

O BANCO DO SUL E O BRASIL NA AGENDA DA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL

André Bojikian Calixtre*

Pedro Silva Barros*

No processo de integração financeira sul-americana, tema que ganhou importância no decorrer da crise internacional iniciada em 2008, observa-se o dilema brasileiro entre, de um lado, avançar unilateralmente nos investimentos – tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal instrumento financiador dos megaprojetos regionais de empresas brasileiras – e, de outro, optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul.

A primeira alternativa garantiria o absoluto controle das ações pelo Brasil, mas poderia estimular posicionamentos “antibrasileiros” por parte de outros países (como ocorreu no caso da Odebrecht no Equador).¹ Outras consequências poderiam ser a contestação da liderança brasileira na região e o aprofundamento de assimetrias econômicas entre os países. A segunda alternativa poderia limitar, num primeiro momento, o poder brasileiro sobre a alocação de recursos, porém, potencialmente, aumentaria a legitimidade do país como líder regional, sem se excluírem ações complementares do BNDES, e possibilitaria uma melhor distribuição do investimento entre os membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A superação deste dilema pela constituição plena do Banco do Sul significaria grande avanço na integração regional e na solução de problemas estruturais que o Brasil, unilateralmente, não seria capaz de solucionar.

América do Sul: lócus da política externa brasileira

Nos anos 1990, num momento de abertura econômica, desregulamentação e hegemonia do conceito de regionalismo aberto, houve uma percepção por parte dos atores da política

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. Os autores agradecem a Wladeciro Camillo Menegassi, Marcelo Carcanholo e Marcos Antônio Macedo Cintra pelos comentários pertinentes à elaboração deste artigo.

1. Em 2001, iniciou-se o processo de concessão de empréstimo para que o Equador contratasse a empreiteira brasileira Norberto Odebrecht para construção da hidrelétrica de San Francisco. As obras começaram em 2004, quando o montante de US\$ 243 milhões foi disponibilizado para a concretização do empreendimento. Em 2008, após problemas estruturais serem comprovados, a obra e o pagamento do empréstimo contraído junto ao BNDES foram suspensos. Na ocasião, o presidente equatoriano Rafael Correa afirmou que o pagamento da obra (entre Odebrecht e BNDES) ser realizado no Brasil seria uma “grave irregularidade”. Os projetos da Odebrecht no Equador incluem ainda um aeroporto, duas outras hidrelétricas e um sistema de irrigação. A internacionalização da empresa na América do Sul, acentuada na década de 2000, tem forte respaldo do BNDES. O decreto do presidente Rafael Correa sobre o impasse está disponível em <http://media.folha.uol.com.br/mundo/2008/09/24/decreto_equador.pdf> e a nota da Odebrecht pode ser lida em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u448612.shtml>>.

externa brasileira de que um bloco comercial (área de livre comércio) hemisférico seria inevitável. Por ser a América Latina, historicamente, o espaço regional prioritário das exportações de produtos industrializados brasileiros, tornou-se premente a integração regional como forma de proteger os setores industriais da concorrência mais acirrada com os países desenvolvidos e os asiáticos. No mesmo período, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), constituído em 1991, apresentava resultados positivos no que diz respeito ao aumento do comércio entre seus quatro membros e à integração produtiva, particularmente entre Brasil e Argentina no setor automotivo.

Ainda na primeira metade da década de 1990, com a perspectiva de consolidar a aproximação com os vizinhos antes de um acordo formal com os EUA, o presidente Itamar Franco propôs a Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), projeto que não avançou. Em 2000, no auge das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os presidentes dos 12 países da América do Sul, reunidos em Brasília, firmaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), conglomerado de mais de 300 projetos, organizados em dez eixos, objetivando integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações, com um claro mote de fortalecer os corredores de exportação. O financiamento inicial da IIRSA ficou a cargo de três instituições de fomento regionais (o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, a Cooperação Andina de Fomento, CAF, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, Fonplata – de início sem a participação de nenhuma instituição nacional), e a execução dos projetos seria preferencialmente sob o conceito de parcerias público-privadas (PPP). Após dez anos, apenas dois projetos foram concluídos. O malogro da iniciativa teve três causas: mudança do quadro político da região e da prioridade de seus governos; busca demasiada de exportações extra-bloco, sem ênfase à integração intrabloco; e inadequação da forma de financiamento e de gestão de projetos à realidade sul-americana.²

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, com a prioridade conferida às relações Sul-Sul na política externa, a América do Sul deixou de ser vista pelo Brasil apenas como mercado cativo, passando a ser o espaço legitimador de investidas maiores, tais como a atuação no G-20 comercial e no G-20 financeiro e as conquistas para a realização dos Jogos Olímpicos e Copa do Mundo (iniciativas que contaram com o apoio do conjunto dos países da região). Este movimento coincide com a crise do paradigma livre-cambista de integração (cujo ápice seria atingido com a proposta da Alca), e que foi simbolicamente engavetado na Cúpula de Mar del Plata (2005).³ Antes mesmo de aparecerem novas iniciativas de integração – como a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa, depois Unasul) e o Conselho Sul-Americano de Defesa –, o BNDES e a Petrobras intensificavam sua atuação regional.

