



China e as mutações da Ordem Internacional Liberal: evidências do AIIB e NDB

China and the changing Liberal International Order: evidence from the AIIB and NDB

China y la cambiante Orden Liberal Internacional: evidencias del AIIB y el NDB

1. Doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio). Pesquisador associado ao Grupo de Estudos sobre os BRICS (GE-BRICS - USP); ao Laboratório de Estudos da Ásia (LabÁsia/CNPq/UERJ); ao Laboratório de Estudos de Mídias, Cultura e Relações Internacionais (LEMCR/ CNPq/UERJ); e ao Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA/ CNPq/UERJ). Coordenador Acadêmico do GECHINA – ASIALAC / UnB. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1743-9365>. E-mail: octavioco98@gmail.com.

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p24-37

Recebido em: 12 de fevereiro de 2024

Aprovado em: 15 de março de 2024

RESUMO

O surgimento do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) e o New Development Bank (NDB) nos anos 2010 suscitou análises sobre as possíveis mutações da Ordem Internacional Liberal (OIL), sendo o AIIB a primeira instituição internacional liderada pela China e o NDB a primeira instituição multilateral não-ocidental, representando, aparentemente, um potencial contra-hegemônico. Dentro das discussões sobre as mudanças na ordem, este artigo questiona se estas duas instituições representam uma ameaça, reforma ou perpetuação da OIL. Para tanto, analisamos a estrutura de governança, perfil do seu quadro de colaboradores e os padrões de empréstimos empregados. A hipótese é de que o ímpeto inovador deste bancos é amortecido por processos de 'isomorfismo institucional', onde diferentes instituições se tornam homogêneas em nível estrutural e comportamental ao longo do tempo. A primeira seção utiliza o conceito de *institutional statecraft* como mobilizador teórico para discutir o papel destes bancos na OIL. A segunda desenvolve as bases teóricas do conceito de isomorfismo institucional. A última seção se dedica a analisar a maneira pela qual estes dois bancos atuam, indireta e diretamente, como perpetuadores da OIL. Conclui-se que estes bancos representam complementos a Ordem Liberal Internacional, demonstrando sua resiliência em incorporar novos atores do Sistema Internacional.

Palavras-Chave: Ordem Internacional Liberal; China; AIIB; NDB; Isomorfismo Institucional.

ABSTRACT

The emergence of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the New Development Bank (NDB) in the 2010s has prompted analysis of the possible mutations of the Liberal International Order (LIO), with the AIIB being the

first international institution led by China and the NDB the first non-Western multilateral institution, apparently representing a counter-hegemonic potential. Within the framework of discussions on changes in the order, this article questions whether these two institutions represent a threat, reform or perpetuation of the LIO. To this end, we analyzed their governance structure, the profile of their staff and the lending patterns employed. The hypothesis is that the innovative impetus of these banks is dampened by processes of ‘institutional isomorphism’, where different institutions become homogeneous at a structural and behavioral level over time. The first section uses the concept of institutional statecraft as a theoretical mobilizer to discuss the role of these banks in the LIO. The second develops the theoretical basis of the concept of institutional isomorphism. The last section is dedicated to analyzing the way in which these two banks act, indirectly and directly, as perpetuators of LIO. The conclusion is that these banks represent complements to the International Liberal Order, demonstrating their resilience in incorporating new actors into the International System.

Keywords: Liberal International Order; China; AIIB; NDB; Institutional Isomorphism.

RESUMEN

La aparición del Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) y del New Development Bank (NDB) en la década de 2010 ha suscitado el análisis de las posibles mutaciones del Orden Liberal Internacional (OLI), siendo el AIIB la primera institución internacional liderada por China y el NDB la primera institución multilateral no occidental, lo que aparentemente representa un potencial contrahegemonico. En el marco de los debates sobre los cambios en el Orden, este artículo se pregunta si estas dos instituciones representan una amenaza, una reforma o una perpetuación de la OLI. Para ello, analizamos su estructura de gobierno, el perfil de su personal y los modelos de préstamo empleados. La hipótesis es que el ímpetu innovador de estos bancos se ve amortiguado por procesos de “isomorfismo institucional”, en los que diferentes instituciones se homogeneizan a nivel estructural y de comportamiento con el paso del tiempo. La primera sección utiliza el concepto de ‘statecraft institucional’ como movilizador teórico para discutir el papel de estos bancos en la OLI. La segunda desarrolla la base teórica del concepto de isomorfismo institucional. La última sección se dedica a analizar la forma en que estos dos bancos actúan, indirecta y directamente, como perpetuadores de la OLI. La conclusión es que estos bancos representan complementos del Orden Liberal Internacional, demostrando su resistencia a la hora de incorporar nuevos actores al Sistema Internacional.

Palabras clave: Orden Liberal Internacional; China; AIIB; NDB; Isomorfismo Institucional

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais elementos que caracterizou a hegemonia estadunidense desde o pós-Segunda Guerra Mundial (II GM) foi a criação de uma série de instituições internacionais que viabilizassem o estabelecimento de uma ordem global, objetivando a necessária estabilidade após duas guerras mundiais seguidas no século XX. Instituições de Bretton Woods como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), bem como a Organização das Nações Unidas (ONU) foram cruciais para esta empreitada. Este primeiro momento pode ser identificado como a Ordem Internacional Liberal 1 (OIL I), desde o fim da II GM até o fim

da Guerra Fria, caracterizado pelo multilateralismo baseado em regras; seguido pela Ordem Internacional Liberal II (OIL II), e o seu aumento da autoridade supraestatal no alcance dos elementos liberais constitutivos da ordem (Börzel; Zürn, 2021).

