

BRICS MONITOR



O Banco de Desenvolvimento dos BRICS: Revolução ou Ilusão?

Maio, 2013

Núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Autores: Paolo de Renzio, Geovana Zoccal Gomes
e Manaíra A. C. Assunção.

O Banco de Desenvolvimento dos BRICS: Revolução ou Ilusão?

1. Introdução

Nas últimas décadas, instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm provido expressivos fundos e assistência técnica a economias emergentes, auxiliando-as em seu desenvolvimento econômico e social. Ao longo do tempo tem se observado um vínculo cada vez mais estreito entre essas instituições e tais países, que passaram também a assumir investimentos e participação nas mesmas. Mais recentemente, porém, com o reequilíbrio do poder global a favor das economias emergentes, que inclui o grupo dos BRICS, a importância das instituições financeiras internacionais para esse grupo, e a sua capacidade em responder às suas necessidades, tem sido questionados. Neste âmbito, a criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS representa a mais recente iniciativa voltada para uma reforma do arcabouço institucional para a promoção do crescimento e do desenvolvimento a nível global.

Os laços políticos e econômicos entre os BRICS têm aumentado de forma constante desde a formalização do grupo há sete anos, mas até hoje nenhuma instituição concreta foi criada. Existem tanto visões pessimistas quanto otimistas em relação à implementação do chamado 'Banco dos BRICS'. Apesar da criação do banco ter sido acordada na última cúpula em Durban, afirma-se que levará tempo para ser constituído e institucionalizado, podendo até mesmo não realizar suas ambições.

2. De Sanya, a Los Cabos e a Nova Delhi

Em 2011, na terceira Cúpula dos BRICS em Sanya (China), os economistas Nicholas Stern e Joseph Stiglitz sugeriram pela primeira vez a criação de um banco de

desenvolvimento de países emergentes como alternativa ao FMI, já que estes concentram um montante significativo de recursos financeiros do mundo em desenvolvimento. Fundamentada no argumento de que os interesses dos países em desenvolvimento não eram acolhidos de maneira eficaz pelas instituições financeiras internacionais existentes, em fevereiro do ano seguinte, numa reunião ligada ao G20 em Los Cabos (México), a Índia apresentou uma proposta concreta de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS¹.

Foi somente em 2012, na quarta cúpula realizada na Índia, que a possibilidade de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS apareceu na declaração final da Cúpula. O novo banco mobilizaria recursos para infraestrutura e projetos de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento, e suplementaria os esforços já existentes de instituições financeiras globais e regionais. A partir da declaração endereçou-se a criação de um grupo de trabalho para a apreciação da exequibilidade de tal iniciativa, que seria reportado na cúpula seguinte².

Em junho do mesmo ano, os Ministros das Finanças e líderes dos Bancos de Desenvolvimento dos países membros dos BRICS se reuniram informalmente também em Los Cabos, antes da Cúpula do G20. Os bancos de desenvolvimento nacionais (ou regionais)³ existentes seriam o pilar estrutural para o Banco dos BRICS. Nesta ocasião explorou-se também a construção de um mecanismo para fortalecer a estabilidade financeira e diminuir o impacto da volatilidade dos mercados financeiros globais, chamado Arranjo de Reservas de Contingência (CRA, da sigla em inglês), nos países dos BRICS⁴.

3. A Cúpula de Durban

A quinta reunião de cúpula dos BRICS, que aconteceu este ano em Durban (África do Sul), mostrou que os Estados membros buscam explorar novos modelos de colaboração internacional que questionem o papel preponderante das instituições financeiras internacionais existentes, e que promovam um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo da economia mundial.⁵

Estabeleceram que a criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS é factível e viável, e assim tomaram os primeiros passos para a sua constituição. As primeiras contribuições financeiras deveriam ser suficientes para possibilitar a criação do banco

e começar a financiar obras de infraestrutura. A proposta inicial seria capitalizar 50 bilhões de dólares, o que representa uma quantia superior aos 29,1 bilhões de dólares oferecidos para políticas de avanço da infraestrutura em países em desenvolvimento pelo Banco Mundial em 2010⁶.

Contudo, não houve consenso em algumas questões primordiais para efetivação do Banco. O Ministro das Finanças russo, Anton Siluanov, antecipou que Moscou não estaria pronto para contribuir com recursos substanciais e que possivelmente a ideia do Banco dos BRICS passará por resistências internas no parlamento. A África do Sul também se mostrou reticente em relação à contribuição de cada Estado membro, tendo em vista que sua economia atual não a permite alcançar o teto de financiamento do fundo de 10 bilhões de dólares. Supõe-se que a China seria então responsável por emprestar parte desse montante ao governo sul-africano para que este seja capaz de alcançar a meta estimada.

Tendo em vista as implicações da acentuada desaceleração dos níveis de crescimento econômico dos BRICS, com exceção da China, outra questão que surge está relacionada à extensão dos projetos que seriam apoiados pelo Banco. Com gargalos de infraestrutura domésticos, Brasil e Índia questionam se estes deveriam ser orientados a outros países em desenvolvimento para além do grupo. O Banco Nacional do Desenvolvimento brasileiro (BNDES) já está envolvido em projetos de infraestrutura domésticos e no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, é provável que o governo brasileiro se comprometeria a oferecer capital adicional somente para financiar atividades intra-BRICS. Da mesma forma, o governo indiano, que passará por eleições em 2014, dedicaria mais atenção a seus problemas domésticos e se mostrou ambivalente em sua estratégia de relação com a China, ressaltando o papel dominante que esta pretende exercer.