2. O tempo de maturação de investimentos em infraestrutura para a integração regional sul-americana é muito grande *vis-à-vis* as condições de crédito disponíveis ao setor privado. Deixados ao mercado, os critérios de rentabilidade e de tempo de retorno do investimento, elementos que compõem o cálculo da taxa interna de retorno (TIR), tornariam estas obras inviáveis, a menos que o Estado crie as condições de financiamento de longo prazo (que o setor privado não possui).

3. No item 19 da *Declaração de Mar Del Plata*, reconhece-se o caráter inoportuno da Alca. Além disso, atesta-se, ao longo do documento, a primazia do desenvolvimento econômico sobre a integração livre-cambista.

O Banco do Sul

A criação do Banco do Sul foi defendida pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, em 2005, ainda no âmbito da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), posteriormente renomeada Aliança Bolivariana para a Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP). No ano seguinte, a ideia foi encampada pelo presidente argentino Néstor Kirchner, e ampliada pelo presidente equatoriano Rafael Correa em 2007. Na agenda diplomática brasileira, o processo de negociação do Banco do Sul somente entrou em debate dois anos após essa proposição de Chávez. Naquele momento, acentuava-se a necessidade de construir uma integração financeira sul-americana⁴ que fosse autônoma em relação aos fluxos financeiros internacionais e que servisse de instrumento regulador das economias domésticas, particularmente no que concerne ao investimento. A proposta inicial apontava para um fundo monetário sul-americano, prestador de última instância.

Em 2007, o Brasil, cujo banco de fomento detém a maior carteira de investimentos na América do Sul,⁵ aceitou negociar o Tratado Constitutivo do Banco do Sul desde que este financiasse a IIRSA, que já contava com aportes principais do BNDES, além do BID, da CAF e do Fonplata. Apesar de esta vinculação ter sido excluída, critérios de rentabilidade, de definição da atividade do banco como fomento ao desenvolvimento e de restrição à sua abrangência apenas aos países sul-americanos foram incorporados ao tratado. No momento em que o BID, a CAF e o Fonplata apresentavam limitações no financiamento dos projetos demandados pelos Estados da região e os investimentos privados em infraestrutura regional eram insuficientes, o Tratado Constitutivo do Banco do Sul firmou-se em Buenos Aires (dezembro de 2007) por ocasião da posse da presidente Cristina Kirchner. O tratado foi assinado por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai (note-se que Chile, Peru e Colômbia não são membros fundadores). Sediado em Caracas, o Banco do Sul ainda não iniciou suas operações.⁶

No âmbito da Unasul, a partir da crise financeira internacional de 2008, surgiu o projeto da Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), que tem por objetivos: *i*) diminuir a dependência dos países sul-americanos do dólar; *ii*) reduzir custos e facilitar a obtenção de

4. Para ser mais preciso, pode-se dizer que o debate sobre a integração financeira entrou em evidência durante o período de 2005 a 2008. Além de a Declaração de Mar Del Plata estabelecer a reforma do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico como uma prioridade hemisférica (Artigos 15 e 16), a letra *f* do Artigo 3º do Tratado Constitutivo da Unasul (maio de 2008) consolidou, como objetivo da região, “a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados membros”.

5. Segundo declaração do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em setembro de 2009, o banco detinha uma carteira na América do Sul de US\$ 15,6 bilhões, a maioria como investimentos em infraestrutura (Leo, 2009). O BID, no mesmo ano, operou com uma carteira de apenas US\$ 8,25 bilhões nos países da região, excluído o Brasil (BID, 2009). Outras instituições de fomento regionais são importantes, porém menores: a CAF, apesar de possuir capital autorizado expressivo de US\$ 10 bilhões, operou em 2009 com uma carteira de investimentos de US\$ 4,8 bilhões (segundo dados disponíveis na página eletrônica <<http://www.caf.com>>); o Fonplata possui aporte total de capital de menos de US\$ 490 milhões e uma carteira de investimentos, em 2009, de aproximadamente US\$ 421 milhões (ver <<http://www.fonplata.org>>).

6. Para uma análise do processo de constituição do Banco do Sul, ver Carvalho *et al.*, 2009. Se ao leitor interessar uma discussão sobre os padrões de integração financeira sul-americana, inclusive abordando mecanismos de financiamento de curto prazo como o Fundo Latino Americano de Reservas (Flar) e a Câmara de Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco (CCR), indica-se Biancarelli (2008).

divisas para o comércio; e *iii*) financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. Para a consecução do primeiro e do segundo objetivo, foi defendida a criação de mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, além da instituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional.⁷ O terceiro objetivo, no qual este trabalho concentra-se, requer o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico e social.