Desde então, inúmeras mudanças decorreram no sistema internacional, levando a múltiplas interpretações acerca do papel que novos atores passaram a desempenhar nele, sobretudo a China. Neste sentido, este trabalho procura adereçar a questão posta por Finnemore et al. (2021) e os demais autores da edição 75 da tradicional revista *International Organization*, no que tange a contestação ou reificação da concepção de ordem internacional. Especificamente, dada a centralidade que a China possui enquanto ator com crescentes atribuições no Sistema, este trabalho procura traçar os rastros do futuro próximo reservado à esta ordem, em um cenário crescentemente pós-ocidental (Stuenkel, 2016).

Juntando-se a uma vasta literatura que se imbuí da tarefa de entender o papel chinês no Sistema Internacional², nos situamos na esteira daqueles que observam ‘desafio chinês’ à ordem como uma forma de complementar seus elementos constitutivos, alargando e promovendo a OIL II, em uma reforma que não representa o surgimento de uma terceira ordem, neste momento, mas de um *aggiornamento* intermediário, o qual aqui chamamos de OIL 2.5. O argumento se centra em dois pressupostos; o primeiro, de que as contestações à Ordem Internacional Liberal, tanto na primeira quanto na segunda fase, não demonstram a sua ineficácia, mas a sua resiliência (Finnemore et al., 2021); e o segundo, de que a China, embebida das instituições, normas e regras que possibilitaram sua própria ascensão, não intenta desmantelá-la, mas complementá-la.

Para tanto, inúmeros aspectos da participação chinesa na ordem podem ser analisados para traçar seus possíveis rumos, como o papel chinês nas Operações de Paz da ONU (Yuan, 2022) ou as suas contribuições junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) (Weinhardt; Ten Brink, 2019), para citar alguns. Não obstante, para os termos deste trabalho, analisaremos o papel chinês junto ao Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento (FMD), desde a sua participação em dois Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), nomeadamente, o Banco dos BRICS (também conhecido como *New Development Bank* (NDB) e o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Este desenho de pesquisa se dá pela centralidade e representatividade que estas duas instituições, estabelecidas em 2015 e 2016 – respectivamente – exercem analiticamente para entendermos os rumos da atual OIL, sendo o AIIB a primeira instituição internacional liderada pela China, e o NDB a primeira instituição multilateral não-ocidental, representando, neste sentido, um aparente racional contra-hegemônico. Desta forma, através da análise das normas e padrões de governança destes dois bancos, procuramos demonstrar que mesmo quando novas instituições de ímpeto reformista são criadas, com a ideia de promover mudanças normativas, o *isomorfismo institucional* atua como um amortecedor dessas inovações, uma espécie de *buffer* que garante a perpetuação da ordem. Este conceito trata do processo pelo qual diferentes organizações ou instituições, em um determinado campo organizacional, tornam-se comportamental e estruturalmente semelhantes ao longo do tempo.

2. Para uma atualização recente sobre este debate, ver a lista fornecida no primeiro e quarto rodapé de Lim e Ikenberry (2023, p. 2).

Assim sendo, a primeira seção do artigo discute as diferentes formas pelas quais instituições podem influenciar as mudanças de uma ordem, utilizando o conceito de *institutional statecraft* como mobilizador teórico para categorizar tais mudanças. A segunda desenvolve as bases teóricas do conceito de *isomorfismo institucional*, chave interpretativa para entender a forma pela qual o AIIB e o NDB, na sua tentativa de promoverem reformas na ordem vigente, acabam por perpetuá-la. A última seção se dedica a analisar, de forma específica, a maneira pela qual estes dois bancos atuam, indireta e diretamente, como perpetuadores da OIL. Conclui-se que estes bancos não representam inovações ou ameaças à ordem, mas complementos, demonstrando a resiliência da OIL em incorporar novos atores do Sistema Internacional.

2. Institutional Statecraft: estratégias institucionais para mudanças na OIL

Desde a Queda do Muro de Berlim, em 1989, uma série de acontecimentos interferiram na Ordem Internacional Liberal, levantando debates acerca da sua necessidade, credibilidade e funcionalidade, caracterizando a transição de um *multilateralismo liberal* (OIL I) para um *liberalismo pós-nacional* (OIL 2)³, no qual as frágeis instituições liberais do pós II GM se tornaram mais autoritárias. Esta maior intromissão causou uma série de contestações à ordem, que tem de enfrentar a proliferação dos nacionalismos, fundamentalismos religiosos e a ascensão de potências como Rússia e China (Börzel; Zürn, 2021; Lake; Martin; Risse, 2021). Estes dois últimos atores possuem crescente influência nos rumos desta ordem. Enquanto o primeiro sempre teve protagonismo como revisionista – tanto enquanto União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na OIL I, quanto como Federação Russa, na OIL 2 –, desafiando os pressupostos mais básicos da ordem, o segundo atingiu apenas recentemente um posto de centralidade em espaços multilaterais os quais anteriormente não possuía relevância e, em vezes, nem mesmo acesso.

Separativamente, e em seus próprios termos, a URSS representou desafios específicos para a OIL I, assim como a China representa para a OIL 2. Enquanto a primeira gerava uma disputa de visões de mundo, eventualmente não sendo bem-sucedida na tentativa de bifurcação ao liberalismo do seu tempo (Börzel; Zürn, 2021), a segunda desafia a ordem a partir da própria ordem, não visando competir, mas sim reformular e complementar o liberalismo da ordem internacional (Ikenberry; Lim, 2017; Johnston, 2019; Jones, 2018).

