conceituais sofisticados que a literatura sobre regimes desenvolve, mesmo que seu propósito seja bastante diverso daquele da Teoria Crítica.

Basicamente, a Teoria Crítica busca se distanciar da ordem mundial prevalecente e perguntar-se como essa ordem foi construída. Ao contrário de teorias do tipo *problem-solving*, não toma as relações de poder e as instituições como dados fixos, mas questiona suas origens e perspectivas de mudança. A Teoria Crítica busca avaliar justamente o quadro de ação que a teoria *problem-solving* aceita como parâmetro. Além disso, a Teoria Crítica de Cox busca uma visão que privilegie os processos como um todo, preocupando-se com a natureza mutável da realidade, e reajustando conceitos de acordo com essas mudanças. Enquanto Keohane fixa o contexto para que se possa analisá-lo de forma mais prática, Cox argumenta que esse tipo de teoria implicitamente aceita a ordem vigente, ao tomá-la como seu quadro de ação. Por isso, a qualifica como conservadora. Indo mais além, o autor afirma que os propósitos da Teoria Crítica não são menos práticos, mas se aproximam de uma perspectiva que busca transcender a ordem existente.

Deste modo, a teoria tem o papel de revelar a coerência do pensamento e das instituições próprias de um certo período histórico, investigando o processo pelo qual um padrão coerente de pensamento histórico sucede outro, o que se pode chamar, então, de estrutura histórica. A estrutura histórica apresenta-se como um quadro de referências para a ação, reunindo uma combinação de padrões de pensamento, condições materiais e instituições, que apresentam coerência em seus elementos. Essa estrutura não determina as ações dos atores num sentido mecânico, mas constitui o contexto dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos que afetam as ações (COX, 1981, p.9). Colocando de outra forma, compõem o contexto de poder que Keohane quer presumir, e que afetam os cálculos

racionais dos atores nele inseridos. Esse quadro pode se modificar ao longo do tempo, e o papel da Teoria Crítica é entender como se dá a mudança, mantendo-se consciente de que não só a ação, mas também as teorias, são moldadas pela estrutura. Assim, a Teoria Crítica deve observar a estrutura de fora, para que possa analisar satisfatoriamente os conflitos que nela se originam, e para que possa identificar as possibilidades de transformação.

Um quadro de referências ou estrutura histórica representa uma configuração particular de forças. Três categorias de forças interagem dentro da estrutura: capacidades materiais, ideias e instituições. Capacidades materiais são potenciais construtivos ou destrutivos, e podem ser expressas em capacidades tecnológicas ou organizacionais, recursos naturais, equipamentos e riqueza. Ideias são noções compartilhadas sobre a natureza das relações sociais, que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamento (COX, 1981, p.10). Entretanto, existem outros tipos de ideias relevantes para a estrutura histórica, que são as imagens coletivas da ordem social sustentadas por diferentes grupos. Essas imagens representam diferentes visões sobre a natureza e a legitimidade das relações de poder, das noções de bens coletivos e de justiça. As imagens coletivas podem ser diversas e opostas, e o choque entre elas traz evidências de possíveis caminhos alternativos de desenvolvimento, além de levantar questões sobre as bases materiais e institucionais para a emergência de uma nova estrutura. As instituições, por sua vez,

... refletem as relações de poder prevalentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações. Eventualmente, as instituições ganham vida própria; elas podem se tornar o campo de batalha de tendências opostas, ou estimular a criação de instituições rivais que reflitam tendências diferentes. Instituições são amálgamas particulares de ideias e de poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e de capacidades materiais (COX, 1981, p.10 – tradução livre).

Na verdade, a Teoria Crítica tem uma ontologia diferente daquela que é a base da teoria de regimes de Keohane. Enquanto Keohane busca trabalhar as divergências dentro da estrutura existente – o próprio sistema internacional, cujas características básicas pressupõem traços como soberania, anarquia e racionalidade – a Teoria Crítica de Cox busca, em última instância investigar os processos pelo qual tal estrutura emergiu. Para Cox, a estrutura é um processo contínuo, orquestrado por seres humanos que agem sobre ela. Daí a ênfase que o autor confere às forças sociais que moldam e são moldadas por essa estrutura. A força das formulações de Cox reside na importância causal que o autor atribui aos fenômenos ideacionais. As forças sociais se relacionam com os fenômenos políticos, sociais e

econômicos e agem sobre eles tendo ideias sobre eles. Segundo Cox, há duas dimensões da importância das ideias: primeiro, como entendimentos intersubjetivos e, em segundo lugar, como formulações de agentes específicos, que contém visões particulares sobre o que é bom, justo, legítimo e natural na sociedade. Cox argumenta que o descompasso entre essas duas formas de fenômeno ideacional é uma fonte importante de mudança estrutural. As instituições, foros onde os agentes agem politicamente, são desafiadas se as noções intersubjetivas de que são constitutivas entram em conflito com as perspectivas ideológicas que buscam resultados diferentes por meio dos processos institucionais (BERRY, 2007).

