



A COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES DOS BRICS E O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Rafael A. Anicio Pereira - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Marcelo Milan - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Jacqueline A. Haffner - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução do grupo dos BRICS e sua proposta de criação de um “Novo Banco de Desenvolvimento” (NBD). Tratando de alguns pontos principais da história desse grupo de nações emergentes e fazendo um esforço para contextualizar os fatos e mostrar sua importância, apresentamos argumentos de analistas mais céticos e de outros mais otimistas com relação ao futuro do grupo e desta nova instituição. Buscamos contrapor as diferentes visões e, assim, traçar alguns fatores que condicionam o êxito desta iniciativa do BRICS.

Résumé

Cet article a comme but analyser l'évolution du groupe des BRICS et sa proposition de créer une « Nouvelle Banque de Développement » (NBD). En discutant quelques points principaux de l'histoire de ce groupe de nations émergents et en faisant un effort pour contextualiser des faits et montrer sa importance, on présente des arguments de quelques analystes plus sceptiques et d'autres plus optimistes par rapport au futur du groupe et de cette nouvelle institution. On cherche un contreponds entre les deux visions, a travers lequel on puisse tracer des éléments qui conditionnent le succès de cette initiative des BRICS.

Área temática: Estratégias internacionais em países emergentes.

Palavras-chave: BRICS; Cooperação Sul-Sul; Ordem econômica global; Novo Banco de Desenvolvimento.

Abstract

The aim of this article is analyzing the evolution of the BRICS group and its proposal of creating a “New Development Bank” (NBD). By discussing some key points on the history of this group of emergent nations and making an effort to contextualize some facts and show its importance, we present arguments of both skeptical and optimistic analysts regarding the future of this group and of this new institution. We look for a balance between the two visions, through which we could trace some elements that condition the success of this BRICS initiative.

Área temática: Estratégias internacionais em países emergentes.

Palavras-chave: BRICS; Cooperação Sul-Sul; Ordem econômica global; Novo Banco de Desenvolvimento.

Introdução

Na sua penúltima cúpula anual, sediado na África do Sul, em 2013, os países dos BRICS anunciaram a intenção de criar seu próprio banco de desenvolvimento. A notícia teve diversos tipos de reações, desde as mais pessimistas até as mais esperançosas. Os mais céticos tendem a enfatizar as diferenças entre os países e um espaço para acordos quase inexistente. Os mais otimistas fazem questão de destacar os méritos de uma iniciativa como essa e apresentam as possibilidades, que são reais, de ela dar certo. O objetivo deste artigo é discutir um pouco os argumentos de ambos os lados do debate acerca do banco dos BRICS. Isto implica, necessariamente, abordar a questão de como surgiu a cooperação entre os países e como ela tem se desenvolvido até agora. Por esta razão, na próxima seção, discutiremos as prováveis origens da associação entre os países dos BRICS. Na segunda seção, fazemos um breve resumo da conjuntura econômica global em que se deu o surgimento do grupo. Após essa contextualização, na terceira seção, comentaremos as críticas e a desconfiança que o aparecimento do grupo gerou tanto entre jornalistas como entre acadêmicos. Na quarta seção, faremos um contraposto a esta visão mais cética e analisaremos o progresso que o grupo tem feito em termos de cooperação, ressaltando seus sinais de amadurecimento, o qual poderia estender consideravelmente o alcance de suas propostas, sendo o Novo Banco de Desenvolvimento a mais importante até aqui. Na quinta seção, tratamos especificamente dessa nova instituição, comentando aspectos de governança e de seu modelo operacional. Na sexta e última seção, fazemos uma síntese e traçamos algumas conclusões baseadas no presente que apontem para um possível cenário futuro.

1. Surgimento dos BRICS

Uma das grandes novidades no cenário político e econômico internacional na última década foi o surgimento do grupo BRIC (formado por Brasil, Rússia, Índia e China), o qual, em 2010, se expandiu e se transformou em BRICS com a entrada da África do Sul. A origem do grupo tende a ser traçada pela maioria dos jornalistas e estudiosos a partir de 2001, quando o Diretor de Negócios do banco Goldman Sachs, Jim O'Neill, publicou um artigo em que afirmava o potencial das economias dos BRIC para se transformar numa das principais fontes de crescimento da economia mundial e, conseqüentemente, superar em tamanho as economias do grupo dos G7 em algumas décadas.

