

O Brics na governança global: uma análise a partir da contestação e contra-institucionalização em Michael Zürn¹

William Daldegan

Universidade Federal de Pelotas

Amanda Perachi

Universidade Federal de Pelotas

Cassiane Souza

Universidade Federal de Pelotas

1 Introdução

Paralelamente à 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, os chanceleres das quatro principais potências econômicas emergentes (como foram qualificadas no relatório do Grupo Goldman Sachs² em 2001) e popularizadas por Jim O'Neill como BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram em 2006 pela primeira vez, marcando o início do agrupamento. A datar o ano de 2009 como a primeira reunião oficial do BRIC em formato de Cúpula, o grupo mantém encontros anuais nos quais dividem a oportunidade de discutir estratégias de cooperação relacionadas a múltiplas áreas para além de questões econômicas. O BRICS, como intitulado depois da inclusão da África do Sul em 2011, discute acerca da conjuntura da governança global contemporânea, traçando análises críticas à assimetria do sistema internacional multilateral e a insuficiente representatividade das instituições internacionais, majoritariamente ocidentais.

A crítica à governança global contemporânea se concentra principalmente na formação estrutural do sistema financeiro, no qual os países do BRICS buscam por maior poder e voz para países emergentes. O grupo ressalta a falta de representatividade das potências emergentes e a prevalência dos ideais dos países desenvolvidos no processo de tomada de decisão. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA) em 2014 indicou a formação de um caráter mais institucionalizado, assim como demonstrou seu descontentamento com as instituições financeiras. O Banco e o Arranjo surgiram como resposta às demandas não atendidas nas instituições existentes.

Nesse contexto insere-se a ideia de Michael Zürn (2018), que toma a governança global como uma estrutura normativa e institucional que contém hierarquia e desigualdade de poder, o que produz endogenamente conflitos, contestação e resistência. Dois conceitos explicam as estratégias utilizadas

¹ Este trabalho foi produzido no âmbito do projeto "BRICS e China: Uma análise da Política Internacional Contemporânea", financiado pela FAPERGS (Edital ARD 10/2021). Versão preliminar foi apresentada no I Encontro Latino-Americano de Geopolítica e Estratégia e no III Encontro Nacional de Geopolítica. Agradecemos os comentários recebidos nos eventos.

² Building better global economic (BRICs). <<https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>.

pelos Estados frente à estrutura da governança global: a contestação a e contra-institucionalização. (Zürn, 2018; Börzel; Zürn, 2021). A contestação refere-se a práticas, tanto discursivas quanto comportamentais, utilizadas pelos Estados como forma de desafiar a autoridade das instituições internacionais ou a Ordem Internacional Liberal (OIL) como um todo. Da mesma forma, a contra-institucionalização, refere-se às práticas em que as instituições internacionais são enfraquecidas ou desafiadas mas só que por meio do uso de outras instituições internacionais de compromissos semelhantes.

Portanto, tomando como instrumental teórico-metodológico os conceitos de Zürn (2018), objetiva-se compreender de que forma o BRICS se posiciona no sistema de governança global contemporânea no que diz respeito a sua insatisfação com o sistema financeiro internacional e com as recorrentes solicitações de reforma do sistema multilateral. Segundo Larionova e Shelepov (2021), sua atuação como representante das grandes forças emergentes, sobretudo frente ao sistema financeiro, tem tornado o BRICS um desafiante à OIL. Cooper e Farooq (2015) acreditam que o formato de um clube informal tem servido bem ao BRICS na medida que dota o agrupamento de um status decorrente da exclusividade seletiva - os membros fazem parte de um grupo seletivo na política mundial - sem acordos formais de constituição. O argumento de Daldegan e Carvalho (2022) na caracterização do BRICS como dinâmico e processual amplia essa visão, uma vez que, para eles, a ausência de regras permite que as decisões sejam tomadas por meio de consenso e por processos próprios. Estes últimos, instituídos por uma dinâmica que garante o debate a partir das percepções dos membros acerca da conjuntura internacional contemporânea sem que as resultantes infrinjam em constrangimentos ou limitações na ação individual e externa ao BRICS.

No entanto, é interessante apontar que existe na literatura aqueles que questionam a capacidade de governança global e o poder de moldar uma nova ordem mundial equitativa dos BRICS (Arapova; Lissovlik, 2021; Glosny, 2010). Do mesmo modo, existem aqueles que consideram o grupo uma junção incoerente, caracterizada por rivalidade e contradições internas, sendo assim incapaz de desenvolver uma visão coletiva para a governança global (Hooijmaaijers, 2021; Petropoulos, 2013).

Dessa forma, pretende-se responder se o BRICS se apresenta como um contestador dentro da OIL, impondo e propondo mudanças substanciais capazes de reformulá-la. Ou então, caracteriza-se apenas como um agente cooperador que busca por mudanças, mas sem a intenção de contrapor pontos estruturais da ordem. Para isso, toma-se como hipótese que o BRICS, por se tratar de um agrupamento carente de institucionalidade e com divergências de interesses entre seus países membros, apresenta dificuldade em fazer avançar as pautas críticas reafirmadas e reforçadas principalmente em suas cúpulas anuais. Ademais, entende-se a criação do NDB e do CRA como não ameaçadora às instituições financeiras existentes. Por mais que os conceitos de contestação e contra-institucionalização se adequem de certa maneira ao BRICS, este não consegue assumir uma posição desafiante à OIL, apresentando-se como um conciliador e afirmador da mesma.

Para tanto, os conceitos de Contestação e Contra-institucionalização, propostos por Zürn (2018), são utilizados como instrumental teórico-metodológico, juntamente com revisão bibliográfica para a realização desta análise conjuntural. O trabalho está dividido, além desta introdução e considerações finais, em três seções de análise. A próxima seção aborda a governança global e o futuro da OIL com análise do BRICS nesse contexto. Já a terceira é dedicada a compreender a ideia de

contestação, o BRICS e sua relação com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Por fim, a quarta seção procura entender a ideia de contra-institucionalização e se o NDB e o CRA podem ser caracterizados como frutos dessa ação.

2 Governança global e o futuro da Ordem Internacional Liberal (OIL)

O surgimento do campo de conhecimento das Relações Internacionais no pós-Primeira Guerra Mundial foi dominado pelo paradigma da “guerra e paz”, que prevaleceu até os anos 1960. Nas décadas seguintes, os conceitos de interdependência e de cooperação, frutos da estrutura anárquica do sistema internacional, ganharam força, favorecendo o estabelecimento do “paradigma da cooperação” (Axelrod; Keohane, 1985; Krasner, 1982; Keohane; Nye, 1977). Por seu turno, Zürn (2018) aponta para o surgimento de um novo paradigma, o “paradigma da política global”, que vem ganhando impulso desde o final do século XX. Esse novo paradigma ultrapassa a compreensão do sistema internacional como anárquico e afirma que os direitos e deveres dos Estado derivam da ordem normativa e não da sua condição de igualdade soberana. Pode-se falar, então, em uma política mundial ou um sistema de governança global (Zürn, 2018).