Cox vê uma forte conexão entre as dinâmicas de institucionalização e a hegemonia como definida em termos gramscianos¹⁷. De acordo com essa perspectiva, para se tornar hegemônico, um estado deve fundar e proteger uma ordem mundial universal em concepção – não uma ordem em que um estado diretamente explora outros, mas uma ordem que a maioria dos outros estados encare como compatível com seus interesses. Nesse sentido é que deve-se pensar as instituições internacionais. Aqui, as afirmações de Cox se relacionam com as elaborações de Keohane sobre a compatibilidade entre hegemonia e cooperação, e sobre a construção de um regime centrado nos Estados Unidos que assegura vantagens aos seus parceiros e, mais importante, assegura a legitimidade de certos padrões de comportamento.

No entanto, a hegemonia não deve ser reduzida à sua dimensão institucional. Para Cox, os três elementos – capacidades materiais, ideias e instituições – são interdependentes e não há superioridade de um elemento sobre o outro. Representada como um conjunto coerente de poder material, ideologia e instituições, a hegemonia parece estar submetida a ciclos históricos, em que os três elementos se aproximam em certo tempo e espaço e se separam em outros. Ao equalizar a estabilidade de uma certa ordem mundial com essa noção de hegemonia mais ampla fundamentada numa conjunção sólida entre os três fatores, o poder material de um estado deixa de ser o único fator explicativo para se tornar, ele próprio, parte da explicação. A dominância de um estado, então, pode coincidir ou não com uma ordem estável, e é condição necessária mas não suficiente para a existência de hegemonia. Considerando a dominância americana, é possível qualificá-la como hegemônica, ao menos

¹⁷ O conceito de hegemonia de Gramsci está relacionado à uma noção ampliada do Estado, que engloba a sociedade civil. A hegemonia se forma com a supremacia de determinado grupo ou classe social (a burguesia, no caso), que faz concessões aos outros grupos subordinados, incorporando-os, assim, ao seu próprio projeto de dominação. Logo, a hegemonia se diferencia da simples dominação ao levar em consideração interesses sustentados pelos grupos sobre os quais deve ser exercida.

no período denominado *pax americana*¹⁸, já que liderou um amplo consenso entre os estados que não faziam parte da esfera de influência soviética, além de prover benefícios substanciais para os seus parceiros, assegurando sua anuência. Resta considerar em que momento os três elementos assinalados por Cox – poder material, ideias e instituições – começaram a entrar em descompasso. A década de 1970 pode ser assinalada como o começo dessa ruptura.

Para Cox, o que diferencia o período de hegemonia americana é a ênfase na institucionalização. Em suas palavras, a internacionalização do estado norte-americano. Nesse contexto, o FMI havia sido criado para fornecer empréstimos a países que apresentassem déficits na balança de pagamentos, oferecendo-lhes a oportunidade de realizar ajustes e evitar as consequências deflacionárias da adoção do padrão ouro automático que o regime impunha. O Banco Mundial, por sua vez, deveria ser um veículo de ajuda financeira de longo prazo. Os países economicamente fracos deveriam receber assistência do sistema, e as instituições incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação de suas normas. Aos poucos, a noção de que as medidas econômicas tomadas em âmbito nacional tinham repercussões em outros países e que estas deveriam ser levadas em conta, transformou a prática de harmonização de políticas num hábito sólido. Os ajustes eram vistos como respostas às necessidades de um sistema, e não de um país dominante. As pressões externas sobre as políticas nacionais foram internacionalizadas e institucionalizadas, em termos gerais. Assim, quando as normas básicas do comportamento econômico internacional começaram a ser refutadas por fatos não previstos, como aconteceu nos anos 1970 com a quebra do dólar ouro, os procedimentos de ajustes mútuos de políticas nacionais foram, acima de tudo, reforçados. Na falta de normas claras, a necessidade de ajuste mútuo pareceu maior (COX, 1999, p.18).