Com seu peso econômico, o poder de barganha chinês se mostra capaz de influenciar majoritariamente as decisões do Banco. Apesar de não exigir que a sede do Banco seja em seu território, exerce grande pressão sobre o desenho institucional e operacional do mesmo, como a definição da sua governança e da moeda em que seriam realizadas as transações do Banco⁷. Em relação à participação da China, questiona-se também seu real interesse, já que o Banco de Desenvolvimento e o Exim Bank chinês atualmente já financiam países em desenvolvimento e empresas em maior volume que o FMI e Banco Mundial (em torno de 100 bilhões de dólares anuais)⁸. Assim, discute-se qual seria o ganho do país ao ter que se envolver em uma

negociação multilateral para a criação de um novo banco de financiamento, para além da ampliação da legitimidade de seu envolvimento na África e na América Latina.

4. O Banco e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

É importante avaliar os possíveis impactos que a concretização de um Banco de Desenvolvimento concebido por economias emergentes poderia trazer para o sistema e modelos existentes da cooperação internacional para o desenvolvimento, que tem sido alvo de críticas crescentes. Apesar de o agrupamento defender que o Banco dos BRICS seria complementar às instituições financeiras internacionais já institucionalizadas desde o final da Segunda Guerra Mundial, como FMI e Banco Mundial, essa iniciativa apresenta um desafio ao modelo de governança corrente.

Por exemplo, a estrutura de governança do novo banco, apesar de ainda estar em andamento, promete conferir mais voz a perspectivas e interesses de economias emergentes e países em desenvolvimento. Isso permitiria dar uma resposta mais adequada às necessidades desses países, sem dar prioridade a intervenções e modelos definidos externamente. O enfoque claro no financiamento de infraestruturas, cuja escassez representa um obstáculo fundamental para o crescimento em muitos países em desenvolvimento, pode ser visto como prova da intenção de promover um modelo diferente de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, o sucesso do Banco dos BRICS em mudar o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento vai depender de muitos detalhes que ainda estão sendo discutidos. O montante de financiamento adicional que o banco vai conseguir mobilizar, os princípios comuns que vão nortear as suas intervenções, e os procedimentos que ele vai adotar para a seleção e o financiamento de projetos, entre outras coisas, vão determinar se o seu impacto vai ser revolucionário, ou se mais simplesmente vai ser uma ilusão sem grandes conseqüências.

Outras considerações importantes referem-se ao grau de consenso entre os BRICS sobre o modelo de desenvolvimento que o banco deveria promover, e com até que ponto países com sistemas políticos tão diferentes poderão conseguir criar uma nova instituição que responda a critérios de transparência e abertura ao diálogo com vários setores da sociedade, a nível nacional como internacional.⁹

5. Considerações finais

A iniciativa dos BRICS em criar um Banco de Desenvolvimento que possa melhor responder às suas necessidades e propor um modelo alternativo de cooperação internacional para o desenvolvimento merece muita atenção. A definição dos detalhes da iniciativa determinará o impacto do banco na promoção do desenvolvimento econômico e social dentro e fora dos BRICS. Contudo, ainda não há prazos para estabelecer a estrutura de governança e o pleno funcionamento do banco.

A sociedade civil vem acompanhando os debates e alguns analistas são céticos em relação à transparência que a estrutura apresentará, e se ela será uma alternativa substantiva de fato. Um acordo final é esperado até a 6ª Cúpula dos BRICS a ser realizada em 2014 no Brasil. Ao longo desse ano é necessário então promover um debate aberto que possa alimentar as discussões oficiais.

¹ ICTSD. “Banco dos BRICS para o desenvolvimento: uma (contenciosa) proposta em debate”. Pontes v.8, n.7, nov 2012. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/149807/>>. Acesso em: 17 abr 2013.

² Declaração de Dehli, Quarta Cúpula dos BRICS, 29 de março 2012. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>>. Acesso em: 15 abr 2013.

³ Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Banco de Desenvolvimento e Assuntos Econômicos Externos (Vnesheconombank), Exim Bank da Índia, Banco de Desenvolvimento da China (CDB), e o Banco de Desenvolvimento do Sul da África (DBSA). Mais informações ver: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/institucional/20130327_brics.html>.

⁴ Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders Ahead of G20 Summit in Los Cabos. Los Cabos, 18 de junho 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120618-loscabos-note.html>>. Acesso em: 10 abr 2013.

⁵ <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwinini>.

⁶ JESUS, Diego Santos Vieir. Os principais pontos na agenda da Cúpula de Durban. *Brics Policy Center Paper*, mar 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/Cupuladedurban.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2013.

⁷ COLEMAN, Isobel. “Ten Questions for the New Brics Bank”. *Foreign Policy*, 9 abr 2013. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/09/ten_questions_for_the_new_brics_bank>. Acesso em: 10 abr 2013.

⁸ SPARKS, Willis. “Don’t bet on a bank made of BRICS”. *Foreign Policy*, 10 abr 2013. Disponível em: <http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2013/04/10/don_t_bet_on_a_bank_made_of_brics>. Acesso em: 12 abr 2013.

⁹ Bretton Woods Project. “BRICS challenge IFIs. Out of the frying pan into the fire” (8 abr 2013). Disponível em: <<http://www.brettonwoodsproject.org/art-572264>>. Acesso em: 10 abr 2013.