A governança global é o uso da autoridade como em regras, estruturas e instituições, formais e informais, justificada por bens comuns ou problemáticas transnacionais, que orientam e regulam as atividades globais (Zürn, 2018; Keohane; Nye, 2000). Ela sempre corresponde a um ato comunicativo, como um tratado de armas entre grandes potências, que é justificado pela necessidade de garantir a paz. Por não existir uma autoridade formal que regule as relações entre os agentes na governança global, esta só funciona quando é aceita pela maioria. Portanto, a governança implica exclusivamente a necessidade de cooperação entre Estados soberanos independentes.

O sistema de governança global é mais do que a soma das instituições produtoras de regulamentos separados em diferentes áreas temáticas. De acordo com Zürn (2018), é a interação e a relação entre essas instituições e sua incorporação em uma ordem normativa que contém hierarquias e desigualdades de poder que produz, de forma endógena, contestação e disputas. A interdependência seria a responsável por isso e forçaria a cooperação entre atores em prol da distribuição dos bens coletivos globais (Beitz, 1999). Segundo Sorensen (2011), embora o Estado soberano não se enfraqueça no processo de globalização, há uma intensa conexão entre seu nível doméstico e o internacional, o que promove o fortalecimento ou o enfraquecimento dos Estados, dependendo do aspecto analisado.

Zürn (2018) contribui com uma melhor compreensão quando afirma que uma certa escolha de governança sempre inclui uma escolha contra outra forma de governança. Portanto, as crenças e os interesses de alguns atores acabam sendo privilegiados em detrimento de outros, desencadeando consequências distributivas que refletem constelações de poder social. Pode-se afirmar então que poder e hierarquia são, por conseguinte, uma parte integrante da equação de governança (Zürn, 2018). Quando se diz respeito a compreensão da atual conjuntura da governança global, se faz necessário resgatar alguns marcos do sistema internacional, mais especificamente em um contexto final da Segunda Guerra Mundial.

O período pós-1945 foi marcado pela consolidação dos Estados Unidos como coordenador e administrador da ordem liberal ocidental. De acordo com Ikenberry (2020), o país norte americano se

diferenciou de outras grandes potências europeias e asiáticas por trazer à configuração internacional uma perspectiva pós-imperial aberta, onde a normatividade multilateral resultou em uma expansão e legitimação do poder estadunidense. A ascensão da OIL estruturou-se nas ideias de uma ordem mundial cooperativa baseada nas ideias de contenção, reciprocidade e igualdade soberana, com implementação de regras e instituições de governança global (Ikenberry, 2009). A exemplo, o sistema de Bretton Woods e as organizações resultantes dele - como ONU, FMI, GATT, OMC - foram fundamentais para estabelecer o destaque do dólar e dos Estados Unidos como principal provedor da governança global, esta última concentrada no poder das grandes potências ocidentais (Ikenberry 2009). Ainda segundo o autor (2009), analisando as transformações em grande escala na política internacional nos últimos dois séculos, é possível apontar a “ascendência liberal” como a responsável pela condução dos estados democráticos liberais.

Essa configuração do sistema internacional se estendeu até a década de 1990, período significativo por marcar o início da crise da OIL, visto que muitos Estados foram capazes de gozar dos benefícios da ordem liberal sem precisar responsabilizar-se em compartilhar dos seus mesmos ideais (Ikenberry, 2020). O autor (2020) considera os EUA, nação que lidera a ordem em questão, o responsável por semear as próprias sementes de sua crise. Nesse período, houve uma ascensão contínua de novas potências juntamente com uma mudança do equilíbrio de poder na política global para Ásia e o Pacífico, no qual o otimismo inebriante deu lugar a um crescente sentimento de pessimismo em relação ao futuro da governança global. (Larres, 2020; Walt, 2016).

Walt (2016) argumenta que essa liberdade para o crescimento de potências não liberais deixou alguns segmentos da sociedade vulneráveis aos apelos nacionalistas. Para o autor (2016), o papel do nacionalismo e outras formas de identidade local foram subestimados pelos liberais, os quais acreditaram que o sucesso de seu projeto poderia minar essas pluralidades dentro de uma perspectiva de multiculturalismo. No entanto, Walt (2016) afirma que a combinação de culturas dentro de uma única política não é algo tão simples quanto parece. Embora os valores liberais tenham se tornado universalmente válidos, a imposição cultural do Ocidente sobre o resto do mundo não foi capaz de diminuir o sentimento de identidade nacional. Esta última, sendo a impulsionadora de líderes populistas comprometidos em defender os valores tradicionais ou “tornar o país grande novamente”, até mesmo a principal potência liberal - os EUA com Donald Trump (Walt, 2016, p. 2).

Ademais, o deslocamento do poder econômico para a China nos anos 2000 fomentou uma disputa entre o país e os EUA que pode ser compreendida como aquela sobre qual país oferece o melhor caminho para o progresso (Ikenberry, 2020). Posto isso, levantam-se dúvidas acerca do futuro da ordem internacional. Com a tomada dos benefícios da globalização, países como a China estão em busca de compartilhar seu modo de governar por meio de um modelo de capitalismo sem liberalismo e democracia (Ikenberry, 2020).

Atualmente parece existir um processo de complementação das instituições dominadas pelos países ocidentais. O FMI e o Banco Mundial (BM) têm compartilhado espaço com novas instituições, principalmente iniciativas de países asiáticos sob a liderança chinesa, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Silk Road Fund e, do BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). De acordo com Larres (2020), essa emergência de novas instituições sinaliza não apenas uma insatisfação dos países não ocidentais com as instituições já existentes, mas também uma ambição de

substituí-las ou, ao menos, fornecer novas contribuições ao mundo baseadas em perspectivas mais inclusivas.