O papel do modo de produção dominante como elemento formativo em relação à estrutura da ordem mundial também deve ser destacado. A emergência de uma estrutura de classe global tem seu ápice com o fortalecimento de uma classe administrativa transnacional, com sua própria ideologia, estratégia e instituições de ação coletiva. Seus pontos focais de organização, tais como a Comissão Trilateral, o Banco Mundial e o FMI desenvolvem um quadro de pensamento – ou imagens coletivas – que fixa diretrizes para a formulação de políticas. A partir desses pontos focais, a ação dessas classes penetra nas fronteiras dos países

¹⁸ O termo se refere ao período de relativa paz entre as potências ocidentais após o fim da Segunda Guerra Mundial, sob a liderança dos Estados Unidos e a atuação das recém criadas instituições internacionais.

por meio do processo de internacionalização do Estado¹⁹ (COX, 1999, p.20), ou da institucionalização, se colocado em termos de Regime. Ao conceitualizar a internacionalização do estado, Cox se refere às redes transnacionais e internacionais, oficiais ou não, dos estados e outros agentes que trabalham pela formulação de um consenso político para o capitalismo global (COX, 2002). Cox se refere à essa dinâmica como uma “*nébuleuse*” – algo que não tem uma estrutura de autoridade institucional fixa, mas que emerge das discussões em organismos como o FMI, o fórum de Davos, as reuniões regulares do G8, etc. A noção de “governança sem governo”²⁰ de Cox, que abarca essa busca por diretrizes consensuais dentro de uma concepção de globalização, posteriormente transferidas aos canais de decisão política dos governos nacionais, parece ao mesmo tempo complementar e ir além da análise de regimes. As imagens coletivas, por sua vez, não são somente amálgamas de opiniões individuais fragmentadas, mas são tipos mentais coerentes, e expressam a visão de mundo de grupos específicos, que podem ser universalizados e naturalizados por meio da hegemonia do tipo gramsciana. Por isso, são difíceis de romper. Portanto, o que Cox vê como hegemonia institucionalizada e internacionalização do estado, Keohane vê como Regime Internacional estável. A continuidade de elementos dos regimes pode, então, encontrar um paralelo nas imagens coletivas de Cox.

Ao analisar o caso específico do FMI à luz da Teoria Crítica e dos três elementos principais colocados por Cox, pode-se apontar para uma mudança real de distribuição de capacidades materiais na estrutura histórica construída ao redor da hegemonia dos Estados Unidos, como demonstra a inversão de posições entre países credores e devedores, colocada em maior evidência pela crise financeira recente. A partir dos anos 2000, países que eram tradicionalmente tomadores de empréstimo se converteram em doadores e emprestadores, e a

¹⁹ Aqui, é importante destacar que Cox adota um conceito mais amplo de Estado: para o autor, a denominação “Complexo Estado-Sociedade Civil” é mais adequada, já que, adotando a perspectiva gramsciana, enfatiza a ação das forças sociais como motores da estrutura do estado e, portanto, de sua internacionalização. As forças sociais, moldadas pelas relações sociais de produção, constituem as bases do poder na formação de diferentes formas de Estado, de complexos Estado/Sociedade Civil historicamente contingentes - que, por sua vez, moldam a ordem mundial.

²⁰ Nas palavras de Cox: “Há, no entanto, algo a ser ainda decifrado, algo que poderia ser descrito pela palavra francesa ‘*nébuleuse*’ ou pela noção de ‘governança sem governo’. Há um processo transnacional de busca por consenso entre os responsáveis oficiais pela economia global. Ele tem o objetivo de gerar diretrizes consensuais, sustentadas por uma ideologia da globalização, que são transmitidos aos canais de decisão política dos governos nacionais e grandes corporações. O *modus operandi* dessa busca por consenso na gestão da economia global é um alvo prioritário para continuação da análise” (COX, 2002, p. 83) – tradução livre

reforma das instituições de Bretton Woods²¹ tem a ver com essa mudança de percepção sobre a relevância dos atores no atual sistema. Os países centrais percebem que alterações contextuais e estruturais aumentaram o poder de pressão dos países emergentes, seja pelo fortalecimento de países que almejam o status de potências (tais como Brasil, Rússia, Índia, China e Coreia do Sul) ou pelo impulso das sucessivas crises financeiras que irrompem com maior frequência desde os anos 1990. É preciso lembrar também que as instituições mudam, mas raramente mudam a ponto de alterar a hierarquia de poder existente. Para que a hierarquia institucional de fato se modifique, então, é preciso que haja uma modificação prévia nas interações estratégicas entre os atores relevantes, que dependem justamente das capacidades materiais. Essa mudança já ocorreu, e começa agora a atingir a dimensão institucional, embora seja assimilada de forma mais morosa pelo FMI²².