A análise de Jim O'Neill não levava em conta nenhuma variável política, focando basicamente em indicadores econômicos como, por exemplo, taxas de crescimento econômico, renda per capita e tamanho da população. De fato, O'Neill não esperava que aquele grupo de países passasse a se desenvolver politicamente e a cooperar em várias áreas (Stuenkel, 2013). Se a ideia do acrônimo BRIC condicionou ou não a tentativa de coordenação deste grupo de países, é difícil saber. Conforme Almeida (2010) argumenta, é possível que os quatro países tivessem se reunido sem necessitar da inspiração que teve Jim O'Neill. Porém, parece improvável que isto pudesse ocorrer no timing ou na cronologia em que ocorreu.

Segundo Glosny (2010), diversos analistas já vinham prevendo desde o início deste novo século que o nível de poder relativo dos EUA na política internacional entraria em declínio. Os atentados de 2001 e a evolução da guerra do Iraque deram sinais de que isso estava começando a acontecer. A crise econômica mundial de 2008, que teve como centro a economia dos EUA, veio de encontro às previsões desses analistas. Além disso, os argumentos de O'Neill também passaram a ganhar ainda mais força, dado que os países dos

BRIC estavam entre as economias que tiveram melhor desempenho naquele contexto de crise mundial.

Mais do que demonstrar a resiliência das economias dos BRIC, a crise econômica mundial acabou transformando-se numa janela de oportunidade para este grupo de países. De fato, o primeiro encontro informal de membros dos governos antecede o início da crise de 2008. Foi em 2006, paralelamente a 61ª Assembléia das Nações Unidas, que aconteceu o primeiro encontro entre os chanceleres de cada país. A decisão de cooperar de maneira mais estruturada foi tomada numa reunião entre os chefes de governo, realizada paralelamente ao encontro do G8, em julho de 2008 (Stuenkel, 2013). A partir de então, e, sobretudo após o estopim da crise, os governos dos BRIC identificaram um denominador comum para coordenar suas ações, se unirem em torno de interesses compartilhados e aumentarem seu poder de barganha.

Em 2009, ocorre o primeiro encontro mais formal entre os chefes de governo dos países dos BRIC. Essa primeira reunião, a qual aconteceu na Rússia, deu início a uma série de outras que seriam feitas anualmente. Em 2010, no Brasil, o governo da África do Sul fez seu pedido para participar e, em 2011, na China, o grupo já mudaria seu nome, adicionando um S no final, incorporando de vez a nação africana, cujas características geopolíticas e estratégicas (muito mais que puramente econômicas), incentivaram os outros membros a aceitar sua entrada.

2. A ordem econômica global

Como comentado na seção anterior, foi baseado em variáveis econômicas que Jim O'Neill cunhou o termo BRIC. Posteriormente, foram as taxas de crescimento das economias de cada país que conferiram uma maior atenção internacional dedicada ao grupo. Por último, mais uma vez no âmbito econômico, a crise mundial ofereceu a janela de oportunidade e incentivou Brasil, Rússia, Índia e China se juntarem na cidade russa de Yekaterinburg e formularem um discurso mais coordenado e, conseqüentemente, mais assertivo.

O tema central da pauta nesta primeira reunião formal dos BRIC foi a crise e a reforma do sistema monetário internacional e das principais instituições multilaterais ligadas a ele (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). O projeto inicial foi tornar essas instituições mais inclusivas, de modo a refletir melhor a nova configuração da economia internacional, na qual as economias emergentes representam uma parcela cada vez maior. Concretamente, os países dos BRIC demandaram uma reforma no sistema, de maneira que, para que mais recursos fossem disponibilizados pelos países emergentes, a estes fosse alocado maior poder de voto nos processos de decisão.

Outro ponto também discutido foi o processo de substituição do dólar como moeda e reserva de valor internacional por algo que torne o sistema monetário internacional menos suscetível aos interesses internos de um país emissor e, dessa forma, confira a ele um nível desejado de estabilidade. A sugestão inicial foi o uso dos Direitos Especiais de Saque (em inglês, Special Drawing Rights), o qual poderia vir a se tornar uma reserva de valor “super-soberana”, cujo valor seria influenciado e ponderado por uma cesta de moedas nacionais (Xiaochuan, 2009).

Com relação a essa tentativa de diminuir o poder do dólar no sistema internacional, é necessário dizer que se trata de um processo que tende a desenvolver-se lentamente, menos influenciado pela conjuntura, e cujos interesses em jogo, sobretudo o da China, ainda não

estão bem definidos. Por outro lado, a respeito das reformas do Fundo Monetário Internacional (FMI), aparentemente, o discurso dos então BRIC teve ressonância. Desde 2010, negociações começaram a ser feitas a fim de que uma ampliação dos direitos de voto das economias emergentes e também uma duplicação da capacidade de empréstimos da instituição fossem realizadas. Uma promessa que poderia marcar uma nova direção para a ordem econômica internacional, a qual seria menos determinada pela agenda dos países desenvolvidos e mais influenciada por questões mais caras aos países ainda em desenvolvimento.