Enquanto Larres (2020) enxerga para o futuro um período de maiores conflitos e turbulências que afetariam a paz e a estabilidade global decorrente dessas novas iniciativas, Eilstrup-Sangiovanni e Hofmann (2020) entendem a ascensão chinesa e a crescente contestação de Estados não ocidentais dentro das organizações multilaterais como uma transformação para uma ordem mais igualitária. A ideia cosmopolita de justiça global distributiva em Beitz (1999) como forma de equalizar a desigualdade parece ilustrar esse movimento. A oposição e o fracasso de organizações internacionais tradicionais podem ser observadas desde 1945, segundo Eilstrup-Sangiovanni e Hofmann (2020), sem indicar corrosão do multilateralismo ou do liberalismo econômico, mas justifica a capacidade de desafiar, reformar ou substituir estas instituições como parte fundamental da OIL.

Por outra perspectiva, autores como Owen (2021) e Paul (2021) trazem à tona a compreensão de um processo de “desglobalização”, marcado pelo surgimento de forças poderosas e desafiadoras da OIL nas suas principais esferas: econômica, política e institucional. Para Owen (2021) esse processo de desglobalização levará ao surgimento de duas ordens internacionais sobrepostas, sendo a primeira uma versão reduzida da atual OIL, liderada pelos Estados Unidos. A segunda é nomeada por ele (2021) como Ordem Internacional Autoritária-Capitalista (ACIO): liderada pela China, será capaz de infundir o viés autoritário do país asiático no sistema internacional, compelindo parte significativa da OIL.

Paul (2021), por sua vez, acredita que o principal desafio à OIL surge do enfraquecimento das instituições domésticas e das capacidades econômicas das democracias liberais, e não de forças externas como a ascensão chinesa. Segundo Paul (2021), reformas internas nos Estados liberais precisam ser realizadas a fim de garantir uma promoção dos ideais liberais e dos princípios institucionais aos demais países do globo. Ademais, proporcionar uma reforma dentro das instituições para que reflitam melhores padrões em uma ordem verdadeiramente inclusiva, no qual todos os Estados seguem regras e padrões liberais. De modo geral, Paul (2021) entende que a reforma interna e a promoção dos valores liberais seriam importantes para impedir que ameaças externas, como a expansão do modelo autoritário chinês, coloque em risco a sobrevivência dos Estados liberais.

2.1 A inserção do BRICS na OIL

A rápida ascensão de novas potências somada à crise de 2008 - esta reveladora das fragilidades da hegemonia estadunidense - demonstrou o Ocidente como não sendo, necessariamente, a única fonte para a estabilidade financeira internacional (Armijo; Roberts, 2014). Nesse contexto, os BRICS têm sido a manifestação institucional mais clara, embora não a única, dos esforços das potências emergentes para se afirmar na governança global, e uma das poucas que a China priorizou. Eichengreen (2014) compreende as motivações do BRICS, no que tange o agrupamento e também a criação de suas iniciativas NDB e o CRA, como uma estratégia de reforçar seu descontentamento com as configurações do Banco Mundial, o FMI e o papel do dólar no sistema monetário internacional.

Para Armijo e Roberts (2014), o principal objetivo coletivo do BRICS é a criação de uma maior influência global contínua para eles mesmos. Essa questão expõe a falta ou a inexistência de consenso entre os seus membros para conseguirem coordenar ações conjuntas, visto a prevalência de seus

interesses individuais, que acabam impedindo sua consolidação como bloco e limitando seu impacto efetivo na governança global (Hoojimaaijers, 2021; Armijo; Roberts, 2014; Esteves, 2014). Nesse sentido, Armijo e Roberts (2014) apontam para duas possibilidades de futuro ao agrupamento: ou haverá uma construção conjunta de interesses intra-BRICS, no sentido de formar uma agenda comum compartilhada sobre as questões globais, ou o grupo se mostrará cada vez mais dividido em rumo a uma rachadura. As tentativas de construção de uma agenda comum são claras, se observadas as pautas das Cúpulas anuais, entretanto, divergência de interesses prevalecem como aquela que tem incitado debates mais aguerridos acerca da expansão do BRICS: China, Rússia e África do Sul apoiam a expansão enquanto Brasil e Índia parecem reticentes com a abertura (Daldegan, 2022).

Em contraponto, é interessante atentar à interpretação de Cooper e Farooq (2015), que consideram o BRICS como um clube informal através de um status de exclusividade seletiva. Os autores (2015) creem que os membros fazem parte de um grupo seletivo na política mundial que fortalece o status individual de cada um, sem acordos formais de constituição, o que provém a originalidade a partir da flexibilidade e resiliência do agrupamento. Essa compreensão pode ser observada de forma ampliada em Daldegan e Carvalho (2022), que caracterizam o grupo como dinâmico e processual. Dinâmico na medida que segue as percepções dos membros sobre o cenário mundial e processual por se desenvolver por meios de processos singulares, sem a ambição de institucionalização.

Segundo Daldegan e Carvalho (2022), a ausência de regras permite que as decisões sejam tomadas por meio de consenso e por processos dinâmicos. Estes garantem o debate a partir das percepções dos membros da conjuntura internacional corrente, sem que as resultantes infrinjam em constrangimentos ou limitações na ação individual e externa ao BRICS. Essa ausência de regras reforça a capacidade processual singular e dinâmica do BRICS. Como argumenta Hoojimaaijers (2021), a criação do NDB chama atenção por não apresentar imposição de padrões e condições aos seus membros e por permitir a igualdade de direitos de voto.

A iniciativa BRICS Plus, proposta pela China em 2017 e retomada em 2022, coloca em pauta a possibilidade de expansão ou reestruturação do papel do grupo. Segundo Arapova e Lissovlik (2021), para desempenhar um papel de destaque e de possível “integrador” e “consolidador” do Sul Global, o BRICS depende exclusivamente de sua capacidade de elaborar uma estratégia comum a nível das organizações internacionais tradicionais e de reconhecer seu poder limitado e de sub-representação. Arapova e Lissovlik (2021) entendem, então, o diálogo e o ingresso de novos membros como provedor de um maior lobby dentro das organizações internacionais, considerando que nesse contexto o agrupamento poderia atingir um poder de voto no FMI que combinado superaria a cota de 15%. Ademais, em 2022, passados 13 anos da primeira Cúpula, o que se observa é a resiliência do agrupamento e a ampliação da pauta de temas discutidos. Na véspera da Cúpula de 2022, a China instou o BRICS a aprofundar a discussão sobre critérios e procedimentos para o ingresso de parceiros. Países como Arabia Saudita, Argentina e Irã sinalizaram interesse.

Dessa forma, frente a um declínio ou processo de transição para fora da OIL, com suas peculiaridades e com os debates recentes de ampliação, o BRICS se coloca como ator relevante e modernizador dentro da governança global. Resta então entender se isso é suficiente para caracterizá-lo como contestador da ordem atual.