O ganho de relevância de inovações institucionais – bem representado pelo papel destacado G20 como fórum para a coordenação do combate à crise de 2007-2008 e como instrumento de pressão fundamental para levar a cabo a reforma; pelo fortalecimento dos fundos soberanos, principalmente chineses; e, mais recentemente, pelo projeto de criação de um Banco de desenvolvimento e de um Fundo Contingencial dos BRICS²³, como alternativas de financiamento – mostra que o regime construído em Bretton Woods não está estável. Portanto, é preciso que sofra alterações para que continue a operar satisfatoriamente, já que sua substituição a curto ou médio prazo não é possível. As reformas institucionais em curso são expressão de um reconhecimento, por parte das instituições e de seus dirigentes, da necessidade de adaptá-las ao maior peso dos atores que fortaleceram sua participação, preservando assim sua legitimidade e funcionalidade.

Tomando como base o discurso oficial das instituições internacionais, a reforma indica um esforço de aceitação, tanto do FMI como do Banco Mundial, de que é preciso internalizar o poder crescente dos países emergentes nas instituições nascidas em Bretton Woods, de

²¹ Aqui, faz-se necessário um esclarecimento sobre a reforma do Banco Mundial, deixada em segundo plano por este trabalho. Em linhas gerais, no Banco, a reforma também toca na questão da distribuição das cotas e de governança, com uma ênfase especial em questões de transparência. A intenção do Banco é dotar os países receptores de recursos de 50% do total do poder de voto. A reforma lhes dá 47%.

²² Isso pode ser observado por meio de uma comparação entre o discurso oficial das duas instituições. Enquanto no FMI a reforma é tratada como uma necessidade, no Banco Mundial, ela é tratada como uma oportunidade de avanço nas relações internacionais em direção a um mundo mais democrático e aberto. (COELHO, 2012, p. 631)

²³ A resolução foi oficializada na quinta cúpula dos BRICS, realizada em Março de 2013, em Durban, e prevê ainda a criação de um think-tank e de um conselho de empresários para a pesquisa sobre novos paradigmas de desenvolvimento. A resolução pode ser consultada em <http://www.brics5.co.za/>.

forma a corresponder a seu ganho em poder material. Portanto, subentende-se que a mudança nas relações econômicas internacionais é considerada pelas instituições como uma tendência de longo prazo e que, por isso, acomodações institucionais devem ser levadas a cabo (COELHO, 2012, p.628). As mudanças ocorrem como adaptação, dentro das instituições tradicionais, ou como inovações, como é o caso do G20 e dos Fundos Soberanos. Embora distintos em suas funções, são ambas expressões políticas de um mesmo contexto de alteração das capacidades materiais. São ao mesmo tempo expressão e agentes das transformações incrementais pelas quais passa o sistema interestatal, além de constituírem instrumentos de pressão sobre as instituições de Bretton-Woods (COELHO, 2012, p.629). É necessário ressaltar que tais alterações, mesmo que sejam consideradas de longo prazo, não transformam substantivamente as regras que regem os fluxos econômicos e nem produzem novos regimes, mas indicam alterações no sistema, e não do sistema. Se fossem alterações do sistema, teriam de gerar novos arranjos normativos, condizentes com alterações de imagens coletivas, como descreve Cox.

Dentro do FMI, a absorção das mudanças nas capacidades materiais se dá de forma lenta e gradual, segura do ponto de vista dos países centrais. A reforma prevê mudanças na distribuição de poder (distribuição das cotas) e na estrutura de governança, sendo que há mais resistência em relação à segunda. O que se observa é que os avanços obtidos na redistribuição de cotas e nos votos – mesmo que apenas oficialmente, já que atualmente há atrasos na implementação da reforma – ainda não se fazem sentir em dois pontos sensíveis: o mecanismo de tomada de decisões e a composição de seu *staff*. Isso aponta para uma situação em que os maiores acionistas buscam o adiamento das reformas mais profundas e os emergentes acabam por aceitar a reforma possível. É preciso ainda lembrar que, apesar dos aparentes avanços, os Estados Unidos ainda conservam o exercício do poder de veto, tanto no FMI como no Banco Mundial.

Ao contrário do Banco Mundial, o FMI manteve um foco de atuação bastante específico, lidando somente com questões concernentes ao sistema monetário internacional e com problemas relativos aos balanços de pagamento. De forma similar, a composição de seu *staff* se manteve mais restrita, reunindo quase exclusivamente economistas que partilham das mesmas premissas, tornando-a menos receptiva a novas ideias. Tal resistência à diferenciação mostra que o esforço de reforma não altera a linha ideológica da instituição – portanto, a imagem coletiva dominante. Além disso, há que se destacar o papel da crise de legitimidade como impulsionadora da reforma. Por ter mantido um escopo mais restrito, o FMI viu suas

tarefas fundamentais e, portanto, sua própria existência, virar alvo de desconfiança. Basta lembrar que, às vésperas da crise, o FMI via a economia internacional com otimismo, ignorando os potenciais riscos das inovações financeiras e endossando práticas e políticas dos grandes centros financeiros que, depois, foram identificadas como causadoras da crise²⁴.