Diferentemente das incursões materiais russas no caso de Guerra da Ucrânia (2014 -), a China reivindica sua voz no sistema a partir do seu *Institutional Statecraft* (Ikenberry; Lim, 2017; Liang, 2021). Por *statecraft* – estadística, em tradução livre –, podemos entender “o uso de instrumentos a disposição da autoridade política central para servir a fins de política externa. Os instrumentos de *statecraft* normalmente são divididos em três categorias: diplomática, militar e econômica” (Mastanduno, 2016, p. 222, tradução nossa). Se tratando da análise de dois BMDs, focaremos na terceira forma de *statecraft*.

3. As interpretações acerca da divisão entre as diferentes mutações da Ordem Internacional Liberal não são consensuais. Ikenberry (2009), embora também se encontre na discussão sobre o que seria esta transição da OIL 2 para 3, identifica duas ordens anteriores diferentes, sendo a OIL I caracterizada pelo ‘wilsonianismo’ pós Primeira Guerra Mundial, e a OIL 2, identificada pelo internacionalismo liberal desde o pós II GM até o fim da Guerra Fria. Embora nos aproximemos de Johnston (2019) ao não entender a OIL como uma entidade singular, mas como uma junção de diferentes ordens de diferentes esferas (como a militar, de comércio, direitos humanos etc), ainda nos atemos a divisão de Börzel e Zürn (2021) como forma de entender a macro configuração do Sistema, de forma transversal às diferentes configurações e domínios existentes.

Como o próprio nome sugere, o conceito de *institutional statecraft* se limita aos instrumentos institucionais disponíveis para o Estado atingir seus objetivos. Ikenberry e Lim (2017, p. 7) analisam as diferentes possibilidades de estadística institucional chinesa, identificando cinco diferentes estratégias possíveis. Pela primeira, *status-quo stakeholder*, ocorre apenas o aceite das normas e regimes existentes. Subindo nos níveis de influência, temos a *authority-seeking stakeholder*, na qual se busca maior voz dentro de uma instituição, como o desejo chinês por um número maior de votos no FMI. A terceira, *institutional obstruction*, onde o ator procura obstruir diretamente as normas de uma instituição. Enquanto as três primeiras estratégias envolvem a participação em instituições que já existem, a quarta – *external innovation* – denota uma atuação mais independente e direta, envolvendo a construção de uma nova instituição, como no caso do AIIB e NDB. Por fim, a forma mais brusca de *institutional statecraft*, na visão dos autores, pressupõe uma *oposição* direta, ou não-participação em um arranjo institucional. Sob esta última forma, eles entendem que a atuação chinesa no Mar do Sul da China construindo ilhas artificiais e bases militares configura uma oposição direta às normas e regimes internacionais concernentes às disputas da região.

É importante mencionar que a transição chinesa da sua atuação como participante da OIL 2, até se tornar uma criadora de instituições próprias, não se dá no vazio. Ao realizarmos um paralelo da ascensão material chinesa com as suas estratégias de *institutional statecraft*, se torna evidente a crescente assertividade chinesa, conforme exemplifica a tabela 1.

Tabela 1 - O crescente Institutional Statecraft chinês na Ordem Internacional Liberal

Período	Exemplos	Participação em instituições multilaterais	Reforma das instituições multilaterais	Busca ao multilateralismo e regionalismo	Estabelecimento de novas instituições multilaterais e regionais
Anos 1980 - 2000	Entrada no FMI, Banco Mundial e OMC	X			
2000 - 2010	Reforma do FMI e OMC	X	X	X	
2010 - 2019	AIIB, NDB, RCEP, CMIM ⁴	X	X	X	X

Fonte: Liang, 2021, p. 4, tradução nossa.

4. A Iniciativa Chiang Mai (CMIM) é um mecanismo de swap cambial entre os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a China, Japão e Coreia do Sul, firmado em 2000 (Cunha, 2004).

5. Segundo Finnemore (1996), as normas são "expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores. Ao contrário das ideias que podem ser mantidas privadamente, as normas são compartilhadas e socializadas; eles não são apenas subjetivas, mas intersubjetivas" (p. 22, tradução nossa). O que não significa dizer que elas "são juridicamente vinculativas ou podem ser sancionadas." (Koch; Stetter, 2013, p. 8, tradução nossa).

Embora a criação de novas instituições possa não somente reposicionar atores com cambiantes capacidades de poder normativo, como também promover mudanças nas normas e regimes internacionais, se trata de um processo moroso, que enfrenta inúmeros entraves institucionais. Sobretudo, as novas instituições criadas enfrentam a pressão que as antigas exercem sobre elas, capazes de causar processos isomórficos que impedem a totalidade das suas ambições originais.

Isomorfismo institucional e difusão de normas

Um elemento chave acerca da função das instituições internacionais é a sua capacidade de criar as concepções do que será tido como *normal*, o chamado *poder normativo* (Manners, 2002, p. 239). Por *normal*, entendemos os comportamentos, padrões e normas⁵ que vistos como exemplos, como o padrão de comportamento esperado a ser executado pelos atores

envolvidos. Dentro dos estudos institucionalistas, uma corrente dos anos 80 e 90 buscou estudar de maneira crítica essas instituições, valores e as relações de poder que elas incorporam, não tomando sua existência como um fato dado – tal qual era feito entre os anos 30 e 70, sob o chamado “Antigo Institucionalismo” –, mas como subproduto da ação humana, evoluindo e se transformando de acordo com a agência dos atores envolvidos. Esta corrente ficou conhecida como “Novo Institucionalismo”, possuindo diferentes lentes, como os institucionalistas normativos, históricos, das escolhas racionais, empíricos, internacionais, feministas, construtivistas e sociológicos (Lowndes; Roberts, 2013, p. 28 - 39)⁶. Embora cada uma destas lentes forneça instrumentais úteis para a compreensão das instituições, focaremos especificamente nas duas últimas.