3 A ação contestadora do BRICS

Börzel e Zürn (2021) identificam a contestação como possibilidade dos atores internacionais se posicionarem em desacordo com a OIL. A contestação traz consigo suas formas estratégicas - Resistência, Reforma, Retirada e Dissidência -, que podem ser definidas como práticas, sejam elas comportamentais ou somente discursivas, que desafiam a autoridade das instituições internacionais, sua intromissão liberal ou a ordem internacional como um todo. A posição do ator dentro da instituição (poder), seu nível de influência, o seu posicionamento em relação à autoridade liberal (preferência) e sua rejeição à autoridade liberal ou ao exercício da autoridade liberal, são considerações a serem feitas para a definição de qual estratégia de contestação deve ser utilizada.

A contestação ocorre por conta da relação entre autoridade e legitimidade (*authority-legitimacy-link*) (Zürn, 2018). A autoridade de uma instituição internacional é concentrada nas mãos das potências de maior influência, o que pode ser observado na dinâmica do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo. Nele apenas cinco países apresentam o poder de veto em suas posições de membros permanentes. Configurações desproporcionais como essa podem motivar um descontentamento em países membros que se sintam prejudicados em detrimento de outros que detêm privilégios na instituição. Portanto, a legitimidade das instituições começa a ser desafiada quando o favorecimento de uns em detrimento de outros é percebido. Desse modo, a contestação é impulsionada pela própria forma em que é estruturada uma instituição. No momento em que não está sendo agraciado pelas decisões de uma instituição, o Estado tende a desafiá-la de acordo com sua posição dentro da instituição em questão, podendo utilizar-se, portanto, das estratégias de Resistência, Reforma, Retirada e Dissidência (Börzel; Zürn, 2021).

A Resistência consiste em uma estratégia de dentro para fora no qual o ator busca reduzir a autoridade liberal da instituição. Esse tipo de contestação é feita por Estados que apresentam forte influência dentro da instituição e podem desafiar os componentes centrais da OIL. Por outro lado, aqueles que não estão incomodados com a autoridade liberal da instituição mas, sim, insatisfeitos com a forma no qual a autoridade é exercida, podem optar pela estratégia da Reforma, visto que é necessário que os atores façam suas demandas serem ouvidas. Essa é outra estratégia alocada no campo de ator com forte influência.

Aos atores menos influentes da instituição contestada, torna-se conveniente ações de contestação de Retirada ou Dissidência. A primeira é uma estratégia aplicada pelo ator em casos de identificação de pouca ou nenhuma possibilidade de assistência quanto às demandas feitas por ele. À vista disso, segundo Börzel e Zürn (2021), há possibilidade de essa estratégia tomar forma de contra-institucionalização, caso o ator opte pela criação de uma nova instituição onde suas demandas serão atendidas, mas sem resultar, necessariamente, na retirada da instituição contestada. Já a Dissidência, objetiva a eliminação das instituições internacionais liberais, sendo a volta da soberania clássica aos Estados sem a existência de regimes internacionais como uma possibilidade não violenta e com a presença de ações terroristas como uma forma violenta.

Deitelhoff e Christopher Daase (2020) consideram essa percepção de Zürn (2018), quanto a contestação incorporada a governança global, muito enraizada no Institucionalismo Liberal e em razão

disso, sua análise acaba perdendo alguns elementos importantes. A teoria de Zürn (2018) não explica a falta de recursos de determinados atores para contestar sua legitimidade, desconsiderando a ideia de coerção na governança global. Assim sendo, os autores (2020) concluem que, por mais que o sistema político de governança global seja anárquico, este constitui-se de instituições que apresentam estruturas de subordinação e coerção, tornando a contestação uma alternativa não tão simples.

O crescimento da contestação às instituições internacionais não é simplesmente um resultado do aumento da autoridade delas. Esse fato também pode ser entendido como consequência a um aumento da resistência dentro das instituições formais às solicitações de reforma, além de uma limitação da liberdade de ação. Esta última implica a dificuldade de grande parte dos atores de conseguir escapar de suas “garras” (Deitelhoff; Daase, 2020). Tão logo, nem todos os Estados têm a possibilidade de contestação, afinal, a capacidade coercitiva de instituições de governança e de atores que dela se beneficiam pode servir de desestímulo à contestação. Nesse aspecto, qual a percepção e resposta do BRICS?

3.1 O BRICS: agente contestador?

Levando em consideração as concepções apresentadas sobre as formas de contestação, tomar-se-ão os posicionamentos do BRICS referentes à reforma dentro do FMI. Como Kelley e Simmons (2020) destacam, os desafios à legitimidade das instituições internacionais vêm de potências emergentes que buscam maior voz e possuem objetivos diferentes daqueles que lhe são ofertados na governança global atual. Portanto, nada mais esperado que imaginar que um agrupamento das principais potências emergentes do século XXI possa, de certa forma, representar uma contestação à OIL. Considerando a criação do NDB e do CRA como uma resposta ao descontentamento do BRICS com instituições como o FMI, poderia isso se enquadrar em alguma das quatro formas de contestação apresentadas por Börzel e Zürn (2021)?

Quanto à estratégia de Resistência, é possível identificar o não enquadramento do BRICS, uma vez que seus membros não possuem forças equivalentes dentro do FMI, assim como há ausência de questionamento à autoridade central. Apesar de a China ter ampliado significativamente sua participação no FMI com a 14ª Revisão de Cotas e de os demais membros, com exceção da África do Sul, já terem se posicionarem entre os 10 maiores cotistas, sua capacidade ainda é menor que a posição individual dos EUA. Além disso, o BRICS materializa sua força muito mais de modo discursivo na defesa recorrente de reformas no Fundo. Por si só, esse fato demonstra o reconhecimento por parte do agrupamento da autoridade institucional do FMI. Consequentemente, é descartada a alternativa da Dissidência, posto que não há uma oposição contrária à existência da instituição ou a vontade de dissolvê-la por parte do grupo.

Dessa forma, resta para análise as estratégias da Reforma e da Retirada. Segundo Börzel e Zürn (2021), a estratégia de Retirada pode tomar forma de contra-institucionalização, o que então se compreenderia com a criação do NDB e do CRA, no caso do BRICS. Esta estratégia, porém, se analisada mais a fundo, não se justifica. Isso pois, o BRICS não anseia desvincular-se das instituições contestadas com o desligamento dos países membros do FMI. Inclusive, como discutido na seção

anterior, a criação do NDB e do CRA traz consigo a intenção de complementar a estrutura de governança financeira internacional e dar maior protagonismo aos BRICS na tomada de decisão.