Outro aspecto que ressalta o padrão de continuidade nos quadros de referência do regime é o fato de que o aumento no grau de autonomia não fez com que os países emergentes descartassem a importância das instituições de Bretton Woods. Isso pode encontrar eco na tese de Keohane: em momentos de aumento do grau de incerteza o regime serve como um guia para que acordos considerados benéficos continuem sendo feitos. De forma similar, Cox ressalta o reforço dos procedimentos de coordenação de políticas diante de situações anômalas. Supõe-se, então, que não houve um reforço de imagens coletivas alternativas, que poderiam impulsionar uma alteração dos quadros de referência do regime. Além disso, a reforma mostra que os países estão conseguindo um grau razoável de coordenação e consenso. A atuação destacada do G20 e dos fundos soberanos mostra que novos arranjos estão surgindo, mas que os velhos arranjos institucionais permanecem, numa peculiar convivência. (COELHO, 2012, p.634)

O fato é que as transformações em curso no âmbito das instituições, reflexo da mudança nas capacidades materiais, precisam ser internalizadas pelos atores – atingindo, portanto, a esfera das ideias – para que possam ser transformadas em forças capazes de alterar as imagens coletivas que atuam como diretrizes do sistema. O período do “liberalismo embutido” se baseou na imagem coletiva keynesiana e, após a transição dos anos 1970 e a retomada da hegemonia americana, emergiu a imagem coletiva neoliberal. As transformações na regulação financeira americana tiveram efeitos de transbordamento sobre as práticas financeiras internacionais, produzindo consequências favoráveis ao exercício hegemônico, bem como consequências não intencionais, que acabaram criando o contexto para que eclodisse a crise de 2007-2008 e a crise de legitimidade que começa a arranhar esse quadro de referências neoliberal. Portanto, a reforma da estrutura de votos do FMI representa a expressão institucional da maior relevância, expressa em capacidades materiais, de novos atores, que atinge o âmbito da institucionalização, mas ainda não é capaz de definir uma nova imagem coletiva.

²⁴ Esse fato é atestado por um relatório do Independent Evaluation Office (IEO) do FMI – “*IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis*” (2011) – O relatório em questão ressalta diversas falhas de atuação da instituição.

Como observado por Cox (1981), mudanças nas estruturas históricas não se transmitem de imediato para o quadro de referências das imagens coletivas. Assim, pode-se argumentar que mudanças na estrutura de poder de voto, como é o caso da reforma do Fundo, definem um momento importante de mudanças de caráter instrumental que estão inseridas num quadro mais amplo de mudanças estruturais de longa duração, e a noção de imagens coletivas auxilia na compreensão deste quadro. Para Keohane, é menos custoso manter um regime já existente do que criar um novo, e é virtualmente impossível destruí-lo para recomeçá-lo do zero. De fato, o momento atual pode ser satisfatoriamente descrito como um momento de alteração do regime existente e de persistência de imagens coletivas. O elemento ideacional permanece estável, ao menos por enquanto. O regime criado em Bretton Woods ainda se sustenta sobre princípios que refletem a imagem coletiva neoliberal, e a sustentará até que seja possível, apesar da crise de legitimidade que recai cada vez mais severamente sobre a mesma.

III: a síntese teórica e sua aplicabilidade ao atual momento da arquitetura financeira internacional

Tendo em vista a discussão teórica exposta nas seções anteriores, o presente excerto busca exemplificar a aplicabilidade das premissas da Teoria dos Regimes de Keohane e da Teoria Crítica de Cox à análise das mudanças contemporâneas na arquitetura financeira internacional, tomando como recorte a reforma do Fundo Monetário Internacional, órgão que detém papel chave nessa estrutura. Faz-se necessário frisar que o objetivo desta seção não é empreender uma análise do processo de reforma em si, mas somente demonstrar a validade dos instrumentos teóricos apresentados como ferramentas analíticas para o cumprimento desta tarefa, além de sugerir uma agenda de pesquisa. Abaixo, apresentam-se as principais características do pensamento de cada autor utilizado, num quadro comparativo:

Quadro 1.