Os institucionalistas construtivistas dão atenção não apenas as relações interestatais, mas as condutas internas das Organizações Internacionais (OIs), bem como suas dinâmicas organizacionais e como elas reproduzem significados intersubjetivos entre os atores envolvidos (Koch; Stetter, 2013). Eles consideram “o Estado em termos das ideias e do discurso que atores usam para explicar, deliberar e/ou legitimar a ação política no contexto institucional de acordo com a “lógica da comunicação” (Schmidt, 2006, p. 99, tradução nossa).

Os institucionalistas sociológicos, por sua vez, enxergam as instituições como atores que oferecem e restringem oportunidades de acordo com o contexto organizacional (DiMaggio; Powell, 1983; 1991). Para eles, existe uma “lógica de apropriação” dentro do universo das instituições, no qual as normas são seguidas pois são tidas como naturais, justas, esperadas ou legítimas, mesmo que estas não sejam, necessariamente, as normas mais eficientes ou moralmente aceitas (March; Olsen, 2004, p. 4).

Ambas as abordagens tratam de como as “ideias constituem as normas, narrativas, discursos e quadros de referência que servem para (re)construir a compreensão dos interesses dos atores e redirecionar suas ações nas instituições do Estado” (Schmidt, 2006, p. 112, tradução nossa). Elas têm o foco no aspecto normativo do discurso, indagando como e porque as ideias reproduzem ou reavaliam valores nacionais dentro de uma lógica de apropriação, ou seja, de normalização de certas ideias (March; Olsen, 1989; Schmidt, 2000). A diferença entre as duas abordagens reside no objeto de explicação. Enquanto construtivistas focam nas ideias, no discurso e na comunicação de um modo geral, os sociológicos dão mais atenção às normas, a cultura organizacional, e como são criadas OIs cada vez mais similares entre si (Schmidt, 2006).

Sobre este último aspecto, dois autores da vertente sociológica do Novo Institucionalismo valem ser mencionados, Paul DiMaggio e Walter Powell. Em seu artigo de 1983, “*The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*”, os autores revisitam a ideia da “jaula de ferro” da “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” de Max Weber, na qual a sociedade estaria presa no sistema capitalista até “que cesse de queimar a última porção de combustível fóssil.” (Weber, 2004, p. 165). A partir dela, eles discutem a noção de burocratização em Weber (1978), tida como a manifestação do espírito organizacional irreversível do capitalismo. Para Weber, a burocratização possui três causas:

6. Schmidt (2006, p. 115 – 116) realiza uma divisão mais sintética destas correntes, separando os novos institucionalistas em somente quatro categorias: os da escolha racional; históricos; sociológicos e discursivos – também conhecidos como construtivistas.

a competição entre firmas capitalistas em um mercado; a competição interestatal, de modo a aumentar o número de governantes para controlar seus funcionários e sua cidadania; e as demandas burguesas pelos direitos iguais perante a lei. Os autores argumentam que as causas da burocratização do tempo de Weber mudaram, sugerindo que, na atualidade

[...] a mudança estrutural nas organizações parece cada vez menos impulsionada pela concorrência ou pela necessidade de eficiência. Em vez disso, iremos argumentar, a burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes sem necessariamente torná-las mais eficientes. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147, tradução nossa)

Isso ocorre sobretudo por uma lei quase que geral nas teorias organizacionais e que tem a ver com a experiência adquirida em um campo organizacional⁷. A criação de um campo organizacional novo promove a emergência de diversas estruturas que, ao adquirirem experiência no meio ao qual se inserem, se burocratizam e aperfeiçoam cada vez mais, perdendo sua diversidade ao ponto de se tornarem homogêneas. Como Rothstein (1996, p. 152) argumenta, os custos, incertezas e riscos atrelados à mudança institucional fazem com que, mesmo que existam soluções mais eficientes para certos problemas, os bônus da mudança pereçam em detrimento da estabilidade institucional. DiMaggio e Powell (1983, p. 157) utilizam inúmeros exemplos para ilustrar esse argumento, como o desenvolvimento de formas dominantes e homogêneas de organização na indústria do rádio, das escolas públicas e dos hospitais nos Estados Unidos no século XX. Segundo os autores, a inovação institucional, que inicialmente era motivada pelo aumento da eficiência, atinge um limite, a partir do qual a legitimidade prepondera:

Estratégias que são racionais para organizações individuais podem não ser racionais se adotadas em grandes números. O próprio fato de que elas são normativamente sancionadas aumenta a probabilidade de sua adoção. Assim, as organizações podem tentar mudar constantemente; mas, depois de um certo ponto na estruturação de um campo organizacional, o efeito agregado da mudança individual é de diminuir a extensão da diversidade dentro do campo. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148 – 149, tradução nossa).

Quanto maior a experiência colhida dentro de um campo organizacional, maior o domínio e a homogeneização dentre os atores envolvidos nele. Para entender, então, de que forma este processo se materializa, os autores utilizam o conceito de “isomorfismo”, que deriva do campo da ecologia humana, e diz respeito a restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (Hawley, 1968 apud DiMaggio; Powell, 1983). Segundo DiMaggio e Powell (1983, p. 149), existem duas formas de isomorfismo, o competitivo e o institucional.