Na literatura acerca do posicionamento dos BRICS na governança global, grande parte dos autores adota a ideia de que o agrupamento não se coloca em posição de contestar, de maneira a querer dissuadir as instituições multilaterais. Ao contrário, eles demandam por mudanças aplicadas em prol de uma maior democratização das decisões, de forma que possa incluir seus países membros e demais países emergentes (Ramos *et al.*, 2018; Griffith-Jones, 2015; Carvalho *et al.*, 2015; Esteves, 2014). As demandas por mudanças ou por reformas são realizadas anualmente dentro de suas reuniões de Cúpula e atestam que o BRICS não se encontra insatisfeito com a autoridade liberal da instituição em si, mas, sim, com a forma com que essa autoridade é exercida. Portanto, essa insatisfação pode ser caracterizada como estratégia de Reforma.

Tão logo, o BRICS reúne elementos comportamentais e discursivos da estratégia de Reforma. Entretanto, sem impacto ou interesse substitutivo na estrutura da OIL. Isso porque, para ser considerada uma estratégia de Reforma efetiva, é preciso que haja impacto considerável na estrutura a qual faz parte, alterando a centralidade do poder estadunidense ou substituindo as instituições vigentes, por exemplo. O BRICS com a criação do NDB e o CRA, nesse contexto, não possui influência no Sistema Internacional ao ponto de substituir as instituições financeiras estabelecidas pela OIL e essa não parece ser a intenção do grupo. O NDB, assim como o CRA, atestam, continuamente, serem instrumentos “complementares” às instituições existentes, funcionando como mecanismos alternativos para apoiar o BRICS em questões que eles não se sentem agraciados (Carvalho *et al.*, 2015).

4 Contra-institucionalização, NDB e CRA

A contra-institucionalização é um instrumento da contestação para além das quatro estratégias citadas acima. Refere-se à prática em que as instituições internacionais são enfraquecidas ou desafiadas por meio do uso de outras instituições internacionais com funções semelhantes. No sistema de governança global pós-Segunda Guerra Mundial, as instituições com maior nível de autoridade (Conselho de Segurança da ONU, FMI, Banco Mundial) apresentam processos de tomadas de decisão que privilegiam os Estados mais poderosos e a contra-institucionalização tem um papel importante como mecanismo de resposta de Estados insatisfeitos. Segundo Zürn (2018), ao contrário de seguir caminhos não cooperativos ou deliberar a saída das instituições contestadas, os Estados optam por buscar maior voz, tomando uma comunicação crítica e demandante por mudanças.

No entanto, a demanda por maior voz pode ser traduzida, em termos institucionais, na formação de novas instituições que se aproximam aos seus interesses atuais e que influenciam ou, até mesmo, substituam a antiga instituição contestada, caracterizando-se uma contra-institucionalização. A contra-institucionalização pode assumir duas formas diferentes. A primeira forma é a mudança de regime, em que os atores realocam-se para outras instituições que melhor atendam seus interesses, podendo optar por deixar a instituição antiga ou apenas reduzir o seu apoio e contribuição a ela. Já a segunda forma assume um aspecto de regime, ou seja, os Estados insatisfeitos engajam-se na criação de um regime competitivo à instituição contestada, desafiando seu papel na governança global. Desse

modo, Zürn (2018) resume que a mudança de regime se utiliza de uma fragmentação, enquanto a criação de regime competitivo a promove.

A instituição cuja autoridade é contestada, principalmente por apresentar desigualdades em seu processo de tomada de decisão, é o principal alvo da contra-institucionalização. Entende-se os países emergentes, então, como os atores centrais demandantes por reformas, e, por consequência, que mais ameaçam tomar ações de contra-institucionalização. Ameaça esta que, segundo Zürn (2018), pode ser suficiente para que as instituições acatem algumas reformas. Isso indica a não intimidação do sistema de governança global por parte da contra-institucionalização dos Estados em ascensão, mas sim o exercício da autoridade de instituições específicas. No entanto, quando instituições realizam reformas para tornar-se menos desiguais e conceder maior poder às potências emergentes, existe a possibilidade de os Estados mais poderosos adotarem, por sua vez, a contra-institucionalização (Zürn, 2018).

Partindo do pressuposto que agora os países em ascensão estão sendo favorecidos pela configuração que anteriormente não garantia plena atuação a favor de seus interesses, as grandes potências podem vir a utilizar-se da contra-institucionalização a fim de promover novas instituições onde seus interesses serão prioritários. Considerando esse mecanismo causal, a contra-institucionalização normalmente leva à fragmentação e ao declínio (Zürn, 2018). Os desafios da contra-institucionalização para o sistema de governança global derivam da mudança de papel das instituições internacionais na política mundial e da mudança na distribuição de poder entre os Estados.

Para Zürn (2018) a perda do controle decorrente de regras institucionais não equitativas estimula a capacitação dos Estados mais fracos e demandantes por reformas. Tal cenário aponta para uma mudança fundamental em direção a um novo sistema internacional que insta inúmeros debates e questionamentos nos círculos políticos e acadêmicos. Tomando o BRICS nesse contexto, qual é sua percepção e resposta?

4.1. NDB e CRA: instrumentos de contra-institucionalização?

O BRICS possui um histórico de posicionamento a favor de reformas para uma maior democratização econômica nas instituições financeiras internacionais, sobretudo no FMI e no Banco Mundial. A reivindicação por estruturas multilaterais que representem devidamente os interesses dos países emergentes pode ser exemplificada pelo debate acerca da 14ª revisão de cotas do FMI. Esta teve sua implementação atrasada em cinco anos devido a dificuldades impostas pelo Congresso Americano e parece ter sido um dos principais motivadores para implementação do NDB e do CRA pelo BRICS. Tal implementação foi compreendida como um reflexo dos impasses na busca da reforma e também estímulo à criação de modelos de desenvolvimento alternativos às instituições tradicionais (Carvalho *et al.*, 2015; Esteves, 2014).

A finalidade e a efetividade das instituições internacionais financeiras criadas pelo BRICS é alvo de diversas interpretações. Segundo Carvalho *et al.* (2015), a criação do NDB e do CRA se deu com o objetivo de alargar a ordem monetária e financeira internacional, expandindo a representatividade dos países de renda média e baixa. Para os autores (2015), a finalidade do Banco e do Arranjo não seria o rompimento da OIL ou a constituição de uma diferente. Ambas são iniciativas de cooperação que

complementam a estrutura financeira internacional por meio de recursos ao financiamento do desenvolvimento e contra momentos de falta de liquidez financeira voltadas, inicialmente, para seus membros. Sendo o NDB uma instituição proativa que busca recursos extras e possui capacidade de tornar seus sócios sinônimo de poder, em comparação a outros países. O CRA, numa posição defensiva, uma ferramenta de suporte em contextos de variação na taxa de câmbio e liquidez internacional (Carvalho *et al.*, 2015).