Apesar da esperança de mudança, o processo de negociação para a reforma do FMI segue sendo adiada e postergada ano após ano. Conforme as regras vigentes da instituição, mudanças na distribuição do poder de voto precisam de aprovação de 85% dos cotistas atuais, sendo que apenas os EUA reúnem 16,7% (Uchoa, 2014). Dessa forma, para que as alterações sejam efetivadas, é necessário que haja uma ratificação do congresso americano, o qual continua se negando a fazê-lo. Autoridades ligadas aos BRICS têm afirmado que essa decepção afeta diretamente a liderança dos G20 e a legitimidade e credibilidade do FMI, sem as quais o futuro desta instituição acaba sendo questionado.

Por outro lado, a capacidade dos BRICS de chamarem a responsabilidade para si e de proporem uma alternativa a esta situação que se arrasta já há quase cinco anos é questionada por uma série de analistas dos próprios EUA e Europa (Stuenkel, 2013). Alguns levantam a possibilidade de os BRICS serem apenas um modismo atual (Brutsch e Papa, 2012) e outros, mais radicais, afirmam que o grupo não passa de uma falácia (Pant, 2013). Já entre aqueles que verificam o potencial do grupo partindo de uma perspectiva interna, ou seja, escrevendo desde países que fazem parte dos BRICS, as análises tendem a ser mais otimistas com relação a sua capacidade de contrabalancear a balança de poder Norte-Sul, mesmo sem descartar todas as dificuldades para a cooperação entre seus membros.

3. A desconfiança com relação aos BRICS

À primeira vista, se consideramos o surgimento dos BRIC como condicionado ao artigo que Jim O'Neill (2001) publicou (sendo que os interesses do autor estão relacionados ao de um banco de investimento, o qual tem como função vender produtos financeiros), talvez poderíamos dizer que a formação do grupo é ocasional, carecendo de legitimidade política e econômica. Para contestar essa afirmação, seria necessário encontrar laços mais substanciais, capazes de demonstrar objetivos compartilhados, justificando, assim, a união entre essas nações. É precisamente a dificuldade para demonstrar estratégias comuns, as quais poderiam fornecer uma base sólida para o avanço dos BRICS, que gera desconfiança, tanto entre os próprios países como de acadêmicos e jornalistas que escrevem sobre o assunto. Existem muitas críticas ao grupo dos BRICS, sobretudo de analistas do “norte” do globo. De maneira geral, o discurso oposto enfatiza aspectos relacionados às divergências de interesses entre os países, as quais causariam atritos capazes de minar a possibilidade de negociações renderem frutos, que dirá um consenso. Essas divergências são muitas, com características econômicas, políticas e mesmo territoriais.

Um primeiro motivo para discordâncias entre os BRICS está no plano econômico, com as estruturas produtivas dos países mais concentradas em diferentes setores, o que faz com que as posições de cada um deles no comércio internacional sejam majoritariamente diferentes. No caso, Brasil e Rússia dependem mais de commodities do que Índia e China, cujas economias estão mais ligadas aos serviços e às manufaturas, respectivamente. Isso gera,

por exemplo, queixas de comércio desigual do Brasil com relação à China (que seria um dos determinantes do processo de aprofundamento da desindustrialização do país sul-americano), e também a demanda dos indianos para que o déficit comercial com os chineses (o qual girou em torno de 30 bilhões de dólares em 2012¹) diminua. Além disso, na área da energia, as posições são contrárias, com Brasil e Rússia sendo produtores líquidos, e China e Índia como incorrendo em déficits neste setor. Por isso, poderiam nascer conflitos bastante importantes entre os países dos BRICS com relação ao preço de energia no mercado mundial.

Questões de cunho político também podem gerar desacordo, dado que, além de os regimes dos países divergirem (com Brasil, Índia e África do Sul sendo considerados como países democráticos, e China e Rússia sendo apontados mais como países onde há restrição de direitos políticos), na arena internacional, China e Rússia desfrutam de assentos privilegiados no conselho de segurança da ONU, direito que não demonstram querer dividir com os demais (sobretudo da China para com a Índia, parece haver enorme contrariedade em oferecer apoio) (STUENKEL, 2013).