O *isomorfismo competitivo* pressupõe um ambiente de livre e aberta concorrência, onde os atores adotam políticas de modo a competir com a maior eficiência possível. Esta é a visão mais simplista dos processos de mudanças organizacionais, como Weber observava na disputa original entre capitalistas pelo alcance dos mercados. Ao aplicarmos esta perspectiva para as OIs contemporâneas – como os BMDs –, a explicação puramente econômica, da disputa de livre-mercado entre competidores buscando a eficiência máxima, não leva em consideração fatores como a luta pelo

7. “Por campo organizacional, entendemos aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos semelhantes” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148, tradução nossa). O Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento seria o exemplo de um campo organizacional, sendo os BMDs as organizações que o compõem.

poder político ou a legitimação institucional (Park, 2014). Enquanto as causas da burocratização weberiana derivavam, sobretudo, da busca pela eficiência, as mudanças nas estruturas organizacionais contemporâneas ocorrem pela necessidade de homogeneização, o que não pressupõe, necessariamente, as práticas mais eficientes (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147).

Contemplando as mudanças sistêmicas no campo organizacional, o conceito de *isomorfismo institucional* se insere no que diz respeito a forma pela qual as operações das OIs são normalizadas, onde sua cultura organizacional se torna cada vez mais similar umas às outras, por conta da influência social, coercitiva, persuasiva e de socialização dessas organizações entre si (Bazbauers; Engel, 2021; Acharya, 2004; 2009; Finnemore; Sikkink, 1998; 2001; Park, 2006; 2014).

A partir desta forma de isomorfismo, três forças motivam a institucionalização e os processos de isomorfismo institucional: o isomorfismo *coercitivo*, que deriva de pressões formais – como regulações –, exercidas para que os atores aceitem um comportamento específico; o isomorfismo *mimético*, onde os novos atores tendem a se modelar a partir das instituições pré-estabelecidas; e o isomorfismo *normativo*, associado com a profissionalização e o alcance de padrões ocupacionais que reproduzam conformidade dentro do campo organizacional (DiMaggio; Powell, 1983; Bazbauers; Engel, 2021).

O isomorfismo *coercitivo* pode ocorrer de maneira formal ou informal, pela força ou persuasão. Para o institucionalismo sociológico, a mudança organizacional pode ser efeito direto da pressão expressa de um ator, como uma manifestação da sociedade civil e outras OIs, ou de uma mudança de regime, como nas políticas públicas de controle de poluição para as indústrias. Por exemplo, apesar dos países industrializados e as empresas consumidoras de combustíveis fósseis não desejem alterar suas políticas ambientais por vontade própria, elas são legalmente obrigadas a fazê-lo. Mesmo que estas deliberações, muitas vezes, pareçam ser apenas cerimoniais, elas não são inconsequentes (DiMaggio; Powell, 1983, p. 150).

O isomorfismo *mimético* deriva da incerteza. Isso tende a ocorrer com novas instituições com escassa experiência, atores incertos sobre o melhor curso de ações, procedimentos e objetivos dentro do campo sob qual está inserido. Por este motivo elas tendem, então, a imitar, se modelar a partir das instituições tradicionais (Zhu; Hu, 2021, p. 9):

A modelagem, como usamos o termo, é uma resposta à incerteza. A organização modelada pode desconhecer a modelagem ou pode não ter o desejo de ser copiada; ela serve apenas como uma fonte conveniente de práticas que a organização pode usar. Os modelos podem ser difundidos involuntariamente, indiretamente, através da transferência de empregados ou rotatividade, ou explicitamente, por organizações como empresas de consultoria ou associações comerciais da indústria. Até a inovação pode ser explicada pela modelagem organizacional. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 151, tradução nossa)

O isomorfismo *normativo* possui um caráter profissionalizante, de definição de normas e condições básicas de trabalho. Diz respeito ao estabelecimento das bases cognitivas para que o trabalho seja normalizado entre os envolvidos. Para isso, dois aspectos são fundamentais: a educação formal e legitimada por especialistas universitários; e a criação de redes profissionais (DiMaggio; Powell, 1983, p. 152). Isso é muito importante ao

observarmos o *staff* das principais OIs existentes. Como será abordado no âmbito dos BMDs, comumente, funcionários de um BMD mudam para outro, ocupando posições similares, levando seu *know-how* e influenciando seu funcionamento interno.

A depender do caso analisado, instituições novas podem estar sujeitas a estes processos por múltiplas formas de isomorfismo, em vezes ocorrendo simultaneamente. Entender a forma sob a qual um novo ator dentro de um campo organizacional será atraído para seguir um agrupamento de normas diz muito a respeito da estrutura de poder presente neste campo, permitindo com que se compreenda o grau de coesão e homogeneidade em que um campo organizacional se encontra.

AIIB e NDB: contestações, reformas ou reificações da OIL 2?

O contexto de criação destes dois bancos liderados pela China decorre da ideia de representar as transformações ocorridas no âmbito da economia política global, em um contexto do surgimento dos BRICS, além de facilitarem o acesso à crédito para países do Sul Global por não terem as mesmas condicionalidades de BMDs ocidentais (Wang, 2017). Criado em 2016, o AIIB foi proposto pelo presidente Xi Jinping em outubro de 2013, no encontro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), em Bali, Indonésia (China, 2013a). Na ocasião, o presidente chinês abordou a necessidade de se

[...] mudar o padrão de desenvolvimento econômico, promover reformas e inovações, liberar o potencial da demanda doméstica, poder de inovação e a vitalidade do mercado, aprofundar a integração das cadeias industriais e de valor e ajudar a região da Ásia-Pacífico tomar a liderança global na formação de novos clusters industriais para crescimento (China, 2013b, tradução nossa).