Para Eichengreen (2014), por sua vez, o NDB pode inclusive prosperar e funcionar de maneira a impulsionar os países emergentes com recursos em infraestrutura, dependendo da futura capitalização do mesmo. Sendo o CRA, por sua vez, um projeto falho, no qual os interesses dos países se chocam e fazem com que o arranjo não passe de um simbolismo vazio. Esteves (2014) caracteriza o NDB como um resultado da vontade descentralizadora dos países do BRICS na política internacional na busca por um novo eixo de financiamento que fuja da dependência estadunidense. Já Griffith-Jones (2015), apesar de não afirmar percepções concretas sobre a representação da criação destas instituições para a governança global, também apresenta essa compreensão, afirmando que a criação do NDB e do CRA pode fornecer a plataforma necessária para que os BRICS encorajem reformas significativas capazes de impactar a favor dos países em desenvolvimento e emergentes.

Sendo assim, NDB e CRA parecem soar como ações de contra-institucionalização. Ambos representam interesses dos BRICS frente ao não atendimento a contento das reformas no FMI. Isso porque NDB e CRA garantem certa proteção às suas preferências, bem como são uma nova plataforma para agir de forma autônoma. Mas afinal, pode-se então caracterizar a criação do NDB e do CRA como uma ação de contra-institucionalização por parte do BRICS?

Analisando a primeira forma de contra-institucionalização, é possível identificar o não enquadramento do BRICS por não diminuir suas atividades nas instituições contestadas e por não deixar de fazer parte delas. Por exemplo, o CRA exige que o membro tenha um acordo com o FMI para sacar mais de 30% do que tem direito. O NDB não pretende por si só dar conta da demanda por recursos para investimento em infraestrutura e desenvolvimento de seus membros. Pretende, pois, ampliar e tornar mais ágil o acesso a esses recursos. É justamente a partir desses elementos que compreende-se a criação do NDB e do CRA como formas de alargar a ordem internacional e de não competir com ela, uma vez que o reconhecimento do poder decisório do FMI é fortalecido pelo CRA e o NDB, e não se sobrepõe a outros mecanismos de financiamento (Carvalho *et al.*, 2015).

Esses fatos também justificam o não enquadramento do BRICS e suas iniciativas financeiras na segunda forma de contra-institucionalização, uma vez que não estabelece um regime competitivo às instituições contestadas, agindo de forma colaborativa. A atuação do CRA permite que os países integrantes do grupo se apoiem, enquanto a estrutura de governança do FMI não alcança a equidade demandada pelos países em desenvolvimento. A 14ª Revisão de Cotas, aprovada em 2015, garantiu um incremento no volume de cotas dos países do BRICS, sobretudo da China, mas sem equalizar as discrepâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O poder de veto dos EUA foi mantido, por exemplo. Por sua vez, o NDB tem atraído a atenção de novos parceiros que vêm nele uma nova fonte de recursos. Entre 2021 e 2022, Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Uruguai e Egito iniciaram o processo de adesão ao Banco. De tal modo que a possibilidade da contra-institucionalização gerar

declínio da governança global e da OIL, apontada por Zürn (2018), também não cabe como resultado da ação articulada do BRICS.

A existência dessa relação de alinhamento com a ordem ocorre, segundo Stuenkel (2016), porque as potências emergentes concordam com a maioria das questões fundamentais que regem a OIL - como a existência de instituições internacionais, segurança cooperativa, solução coletiva de problemas, soberania compartilhada e estado de direito. A criação do NDB e do CRA é, então, o fortalecimento da presença de países não ocidentais na OIL, uma vez que eles buscam uma redução da sua dependência de instituições lideradas pelo Ocidente (Stuenkel, 2016). Isso porque os países do BRICS aceitam os papéis e regras das instituições existentes, mas não a forma como esse cenário é liderado pelas potências ocidentais.

Assim, da mesma forma que as potências ocidentais exercem a posição de liderança dentro das instituições tradicionais, como no FMI e na OMC, a criação de novas instituições por parte de potências emergentes, como o BRICS, gera um aproveitamento dos privilégios de liderança e de impacto nessas novas instituições. Isso porque, segundo Stuenkel (2016), a criação de instituições centradas em países não ocidentais reduzirá lentamente a centralidade dos EUA, provocando uma mudança na hierarquia que sustenta o sistema, mas não nas regras e normas institucionais, portanto, não causadoras de competição. O BRICS assume um importante papel na ordem internacional contemporânea ao buscar ferramentas para consolidar e ampliar sua posição nessa OIL.

A criação das instituições financeiras por parte do grupo, assim como a postura dele quanto às demandas por reforma estão longe de significar uma negação das regras e normas da governança global ou uma tentativa de liderar uma nova ordem. Mas sim, caracteriza-se como uma crítica direta ao formato que não reflete a atual distribuição de forças no sistema internacional e que obsta iniciativas de reformas para uma ordem mais inclusiva. Por esse motivo, o NDB e o CRA podem ser considerados como iniciativas com traços próximos daquilo que se entende como contra-institucionalização em Zürn (2018). Todavia, o BRICS enquanto agrupamento não pode ser caracterizado fundamentalmente como um agente contra-institucionalizador.

Sendo assim, é possível entender que o grupo, apesar de solicitar reformas e desenvolver instituições capazes de abarcar os interesses do Sul Global, não vai além disso, sendo a falta de alinhamento entre os países membros uma das justificativas para isso. Nesse contexto, torna-se perceptível o enquadramento do NDB e do CRA do BRICS como uma forma diferente das estratégias articuladas por Zürn (2018): uma reunião de elementos da contestação e contra-institucionalização. Esta pode ser a lente para interpretação da atuação do BRICS, ao passo que o agrupamento solicita por reformas no FMI, mas não se retira da instituição ou deixa de participar dela com maior efetividade. NDB e CRA são criados com elementos de contra-institucionalização para suprir a falta desse amparo dentro da instituição em questão, não competindo com instituições tradicionais, mas sim reafirmando a importância das mesmas na ordem atual e consolidando seu desejo de inclusão a ela.

5 Considerações finais

O BRICS não contesta o sistema de governança tampouco tenta subverter a OIL. O BRICS atua a partir da crítica e da criação de instituições financeiras complementares à estrutura de governança. Sua

ação contribui para pressionar os agentes globais acerca de reformas necessárias na governança global, a fim de dar conta das transformações na distribuição de poder e na carência por recursos para o desenvolvimento, sobretudo dos países do Sul global.