Robert Keohane	Robert Cox
<ul style="list-style-type: none"> •Teoria dos Regimes – Problem-solving •Unidade de análise: interação entre atores racionais e egoístas que cooperam construindo/sustentando regimes. Cálculos racionais são afetados pelo contexto de poder. •Instituições: Pontos focais dos Regimes. Fornecem ambientes nos quais a cooperação pode ocorrer, ajudando a firmar acordos mutuamente benéficos que não seriam possíveis de outra forma. Afetam e são afetadas pelas preferências dos atores •Hegemonia: facilita a cooperação. Declínio de hegemonia faz aumentar a demanda pelos Regimes Internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> •Teoria Crítica – enfatiza a natureza mutável da realidade •Unidade de análise: Estrutura Histórica, na qual interagem capacidades materiais, idéias e instituições – compõem o contexto dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos que afetam as ações. •Instituições: amálgamas de idéias e poder material que influenciam o próprio desenvolvimento de idéias e poder material. Se relaciona com a internacionalização do Estado (conceitualizado de forma ampla, como Complexo Estado/Sociedade Civil) •Hegemonia: se insere na construção de uma ordem internacional que os outros atores encaram como compatível com seus interesses.

Fonte: elaboração própria (2013)

Conforme exposto na seção anterior, a teoria dos Regimes Internacionais nos traz a problemática da cooperação pós-hegemônica e do enigma da conformidade dos atores a um Regime que os ajuda a firmar acordos que de outra forma não seriam possíveis, mitigando incertezas. Uma vez que o Regime vigente é formado pelo conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, e que o mesmo ganha respaldo institucional por meio da construção de organizações internacionais que passam a atuar de forma relativamente autônoma, cada um desses elementos se torna verificável nos mandatos formais e diretrizes de decisão dessas organizações. Assim, pode-se tomar o mandato do FMI – contendo suas regras de ação, seus propósitos, deveres e direitos de seus membros – como elemento representativo da institucionalização do Regime Econômico e Financeiro em sua esfera de ação. Por meio da análise do mandato do FMI, verifica-se, então, a existência de princípios, regras, de supervisão das regras e de quadros de referências.

Tanto a criação de regras quanto o exercício da supervisão tem por base um certo quadro de referências, ligados aos princípios fundamentais do regime vigente. Os quadros de referência, nos termos deste trabalho, indicam precisamente o conjunto de padrões de comportamento esperados, a estrutura de expectativas em relação à ação dos membros de uma instituição internacional. Os quadros de referência são reproduzidos pelas decisões, publicações e avais elaborados pelas instituições. Esta conceitualização, por sua vez, se

relaciona com a formulação de Cox sobre as imagens coletivas que sustentam a dimensão ideacional da estrutura histórica e, portanto, trabalhar o quadro de referências no qual o FMI baseia suas decisões implicaria elevar a análise a um nível sistêmico, para o qual a Teoria Crítica seria de grande validade, esclarecendo as características da estrutura sobre as quais repousa tal quadro. Um dos caminhos possíveis para a continuidade da investigação envolveria o resgate da emergência histórica do atual quadro de referências que rege a instituição, para investigar como se deu sua fixação e se o mesmo se encontra em estabilidade.

Uma vez que as imagens coletivas constituem tipos mentais coerentes, que determinam o que é ou não legítimo em termos de conduta econômica, torna-se possível buscar traços deste tipo nas condutas que o FMI promove, endossa e recomenda. Indo mais além, pode-se dizer que ideias tem realidade material, já que existem em livros, na mídia, leis, seres humanos e assim por diante. Logo, pode-se concluir que há referentes empíricos para as ideias. Entende-se, então, que os princípios de um regime, incorporados em seu quadro de referências, correspondem a um certo conjunto de ideias que guia a ação de uma instituição. Nesse sentido, seria de grande validade conduzir um estudo crítico dos relatórios e recomendações do FMI, e do perfil de seu *staff*, a fim de mapear os princípios que guiam as ações da instituição e de seus membros e suas potenciais contradições em relação à busca de resultados concretos por parte dos atores.

Assim, a interpretação crítica dos impactos do projeto de reforma do FMI (enquanto mudança nos códigos do regime e enquanto parte do regime) sobre a hierarquia estatal no sistema internacional desperta uma pergunta básica, recorrente na literatura de Regimes: em que medida as alterações institucionais em curso representam mudanças de regime ou mudanças no regime financeiro internacional? Colocando de outro modo, ao situar o objeto de estudo numa perspectiva mais ampla, busca-se tocar num ponto crítico relacionado ao atual contexto de transição observado na arquitetura financeira internacional: em que medida as mudanças que assistimos hoje têm potencial para extrapolar a estrutura onde as interações se dão?