Inicialmente, sua criação foi alvo de críticas dos EUA, que desincentivou a participação de aliados como a Alemanha, Itália e França no banco, argumentando que os seus prováveis padrões de governança e salvaguardas socioambientais não estariam de acordo com as melhores práticas do meio, além de verem a entidade como um rival do BM (Sobolewski; Lange, 2015). Como resultado, o banco adotou as salvaguardas do BM, medida com relação direta a necessidade de adesão de membros europeus à instituição, como forma de legitimar a existência do banco perante o Sistema Internacional (Serrano Oswald, 2019).

Analisando as diferentes influências exercidas sobre o AIIB e NDB, Gransow e Price (2019), Serrano Oswald (2019) e Apolinario Junior e Jukemura (2022) identificam processos de isomorfismo institucional sob todas as três diferentes formas abordadas. A formulação do Quadro Social e Ambiental – *Environmental and Social Framework* (ESF, na sigla em inglês) – do AIIB pode ser observada neste sentido (Apolinario Junior; Jukemura, 2022), uma vez que

[...] houve muitas vozes dos Estados membros fundadores dentro do AIIB e de ONGs internacionais, profissionais e grupos das Nações Unidas e a sociedade civil pressionando por salvaguardas ambientais e sociais mais fortes para os projetos do AIIB. Uma vez que essas vozes alertaram para o potencial risco reputacional, o ESF pode ser visto como uma concessão às expectativas da sociedade e, portanto, como uma expressão de **isomorfismo coercitivo** (Gransow; Price, 2019, p. 303, tradução nossa, grifo nosso).

Não obstante, processos de isomorfismo normativo são claramente perceptíveis se observarmos o *staff* do NDB e AIIB comparativamente

aos demais BMDs. Os profissionais que trabalham no AIIB e NDB são, em sua maioria, alumni de instituições internacionais de grande prestígio dentro do *mainstream* financeiro, sendo em sua maioria graduados da Ivy League estadunidense. Um número significativo destes profissionais são ex-funcionários do Banco Mundial e outros BMDs (Serrano Oswald, 2019). O próprio presidente do AIIB, Jin Liqun, foi vice-presidente do *Asian Development Bank* (ADB), além de ter ocupado o cargo de diretor executivo alternativo do próprio Banco Mundial (Gransow; Price, 2019; Wan, 2016). No caso do processo de criação do ESF do AIIB, que contou com a expertise de profissionais do Banco Mundial (Gransow; Price, 2019), pode-se caracterizar uma forma de isomorfismo normativo.

Olhando para o AIIB, pode-se verificar um processo de isomorfismo mimético, na medida em que a modelagem do banco se inspira hibridamente nas institucionalidades do Banco Mundial e do ADB, como forma de ganhar legitimidade no campo dos BMDs (Wan, 2016; Gransow; Price, 2019).

O NDB possui uma retórica de complementariedade e complacência governamental semelhante, algo evidente desde a quarta cúpula dos BRICS na Índia, em 2012, no qual o banco foi pensado para mobilizar

[...] recursos para infraestrutura e projetos de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, **para complementar os esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento e desenvolvimento global** (Índia, 2012, tradução nossa, grifo nosso).

Como Chin (2014) observa, a linguagem diplomática utilizada pelo NDB, ainda na ocasião da Cúpula de Durban, em 2013, foi cuidadosa ao não transparecer uma imagem ameaçadora para os demais BMDs, ainda que ficasse subentendido uma crítica ao mercado global de capitais e os BMDs existentes como incapazes de prover os recursos necessários para investimentos infraestruturais no Sul Global. Esse tom conflitante entre a crítica e a complacência é definidor do NDB, uma vez que esses países possuem importantes relações com os EUA, não estando em seu interesse um confronto direto à influência estadunidense no FMD (Glosny, 2010), caracterizando uma forma de isomorfismo coercitivo indireto, o qual impactou no grau de inovação do NDB em relação aos demais BMDs. Serrano Oswald (2019, p.3) traz ainda outro exemplo de isomorfismo do NDB, onde um oficial do Itamaraty, ao ser entrevistado sobre a formulação do banco, observou que os *Articles of Agreement* do Banco Mundial e de outros BMDs foram utilizados como modelo para o NDB. Ao todo, o autor realizou entrevistas com 40 oficiais em diferentes países e instituições, confirmando que, mesmo para esses *policymakers*, tanto o AIIB quanto o NDB não são vistos como instituições ‘revolucionárias’. Para um oficial brasileiro do Ministério da Economia, por exemplo,

[...] o AIIB é essencialmente uma cópia do Banco Mundial, só que é dominado pela China. É uma resposta da China a sua falta de peso nas instituições existentes, mas se você olhar não apenas no desenho institucional, mas também em outras diretrizes e documentos, estes são todos essencialmente uma cópia dos que existem (Serrano Oswald, 2019, p. 3, tradução nossa).

As experiências relatadas acerca do AIIB e NDB representam apenas uma pequena fração dentre outros 27 BMDs⁸ dentro do campo do

8. Segundo Bazbauers e Engel (2021), existem, ao todo, 31 BMDs, sendo 30 destes funcionais. O único BMD não funcional é o Development Bank of the States of Great Lakes (ECGLC), que colapsou em 1993 por conta de um conflito entre seus membros (Burundi, República Democrática do Congo e Ruanda). Para ver a lista completa com todos os 31 bancos, ver figura 1.1.

Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento que foram influenciados por processos isomórficos⁹ decorrentes da influência que o Banco Mundial exerce como ator político, intelectual e financeiro (Pereira, 2016). Embora estes dois bancos sejam produto de um ímpeto reformista por parte da China, principalmente, mas também de uma série de países do Sul Global, eles ainda estão embebidos da influência que o principal BMD exerce sobre eles, o Banco Mundial. Não somente o discurso, mas a própria governança destes bancos é fruto direto deste processo. Ao observarmos o grau de isomorfismo institucional recebido por estes dois bancos, fica evidente a influência que o Banco Mundial exerce na sua governança, garantindo a perpetuação da Ordem Internacional Liberal.