A insatisfação do grupo com a configuração do sistema financeiro internacional, demonstrada por meio das solicitações de reforma do sistema multilateral e da criação do NDB e CRA, foi testada neste trabalho por meio dos conceitos de contestação e contra-institucionalização de Michael Zürn (2018).

A forma do BRICS de pautar suas críticas sobre as instituições financeiras internacionais serviu de elemento para analisá-lo como potencial desafiante da OIL nas quatro possíveis práticas de contestação de Zürn (2018): Dissidência, Retirada, Reforma ou Resistência. O BRICS não se enquadra enquanto Resistência, uma vez que esta busca a redução da autoridade liberal das instituições e o grupo não deseja interferir na autoridade dessas, apenas garantir seu espaço de influência entre e dentro delas. Do mesmo modo, a Retirada também não é uma prática possível já que se trata da saída dos atores diante do não reconhecimento de suas demandas. O BRICS em nenhum momento indicou o interesse em se retirar do FMI ou do Banco Mundial. Tampouco Dissidência, uma vez que se trata da remoção das instituições internacionais liberais com a volta da soberania clássica aos Estados e o agrupamento não deseja a fragmentação da estrutura atual e sim uma reconfiguração dela. Por fim, a Reforma parece aplicável à ação do BRICS. Entretanto, essa prática de contestação prevê que as instituições contestadas alterem sua própria função ou a distribuição de poder interno. O estudo não permite confirmar essa alteração, sobretudo, o BRICS não possui alinhamento interno efetivo e o peso de suas demandas por reformas concentra-se sobremaneira no comportamento discursivo. O agrupamento ainda não possui impacto na estrutura internacional a ponto de modificar a OIL, mas apenas solicitar reformas na estrutura de governança global. Ou seja, por meio de suas ações, a contestação indica que o BRICS gera elementos contestadores enquadrados na estratégia de Reforma. Entretanto, os elementos quanto a efetividade dessa, para além do NDB e do CRA e da aprovação tardia, em 2015, da XVI Revisão de Quotas do FMI, são pouco visíveis. Não existe uma constante e clara congruência de interesses entre os membros do BRICS e a desigualdade no peso e poder de influência deles no cenário internacional tem contribuído para o questionamento acerca do alcance do grupo como contestador da OIL.

A contra-institucionalização, instrumento possível na contestação, foi uma ferramenta para entender o BRICS como um agente que legitima a governança contemporânea. A demanda por reformas e a criação de seus instrumentos financeiros - NDB e CRA - não configuram ações com a intenção de fragmentar o sistema de governança tampouco geram competição. Ademais, não existe interesse em reduzir a participação no FMI, por exemplo. Pelo contrário, os BRICS são os principais demandantes por ampliação de contribuição no sistema de cotas do Fundo. O NDB e o CRA são ferramentas que, no lugar de desafiarem a OIL, contribuem para a representação e alicerçamento das potências emergentes nela, sobretudo, em suas instituições tradicionais.

Desse modo, tem-se como resultado dessa pesquisa que a ação do BRICS comporta elementos de contestação e contra-institucionalização. Isso se dá pela identificação dos elementos de Reforma com demandas por reestruturação das instituições financeiras internacionais bem como, com elementos da contra-institucionalização materializados na criação do NDB e do CRA como forma

complementar para a assistência dos atores emergentes não agraciados pelas regras das instituições financeiras internacionais tradicionais.

É interessante pontuar que o CRA, apesar de acordado, nunca fora acionado. Tal fato não retira dele o papel e peso na avaliação do BRICS a partir dos conceitos de Zürn (2018). Por sua vez, o NDB segue concedendo empréstimos aos países membros e entre 2021 e 2022 admitiu (ou está em processo de) a adesão de Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Uruguai e Egito. Isso evidencia que o NDB complementa a estrutura de governança e atrai parceiros interessados na proposta apresentada pelos BRICS.

Entre 2020 e 2022 os encontros setoriais e temáticos e as Cúpulas anuais ocorreram no formato remoto devido à pandemia de COVID-19. Entretanto, essas mantiveram-se ativas como espaço de diálogo entre seus membros. Inclusive, em 2022, às margens da Cúpula, a China instou o BRICS a aprofundar o debate acerca de critérios e regras para sua expansão. Desde 2017 o BRICS Plus é uma iniciativa para atrair novos parceiros e que, em 2022, recebeu a sinalização de interesse no ingresso junto ao grupo de Arábia Saudita, Argentina e Irã. Ainda sem decisão sobre, o BRICS parece caminhar, contrariando projeções contrárias, para um incremento maior de sua ação coletiva dentro da OIL.

Dessa forma, os conceitos de Zürn (2018) foram essenciais para entender o comportamento do BRICS e caracterizar o seu papel frente a governança global. De fato, sua busca por mudanças indica o que é apresentado pelos demais autores discutidos ao longo da pesquisa e principalmente por Zürn (2018): que a atual estrutura de governança global apresenta certo desgaste, frente a ascensão de novos poderes e declínio dos tradicionais. Uma mudança parece inevitável. No entanto, observa-se que o posicionamento dos BRICS e principalmente aquilo que os une no agrupamento não caminha em conjunto com a ideia ou tentativa de impor e liderar uma nova ordem, ou, ao menos, mudanças substanciais à OIL. Sendo assim, por mais que os conceitos de contestação e contra-institucionalização de Zürn (2018) se adequem de certa maneira ao BRICS, esse não consegue assumir uma posição de desafiante à estrutura de governança global apresentando-se como um conciliador e afirmador da mesma.

Referências

ARAPOVA, Ekaterina Y.; LISSOVOLIK, Yaroslav D.; The BRICS plus cooperation in international organizations: prospects for reshaping the global agenda. *Asia-Pacific Social Science Review*, v. 21, n. 4, p. 192-206, 2021.

ARMIJO Leslie E; ROBERTS Cynthia. The emerging powers and global governance: why the BRICS matter. In: LOONEY, Robert E. *Handbook of Emerging Economies*. London: Routledge, 2014.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226- 254, 1985.

BEITZ, Charles. *Political theory and international relations*: revised edition. Princeton: Princeton University Press, 1999.

BÖRZEL, Tanja A.; ZÜRN, Michael. Contestations of the Liberal International Order: from liberal multilateralism to postnational liberalism. *International Organization*, v. 75, n. 2, p. 282–305, 2021.

CARVALHO, Carlos Eduardo; DALDEGAN, William; GODOY, Luciene P. C.; GOMES, Natália F. O banco e o arranjo de reservas do Brics: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. *Estudos Internacionais*, v. 3 n. 1, p. 45–70, 2015.