Às características apresentadas, outras se somaram no processo de negociação do Banco do Sul. Delimitada pelo Tratado Constitutivo, a estrutura de votos – apesar de, conforme se verá, as quotas-partes serem desiguais entre os países membros – segue o sistema “um país, um voto”. Tal sistema, além de garantir a participação dos menores, impede, assim como nos sistemas de deliberação por consenso, o poder de veto dos grandes. Isto guarda referência com as críticas (propagadas, particularmente, pelos países emergentes) ao sistema desigual de votos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, nos quais há ponderação pelas quotas-partes, considerada pelos países da região um elemento que reforça as desigualdades na aplicação dos recursos.

Outro aspecto importante é a proposta até então acordada sobre o aporte de capital destinado às operações do banco, demonstrado no quadro 1. O total de US\$ 10 bilhões de capital subscrito (que é a parcela a ser depositada pelos países) dividir-se-ia entre grupos distintos de países fundadores e demais membros da Unasul, de acordo com sua capacidade contributiva.⁸

QUADRO 1

Banco do Sul: composição de aportes de capital

Países fundadores			
Grupo	País	Aportes por país (US\$ milhões)	Prazo de capitalização
1	Argentina	2.000	5 anos
	Brasil		
	Venezuela		
3	Equador	400	10 anos
	Uruguai		
4	Bolívia	100	
	Paraguai		
Total (subscrito)		7.000	

(Continua)

7. É importante salientar que essas propostas encontraram pouco avanço por parte do Brasil, que tem preferido criar canais bilaterais de curso regionalizado para o real, ao contrário dos países participantes da Alba (Venezuela, Equador, Cuba, Nicarágua e Bolívia), que criaram o Sistema Único Regional de Compensação de Pagamentos, com uma moeda única, denominada sucre (lastreada em dólares) em homenagem à antiga moeda equatoriana.

8. Entre os membros fundadores, o grupo 1 abarca os países de grande porte, o grupo 3, os de médio porte, e o grupo 4, os de pequeno porte; entre os membros não fundadores, porém pertencentes à Unasul, o grupo 2 contém os países médios e o grupo 4, os países pequenos.

(Continuação)

Demais países da Unasul			
Grupo	País	Aportes por país (US\$ milhões)	Prazo de capitalização
2	Colômbia	970	5 anos
	Chile		
	Peru		
5	Guiana	45	10 anos
	Suriname		
Total (subscrito)		3.000	
Total de capital autorizado		20.000	

Fonte: Comisión Técnica Presidencial/Nueva Arquitectura Financiera Regional – CTP/NAFR (2010).

Para o capital subscrito, no mínimo 90% das ações devem-se denominar em dólares, e o restante, em moedas locais. Destas ações, pelo menos 20% devem estar integralizadas como capital efetivo (divisas) e o restante como garantias soberanas (títulos públicos), divididas em classes: A, para Estados membros da Unasul; B, para Estados não membros da Unasul; e C, para ações de bancos centrais, organizações multilaterais de crédito e entidades financeiras públicas ou mistas, desde que com participação acionária majoritariamente estatal. O capital autorizado da instituição, ou seja, o limite do valor das operações do banco sem que se tenha que recorrer à autorização prévia do órgão político (Unasul), é de US\$ 20 bilhões.

O Banco do Sul entrará em operação quando as seguintes condições forem satisfeitas: depósito do instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo por pelo menos quatro dos sete membros fundadores; aporte de capital subscrito na ordem de dois terços do total correspondente aos países fundadores; e participação de ao menos dois países pertencentes ao grupo 1 mais dois países médios (grupo 2), ou de dois países do grupo 1 mais um país médio e um pequeno (CTP/NAFR, 2010).

Considerações finais

Na configuração apresentada, o Banco do Sul poderá superar a presença do BID na América do Sul como o principal órgão multilateral de fomento. Resta saber como o BNDES, que, ainda assim, será o maior banco soberano na região, articular-se-á com esta nova instituição. Em princípio, o Banco do Sul e o BNDES são instituições de natureza e alcance distintos, porém com um objetivo comum: fomentar o desenvolvimento com critérios de rentabilidade adequados a empréstimos de longo prazo, sem deixar de privilegiar setores dinâmicos da atividade econômica.⁹ No caso de controvérsias, o caráter da alocação dos recursos investidos

9. Os dois bancos preveem empréstimos não reembolsáveis para áreas estratégicas. Porém, o critério de rentabilidade determina que, no longo prazo, os bancos devem ser autossustentáveis, ou seja, não apenas devem promover o desenvolvimento econômico, mas estar perto deste e privilegiar setores dinâmicos, o que provoca um problema de concentração dos recursos. A solução para este problema deve estar de acordo com a competência das instituições: o Banco do Sul para os Estados sul-americanos, e o BNDES para os brasileiros.

pode ser mais bem trabalhado em âmbito regional pelo Banco do Sul do que pelo BNDES, restrito à soberania brasileira. Ademais, este pode operar apenas com empresas brasileiras no exterior, o que, conquanto impulse extraordinariamente a sul-americanização das empresas brasileira, é, ao mesmo tempo, fator de instabilidade nas relações do Brasil com seus vizinhos.