A preponderância do Banco Mundial perante os demais BMDs é representativa da resiliência e perpetuidade que a Ordem Internacional Liberal detém. Enquanto uma instituição de Bretton Woods, com quase 80 anos de existência, ela continua a influenciar diretamente os padrões e normas do FMD, sendo extremamente difícil o seu desmantelamento, pois quaisquer atores que procurem atuar de forma revisionista terão de enfrentar não somente todo o aparato institucional estabelecido, mas também as capacidades materiais dos atores que os financiam e perpetuam (Rothstein, 1996, p. 153).

Logo, é perceptível que existe uma lógica expansionista na difusão de normas, na qual organizações internacionais procuram normatizar uma configuração específica de ideias, valores, regras e normas. Historicamente, países em desenvolvimento não-ocidentais¹⁰ comumente são alvos da órbita de normas dessas instituições, em um processo quase catequético de ‘ocidentalização’ desses países (Barnett; Finnemore, 1999). Dentro desta discussão, o AIIB e o NDB são apontados como bancos inovadores, que podem desafiar o sistema do Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento. Todavia, conforme fora brevemente exposto através dos processos de isomorfismo institucional ocorridos entre os BMDs, este cenário não aparenta ser tão simples, ainda sendo majoritariamente dominado pelas potências responsáveis pelo estabelecimento da OLI II.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Relações Internacionais, em especial os estudiosos do institucionalismo e da EPI, decorrem de uma crônica ansiedade cartesiana na busca pelos rumos da ordem internacional. Mesmo antes da ascensão sino-russa, inúmeros outros atores já ameaçavam a estabilidade dos elementos constitutivos da ordem, caracterizada por fatores como a segurança de coparticipação, hegemonia recíproca, semi-soberania, grandes potências parciais, abertura econômica e identidade cívica (Deudney; Ikenberry, 1999).

Embora a ascensão sino-russa e o estabelecimento de novas instituições representem, em um primeiro momento, um desafio à OLI 2, a estrutura normativo-institucional assentada desde a OLI I impõe barreiras extremamente eficientes em garantir sua perpetuação. Não pretendendo adentrar no pensamento do filósofo italiano Antonio Gramsci, as sutis e morosas transformações que ocorrem no Sistema Internacional representam este ‘novo que não pode nascer’, pois as concessões realizadas aos

9. Outros casos incluem o estudo de Park (2014) e Uhlir (2015), que identificaram processos de isomorfismo coercitivo e mimético no Banco Asiático de Desenvolvimento; Bazbauers e Engel (2021, p. 128) que apontam para processos semelhantes no African Development Bank (AfDB), ADB, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e o Inter-American Development Bank (IDB), para citar alguns.

10. Neste caso, assim como no texto original de Barnett e Finnemore, fazemos referência aos países do Sul Global, em termos políticos e socioeconômicos, não nominalmente geográficos.

atores reformistas garantem que ordem hegemônica se perpetue. Mesmo que se creia que o ‘velho está morrendo’, ele – a ordem – se mostra resiliente, tendo enfrentado uma – ou duas, na visão de Ikenberry (2009) – guerra mundial, inúmeras crises financeiras, diversas crises humanitárias, além de uma pandemia.

Analisando a constituição, governança, retórica e normas de duas instituições criadas com o intuito de trazer reformas à ordem, essa resiliência se torna mais evidente. Enquanto discussões acerca da necessidade de uma atualização da Ordem Internacional Liberal para que ela represente melhor a configuração atual do Sistema Internacional – racional constitutivo dos BRICS, por exemplo – levaram a diferentes estratégias de *institutional statecraft* por potências emergentes, elas estão sujeitas à influência de instituições tão antigas quanto as de Bretton Woods, como o Banco Mundial.

Em última análise, assim como outras iniciativas aparentemente ‘contra-hegemonicas’, o AIIB e o NDB não objetivam superar o sistema institucional existente, mas sim aperfeiçoá-lo para melhor adereçar as demandas globais, intentando-o por meio de um melhor posicionamento dentro do sistema, aspirando para atuarem como *rule-makers*, não *rule-takers* (Duggan, 2015). Contudo, desde sua formação e estrutura de governança, não há elementos de ruptura com a ordem, pelo contrário, há complementos às limitações que a crescente autoridade liberal possui, demonstrando a resiliência que esta OLI II, ou 2.5, possui. Se trata de uma ordem “*easy to join and hard to overturn*” (Lim; Ikenberry, 2023, p. 2).

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.
- ACHARYA, Amitav. **Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism**. Cornell University Press, 2009.
- APOLINARIO JUNIOR, Laerte; JUKEMURA, Felipe. A comparative analysis of the environmental and social policies of the AIIB and World Bank. **Global Policy**, 2022.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BAZBAUERS, Adrian Robert; ENGEL, Susan. **The Global architecture of Multilateral Development Banks: A system of debt or Development?**. Routledge, 2021.
- 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.
- CHIN, Gregory T. The BRICS led development bank: purpose and politics beyond the G20. **Global policy**, v. 5, n. 3, p. 366-373, 2014.
- CHINA. CONSULATE-GENERAL OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **President Xi Jinping Makes Remarks on Promoting the Connectivity in the Asia Pacific at the 21st APEC Economic Leaders’ Meeting**. 2013a. Disponível em: <http://toronto.china-consulate.gov.cn/eng/zgxw/201310/t20131011_7096721.htm>. Acesso em: 31 dez. 2022.
- CHINA. THE COMMISSIONER’S OFFICE OF CHINA’S FOREIGN MINISTRY IN THE HONG KONG S.A.R. **Xi Jinping Attends 21st APEC Economic Leaders’ Meeting and Delivers Important Speech**. 2013b. Disponível em: <http://hk.ocmfa.gov.cn/eng/jbwzlm/xwdt/zt/xzxcxytjh/201310/t20131011_10095140.htm>. Acesso em: 27 ago. 2023.