COOPER, Andrew F.; FAROOQ Asif B. Testing the club dynamics of the BRICS: the new development bank from conception to establishment. *International Organizations Research Journal*, v. 10, n. 2, p. 39–58, 2015.

DALDEGAN, William; CARVALHO, Carlos Eduardo. BRICS as dynamic and in process phenomenon of global planning: an analysis based on the 2009–2020 annual Summit Declarations. *Estudos Internacionais*, v. 10 n. 1, p. 117–147, 2022.

DALDEGAN, William. Challenges for the expansion of the BRICS. *E-International Relations* 2022. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2022/06/09/opinion-challenges-for-the-expansion-of-the-brics/>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

DEITELHOFF, Nicole; DAASE, Christopher. Rule and resistance in global governance. *International Theory*, v. 13, n. 1, p. 122–130, 2020.

EICHENGREEN, Barry. Will the new BRICS institutions work?. *World Economic Forum*, 2014. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2014/08/brics-new-development-bank-contingent-reserve-agreement/>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

EISTRUP-SANGIOVANNI, Mette; HOFMANN, Stephanie. C. Of the contemporary global order, crisis, and change. *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 7, p. 1077–1089, 2020.

ESTEVEES, Paulo, L O efeito BRICS. *O Globo*, 21 jul. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-efeito-brics-13310108>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

GLOSNY, Michael A. China and the BRICS: A real (but limited) partnership in a unipolar world. *Polity*, v. 42, n. 1, p. 100–129, 2010.

GRIFFITH-JONES, Stephany. Financing global development: The BRICS new development bank. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, 2015. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199754/1/die-bp-2015-13.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

HOOIJMAAIJERS, Bas. China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance. *The Pacific Review*, v. 34, n. 1, p. 29–55, 2021.

IKENBERRY, G. John. Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 1, p. 71–87, 2009.

IKENBERRY, G. John. The next liberal order: the age of contagion demands more internationalism, not less. *Foreign Affairs*, v. 99, n. 4, p. 133–137, 2020.

- KELLEY, Judith G.; SIMMONS, Beth A. *Governance by other means*. Rankings as regulatory systems. Faculty Scholarship at Penn Law, 2020. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2462/>. Acesso em: 08 jun. 2022.
- KEOHANE, Robert O; NYE Jr., Joseph S. Introduction. In: NYE Jr., Joseph S.; DONAHUE, John D. (eds.). *Governance in a globalizing world*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- KEOHANE, Robert O; NYE Jr., Joseph S. *Power and interdependence*. World Politics in Transition. Boston: Little Brown, 1977.
- KRASNER, D. Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- LARIONOVA, Marina; SHELEPOV, Andrey. BRICS, G20 and global economic governance reform. *International Political Science Review*, v. 43 (4), p. 512-530, 2021.
- LARRES, Klaus. Global politics since 1945. In: LARRES, Klaus; WITTLINGER, Ruth (ed.). *Understanding Global Politics* actors and themes in international affairs. New York: Routledge, 2020, p. 5-27.
- OWEN, John M. Two emerging international orders? China and the United States. *International Affairs*, v. 97, n. 5, p. 1415-1431, 2021.
- PAUL, T. V. Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order. *International Affairs*, v. 97, n. 5, p. 1599-1620, 2021.
- PETROPOULOS, S. The emergence of the BRICS: Implications for global governance. *Journal of International and Global Studies*, v.4, n.2, p. 37-51, 2013.
- RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana; PAUTASSO, Diego; RODRIGUES, Fernanda. A decade of emergence: the BRICS institutional densification process. *Journal of China and International Relations*, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2018.
- SORENSEN, Georg. Globalization and the Nation-State. In: CARAMANI, Daniele (ed.) *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- STUENKEL, Oliver. The BRICS: seeking privileges by constructing and running multilateral institutions. *Global Summitry*, v. 2, n. 1, p. 38-53, 2016.
- WALT, Stephen M. The collapse of the liberal world order. *Foreign Policy*, 26 jun. 2016.
- ZÜRN, Michael. *A Theory of global governance*. Authority, legitimacy, and contestation. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Submetido em 12/07/2022

Aprovado em 26/01/2023

William Daldegan (william.daldegan@ufpel.edu.br) é Doutor em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUCSP), professor do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política e do PPG em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Amanda Perachi (amandaperachi4@gmail.com) é graduada em Relações Internacionais e mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Cassiane Souza (cassilssouza@gmail.com) é graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

O Brics na governança global: uma análise a partir da contestação e contra-institucionalização em Michael Zürn

Resumo. O artigo tem por objetivo compreender o posicionamento do BRICS no sistema de governança global. Especificamente, sua insatisfação com o sistema financeiro internacional. Para tal, é reconhecida a estrutura normativa e institucional, hierárquica e desigual da ordem internacional liberal em que novas potências e instituições, como o BRICS, reclamam maior representatividade. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA), em 2014, demonstra sua busca por alternativas às instituições tradicionais. Os conceitos de Contestação e Contra-institucionalização, propostos por Michael Zürn, são utilizados como instrumental teórico-metodológico, juntamente com revisão bibliográfica, a fim de responder se o BRICS se apresenta como um contestador dessa ordem capaz de impor mudanças substanciais a ela. Como resultado, observa-se, apesar da exigência por reformas na governança global, uma carência de alinhamento de interesses entre seus membros que dificulta o avanço de pautas críticas e a instrumentalização de uma contraposição efetiva à ordem internacional liberal.

Palavras-chave: BRICS; Governança; Michael Zürn; Contestação; Contra-institucionalização.

Brics in global governance: an analysis based on the contestation and counter-institutionalization in Michael Zürn

Abstract. The article aims to understand the BRICS positioning in the global governance system. Specifically, his dissatisfaction with the international financial system. To this end, the normative and institutional, hierarchical and unequal structure of the liberal international order is recognized in which new powers and institutions, such as the BRICS, demand greater representation. The creation of the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Arrangement (CRA) in 2014 demonstrates its search for alternatives to traditional institutions. The concepts of Contestation and Counter-institutionalization, proposed by Michael Zürn, are used as a theoretical-methodological instrument, together with a bibliographic review, in order to answer whether the BRICS presents itself as a contestant of this order capable of imposing substantial changes to it. As a result, it is observed that despite the demand for reform in the international system, a lack of alignment of interests among its members hinders the advance of critical agendas and an effective opposition to the liberal international order.

Keywords: BRICS; Governance; Michael Zürn; Contestation; Counter-Institutionalization.