Caso o Brasil ratifique o Tratado Constitutivo e integralize os capitais subscritos, isso demonstraria importante avanço nacional em direção a uma arquitetura financeira sul-americana que, a um só passo, amenize a dependência dos países de recursos internacionais tanto para investimentos quanto para o comércio, e potencialize os centros dinâmicos concomitantemente à redistribuição dos efeitos do investimento sobre as cadeias produtivas, integrando de fato a região. O dilema na escolha dos instrumentos de inserção do Brasil na América do Sul, entre atuação soberana e construção da legitimidade, não se resolveria com o Banco do Sul, mas ganharia importante espaço de transbordamento e redistribuição dos frutos do progresso para o bloco da Unasul, marcado pela forte heterogeneidade de seus integrantes.

REFERÊNCIAS

BIANCARELI, A. M.. **Inserção externa e financiamento**: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul. Cadernos do Desenvolvimento, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 127-177, 2008.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Annual Report**, 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/ar/2009/index.cfm?lang=en>>.

CARVALHO, C. E. *et al.* **Banco do Sul**: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. Cadernos PROLAM/USP, Ano 8, v. 2, p. 113-135, 2009.

CTP/NAFR, Comisión Técnica Presidencial/ Nueva Arquitectura Financiera Regional. Banco Del Sur & Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos. República Del Ecuador: **Ministério de Coordinación de La Política Económica**. 2010. mimeo.

LEO, S. Carteira do BNDES na América do Sul soma US\$ 15,6 bilhões. **Valor Econômico**, 27 de agosto de 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVARADO, J. F. R. **El Banco del Sur**: concepción sin pecado original. CADTM, 23 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2847>

ARIAS, J. A. **Deuda externa, el estado de la cuestión y alternativas para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional**. CADTM, 20 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2844>.

BRULEZ, S. **El Banco del Sur debe ser independiente de mercados transnacionales**. 17 de agosto, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2780>.

CADTM. **Movimientos y organizaciones sociales de América Latina y el mundo se pronuncian sobre la creación del Banco del Sur**. CADTM, 8 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2977>.

CUMBRES de las AMÉRICAS. Declaração de Mar Del Plata. *In*: **IV Cúpula das Américas**. Mar Del Plata, Argentina: 5 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_pt.pdf>.

EMANUELSSON, D. **El Banco del Sur debe ser un banco para financiar una economía socialista.** Agência Prensa Rural, 9 de mayo, 2007. Disponível em: <<http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article412>>.

JOURNAL OF POST KEYNESIAN ECONOMICS. Edição Especial Banco do Sul. Vol. 32 n° 02. 2009.

KIESEL, V. **El Banco del Sur en la línea de largada.** CADTM, 16 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2646>.

LUCITA, E. **En busca de autonomía financiera.** CADTM, 29 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article3000>.

MARCHINI, J. **Banco del Sur: ¿una propuesta utópica o una perspectiva inmediata imprescindible para América latina?** CADTM, 29 de octubre, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2650>>.

MINISTROS DE FINANZAS. **Declaración de Quito**, 7 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2630>.

PATIÑO, R. **Banco del Sur: una nueva alternativa financiera, la propuesta ecuatoriana.** 20 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2845>.

RIERA, M. BM: ¡Manos arriba, esto es un atraco!. Barcelona: **Revista El Viejo Topo**, n. 232, Mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2692>.

TeleSUR. **Nació Banco del Sur en Buenos Aires.** CADTM, 11 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2986>.

TOUSSAINT, E.; MILLET, D. **Banco Mundial. Llegó la hora de bajar la cortina.** CADTM, 2 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2615>.

TOUSSAINT, E. **Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur.** CADTM, 20 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2657>.

_____. **Banco del Sur, marco internacional y alternativas.** CADTM, 5 de agosto, 2006. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2001>.

_____. **De la crisis de la deuda al Banco de Sur.** CADTM, 4 de agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2758>>.

UGARTECHE, O. **Brasil versus Banco del Sur.** CADTM, 26 de agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2797>>.

_____. **Banco del Sur: la lucha de los grandes contra los chicos.** CADTM, 11 de enero, 2008. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article3025>>.