Ao adotar a perspectiva de Keohane, pode-se assumir que as instituições internacionais não são meramente reflexos dos jogos de poder existentes, mas podem ser *locus* de embate entre tendências opostas, que devem ser acomodadas para que haja um nível de segurança nas interações entre os membros. Mais do que um questionamento em relação aos princípios básicos do regime, a reforma do FMI tenta contemplar questionamentos quanto

ao mecanismo de tomada de decisões nesse foro, uma vez que o engajamento dos países depende da legitimidade de tal mecanismo. Por sua vez, a tentativa de reformar o sistema de tomada de decisão de forma favorável aos países emergentes demonstra que reconhecer sua relevância é fundamental para manter a legitimidade da instituição. No entanto, o surgimento de arranjos alternativos à parte da institucionalidade tradicional é uma amostra clara de que a reforma não cumpre plenamente o objetivo de remodelar a hierarquia do Fundo de acordo com a redistribuição de capacidades materiais no sistema interestatal. De outro lado, o fato dos países emergentes não descartarem a importância do Fundo é uma amostra da persistência dos princípios fundamentais do regime.

Considerando a reforma do Fundo, parece de fato haver um deslocamento de influência em direção a um grupo de países que antes ficavam à margem dos processos, porém, esse deslocamento se dá em termos determinados pelo grupo de países do centro da hierarquia da instituição, o que vem a se relacionar com as abordagens da Teoria Crítica e com o conceito de imagens coletivas de Cox. Desta forma, a hipótese que se busca delinear diz respeito ao fato de que os países emergentes adquiriram maior poder de voto no Fundo, porém seguem não tendo poder efetivo dentro da referida instituição. Esse descompasso ocorre porque existe uma permanência de imagens coletivas correspondentes ao centro da hierarquia da instituição, que formam as bases para sua organização e funcionamento.

Além disso, é necessário destacar aqui o peso do fator contextual representado pela crise financeira internacional de 2007-2008. Considerando o projeto de reforma do FMI, o impacto deste evento não pode ser descartado, pois há um vínculo claro entre a dinâmica de mudança e o acontecimento da crise. A crise serve como um parâmetro – e pode servir metodologicamente, sobretudo como um divisor temporal – para rastrear as mudanças de capacidades materiais e as mudanças na retórica do Fundo a partir de seu acontecimento. Tal retórica também é capaz de influenciar – e de ser influenciada por – mudanças nos quadros de referências e nas imagens coletivas. Nesse sentido, seria possível valer-se de um exame dos pronunciamentos oficiais da instituição a respeito da crise, examinando os elementos que passam a ganhar destaque após o evento, e atestando a permanência (ou não) de seus princípios fundamentais. Uma agenda de pesquisa que desse continuidade a essas preocupações poderia ter como foco verificar se o discurso ultrapassa o reconhecimento da necessidade de adaptar o Fundo a novas condições de distribuição das capacidades materiais

para tocar na questão mais profunda do quadro de referências que permite o consenso em torno das questões com as quais lida.

CONCLUSÃO

Retomando a avaliação crítica das correntes teóricas da Economia Política Internacional, pode-se dizer que tanto a Escola Americana quanto a Escola Britânica trazem abordagens que podem ser satisfatoriamente aplicadas para auxiliar a compreensão das mudanças no atual sistema de governança econômico-financeira internacional. A teoria funcional dos regimes de Keohane pode ser aplicada à compreensão dos aspectos mais operacionais do funcionamento dos regimes, e ajuda a entender a permanência de arranjos que minimizam as incertezas em tempos de mudança. Apesar de sustentar premissas mais alinhadas com o realismo²⁵, a teoria se refina e se distancia de uma explicação simplista que considera as instituições apenas como expressões de disputas de poder. Ao mesmo tempo, a Teoria Crítica de Cox amplia os horizontes da análise ao se aprofundar na compreensão do contexto no qual os regimes se alteram para perpetuar seu funcionamento. A noção de imagens coletivas auxilia a entender os elementos de permanência do regime e porque são importantes para mantê-los operando de forma satisfatória.

O campo da Economia Política Internacional compreende discussões bastante diversas sobre a necessidade de um poder hegemônico atuando como estabilizador da ordem em âmbito global, sobre a crescente interdependência entre estados, e sobre o papel desempenhado pelas instituições internacionais, além de abordar também questões sobre as relações entre o poder político e o poder financeiro e monetário, entre Estado e Mercado. Nesse contexto, pode-se afirmar que instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional se encaixam numa ordem internacional composta por valores compartilhados, códigos de conduta e regras próprias, que ditam as diretrizes de ação dentro dessa estrutura. Atualmente, diante das modificações relativas nas posições de poder, destaca-se a validade da Teoria Crítica como ferramenta para compreender a configuração de forças que originou o quadro de referências composto por tais valores compartilhados e utilizado para moldar o

²⁵ Keohane expressa a adoção das premissas realistas, embora busque demonstrar que o pessimismo que poderia derivar de sua aplicação não procede: *“I assume, with the Realists, that actors are rational egoists. I propose to show, on the basis of their own assumptions, that the characteristic pessimism of Realism does not necessarily follow. I seek to demonstrate that Realist assumptions about world politics are consistent with the formation of institutionalized arrangements, containing rules and principles, which promote cooperation”* (KEOHANE, 1984, p. 67)

comportamento dos atores no sistema internacional. Assim, resiste-se a tomar o contexto como um dado fixo, e torna-se possível especular sobre o impacto que tais mudanças poderiam ter a longo prazo.