- CUNHA, André Moreira. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. **Revista de economia contemporânea. Rio de Janeiro. Vol. 8, n. 1 (jan./jun. 2004), p. 211-245, 2004.**
- DEUDNEY, Daniel; IKENBERRY, G. John. The nature and sources of liberal international order. **Review of international studies**, v. 25, n. 2, p. 179-196, 1999.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, Il.: University of Chicago Press, 1991.
- DUGGAN, Niall. BRICS and the evolution of a new agenda within global governance. In: **The European Union and the BRICS**. Springer, Cham, 2015. p. 11-25.
- FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Cornell University Press, 1996.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FINNEMORE, Martha et al. Preface. **International organization**, v. 75, n. 2, p. III-IV, 2021.
- 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.
- GRANSOW, Bettina; PRICE, Susanna. Social risk management at AIIB—Chinese or international characteristics?. **Journal of Chinese Political Science**, v. 24, n. 2, p. 289-311, 2019.
- 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, J.; LIM, D. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Washington: Brookings, 2017.
- INDIA. Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration. Ministry of External Affairs. 2012 Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan>>. Acesso em 27 ago. 2023.
- JOHNSTON, Alastair Iain. China in a world of orders: Rethinking compliance and challenge in Beijing's international relations. **International Security**, v. 44, n. 2, p. 9-60, 2019.
- JONES, Catherine. **China's Challenge to Liberal Norms: The Durability of International Order**. Springer, 2018.
- KOCH, Martin; STETTER, Stephan. Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Order—an Introduction. **Journal of International Organizations Studies**. Special Issue: Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Order, n. 4, 2013.
- LAKE, David A.; MARTIN, Lisa L.; RISSE, Thomas. Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. **International organization**, v. 75, n. 2, p. 225-257, 2021.
- LIANG, Wei. China's Institutional Statecraft under Xi Jinping: Has the AIIB Served China's Interest?. **Journal of Contemporary China**, v. 30, n. 128, p. 283-298, 2021.
- LIM, Darren J.; IKENBERRY, G. John. China and the Logic of Illiberal Hegemony. **Security Studies**, v. 32, n. 1, p. 1-31, 2023.
- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: The new institutionalism in political science**. Bloomsbury Publishing, 2013.
- MANNERS, Ian. Normative power Europe: a contradiction in terms?. **JCMS: Journal of common market studies**, v. 40, n. 2, p. 235-258, 2002.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions. Nova York: The Free Press, 1989.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **The logic of appropriateness**. Oslo: Arena, 2004.
- MASTANDUNO, Michael. Economic Statecraft. In: SMITH, Steve. Et al. Foreign Policy: theory, actors, cases. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- PARK, Susan. Theorizing norm diffusion within international organizations. **International politics**, v. 43, n. 3, p. 342-361, 2006.

PARK, Susan. Institutional isomorphism and the Asian Development Bank's accountability mechanism: something old, something new; something borrowed, something blue?. **The Pacific Review**, v. 27, n. 2, p. 217-239, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). **Revista de História (São Paulo)**, p. 235-265, 2016.

ROTHSTEIN, Bo. Political institutions: an overview. In: GOODIN, Robert E. Goodin; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**, p. 133-166, 1996.

SERRANO OSWALD, Omar Ramon. The new architects: Brazil, China, and innovation in multilateral development lending. **Public Administration and Development**, v. 39, n. 4-5, p. 203-214, 2019.

SCHMIDT, Vivien A. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: SCHARPF, Fritz W.; SCHMIDT, Vivien A. **Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: from vulnerability to competitiveness**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 229-309.

SCHMIDT, Vivien A. Institutionalism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David. **The State. Theories and Issues**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 98-117.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 391-416, 2001.

SOBOLEWSKI, Matthias; LANGE, Jason. US urges allies to think twice before joining China-led bank. **Reuters**. 2015. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-europe-asia-bank-idUSKBN0MD0B320150317>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

STUENKEL, Oliver. **Post-western world**. Malden, MA: Polity, 2016.

UHLIN, Anders. Civil society and policy reforms in the Asian Development Bank. In: **Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks**. Routledge, 2015. p. 84-103.

WAN, Ming. **The Asian Infrastructure Investment Bank: The construction of power and the struggle for the East Asian international order**. Springer, 2016.

WANG, Hongying. New multilateral development banks: Opportunities and challenges for global governance. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 113-118, 2017.

WEBER, Max. **Economy and society: An outline of interpretive sociology**. University of California press, 1978.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo**. São Paulo, Editora Schwarzc, 2004.

WEINHARDT, Clara; TEN BRINK, Tobias. Varieties of contestation: China's rise and the liberal trade order: [Contribution to forum: China's rise in a liberal world order in transition]. **Review of International Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 258-280, 2020.

YUAN, Xinyu. The Chinese approach to peacebuilding: contesting liberal peace?. **Third World Quarterly**, v. 43, n. 7, p. 1798-1816, 2022.

ZHU, Jiejun; HU, Xinyu. Back to the Iron Cage? Institutional Isomorphism of the AIIB. **International Organisations Research Journal**, v. 16, n. 3, 2021.