A falta de uma liderança clara como a dos Estados Unidos no pós-guerra, somada à situação em que os padrões ditados pelo centro começam a se tornar alvo de questionamento, cria um cenário de incertezas exacerbadas. Assim, é ainda mais improvável que haja uma substituição imediata de todos os elementos dos regimes ou das imagens coletivas, pois estes fornecem diretrizes básicas para guiar a interação dos atores, ao menos no médio prazo. O momento atual é de contingência e, portanto, se Keohane estiver correto, os regimes existentes ganham ainda mais importância. A inclusão maior dos países emergentes e a busca de composição com o G20 e com as potências emergentes representam uma tentativa de absorver a mudança nas capacidades materiais e de contornar a crise de legitimidade. No entanto, as instituições incorporam as mudanças de forma incremental e não linear, e é preciso observar seu discurso interno para identificar avanços e elementos de permanência.

A resistência em levar a cabo a implementação reforma do Fundo é sintomática de uma contradição interna dentro da lógica dos regimes. Enquanto a credibilidade do regime econômico financeiro depende da reforma do mecanismo decisório de sua principal instituição, parece natural fazê-lo sem tocar nos pontos principais do quadro de referências dos regimes, determinados, em última instância, pelas imagens coletivas correspondentes ao centro da hierarquia. Mesmo considerando o ganho em capacidades materiais por parte dos países emergentes como uma tendência de longo prazo que deve ser incorporada pelas regras da instituição, não há reforço de imagens coletivas alternativas, pois não há novos entendimentos intersubjetivos, por parte dos países emergentes, sobre o que deveriam ser as instituições. Esse fato, por sua vez, pode ser relacionado e explicado pelas teorizações coxianas sobre hegemonia e internacionalização do Estado por meio da busca de um consenso para o capitalismo global. Entretanto, as inovações institucionais fora da esfera tradicional dão conta das necessidades mais práticas desse novo grupo de países que ascende como credores da economia global, assim como servem como instrumentos de pressão por modificações na estrutura institucional tradicional. Resta saber se, a partir dessas inovações, novos entendimentos poderão surgir e ser reforçados.

REFERÊNCIAS

BERRY, Craig. “Rediscovering Robert Cox: Agency and the Ideational in Critical IPE” in. *Political Perspectives*, vol. 1, n.1, p 1-29, 2007

BLYTH, Mark. “Torn between two lovers? Caught in the middle of British and American IPE”, *New Political Economy*, vol. 14, no. 3, p. 329-336, 2009.

BOUGHTON, James M. “The IMF and the Force of History: Ten Ideas and Ten Events that Have Shaped the Institution” United States: IMF, 2004. Working Paper n. 04/75

COELHO, Jaime C. “Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional” in. CINTRA, Marcos A.M. et al (Org), IPEA, As Transformações no Sistema Financeiro internacional, vol. 2, p. 605-645, 2012.

COHEN, Benjamin J. “The transatlantic divide: why are American and British IPE so different?”, *Review of International Political Economy*, vol. 14, no.2, p. 197-219, 2007.

COX, Robert W. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, p. 127-155,1981.

COX, Robert; SCHECHTER, Michael. “The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization” London: Routledge, 2002.

HELLEINER, Eric. “Division and Dialogue in Anglo-American IPE: A Reluctant Canadian View”, *New Political Economy*, vol. 14, no. 3, p. 377-383, 2009.

IEO – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE - *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis* (2011)

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*. Press Release No. 10/418. Novembro 5, 2010

___ Initial Lessons of the crisis. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020609.pdf>>. Acesso em 25 de Julho de 2012.

___ *The IMF's Quota and Voice Reforms Takes Effect*. Press Release No. 11/64 Março 3, 2011. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm>> . Acesso em 25 de Julho de 2012.

KEOHANE, Robert O. “After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy”, Princeton: Princeton University Press, 1984.

MURPHY, Craig. e NELSON, David O. “International Political Economy: a tale of two heterodoxies”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, no. 3, p. 393-412, 2001.

Recebido em: Abril de 2013
Aprovado em: Junho de 2013