Por último, com relação ao problema territorial (do qual o Brasil é excluído pela sua distância geográfica com relação à Ásia), a expansão da China, país que faz fronteira tanto com a Rússia como com a Índia, deixa os governos destes últimos dois países apreensivos com a possibilidade de uma perda de espaço. No caso da Rússia, há certo temor de que a Sibéria e a parte leste do país (menos habitadas) sejam ocupadas por chineses. No caso da Índia, além da guerra de 1962 causada por disputas de fronteira, existe um clima de desconfiança ligada ao fato de a Índia apoiar o Tibet e a China apoiar o Paquistão (GLOSNY, 2010).

Essas e outras fontes de atritos que possam aparecer no processo de negociação dos BRICS fazem com que tenda a existir entre os países um déficit de confiança, fator importante num processo em que, muitas vezes, algum país precisa ceder para que um acordo seja alcançado. Uma observação a respeito dessas dificuldades apresentadas nos últimos parágrafos tem a ver com a China, a qual é parte fundamental em quase todos esses conflitos de interesses. Pant (2013) se refere a esse problema como “fator China”, o qual deve ser analisado com atenção sempre que quisermos analisar o potencial dos BRICS.

A desconfiança com os chineses tem a ver também com o fato de, sozinhos, eles terem um PIB que excede o de todos os outros países juntos. Essa superioridade econômica chinesa tende a ser vista pelos críticos como uma fonte de poder que coloca o país numa posição privilegiada, desde a qual o governo de Pequim poderia ditar o destino do grupo, com a possibilidade de subjugar-lo aos seus interesses internos, tornando os outros membros do grupo mero coadjuvantes. Segundo Glosny (2010), existe também um temor de que, num momento em que a China alcançasse o nível de expansão que deseja, acumulando capacidade de influência suficiente para contrabalancear o poder americano e sendo capaz de impor sua agenda na pauta internacional, poderia abandonar os BRICS.

Apesar disso, conforme o próprio autor (ibid.) argumenta, não existem evidências para que acreditemos nisso. Ou seja, a China tem sim motivos para dedicar esforços de sua diplomacia para fazer os BRICS evoluírem. Esse progresso do grupo é importante para reduzir o déficit de confiança entre seus membros e aplacar o ceticismo que existem entre muitos analistas, os quais, além de citar essas fricções entre os países, apontam para a inexistência de uma “mentalidade” comum entre eles. Nesse caso, a capacidade de se

¹ Dados do Ministério do Comércio e Indústria da Índia.

juntarem para criticar os problemas do mundo (sobretudo aqueles relacionados à falta de “voz” dos países periféricos na governança global) é anulada pela incapacidade de irem além da retórica e formularem de maneira eficaz uma alternativa para eles.

4. O fortalecendo dos elos que unem os países dos BRICS

Contrariando algumas expectativas mais pessimistas, já somam mais de cinco anos a história dos encontros entre os chefes de Estado dos países dos BRICS. De uma reunião informal entre seus chanceleres em 2006, as conversas evoluíram para culminar nesses encontros anuais que, apesar de não serem suficientes para conferir ao grupo um caráter de bloco econômico ou de comunidade política, possibilitam um fórum importante e que, cada vez mais, tem dado resultados.

Os críticos, muitos dos quais citados por Pant (2013), afirmam que, apesar desses encontros, a conjuntura dos últimos anos joga contra os BRICS. Além das diferenças estruturais entre seus países, a economia de praticamente todos eles tem dado sinais ou de fraqueza (como é o caso do Brasil e da Rússia) ou de desaceleração (China e, sobretudo Índia). Este, juntamente com a crise financeira mundial, teria sido o fator determinante da importância do grupo no cenário internacional. Dessa forma, conforme o crescimento econômico desses países diminui e o tema da crise financeira vai sendo menos debatido, os BRICS tendem a perder relevância.

De fato, no Fórum Econômico de Davos, neste ano de 2014, a conjuntura econômica dos BRICS inspirou alguns jornalistas a levantarem a possibilidade de o grupo estar passando por uma crise precoce. No entanto, conforme a discussão de Stuenkel (2013), a conjuntura econômica na primeira década do século, retratada na terceira seção do artigo, não era exatamente uma condição permanente para a associação dos países dos BRICS com um sentido político. Segundo o autor, não há como negar que ela foi um impulso, oferecendo uma janela de oportunidade para eles se apresentarem no cenário internacional e desfrutarem de um maior poder de barganha em negociações como, por exemplo, as que tinham a ver com a reforma do FMI. Porém, como o autor (ibid., p. 623) salienta: “intra-BRICS cooperation has developed to a degree that requires a more sophisticated answer than merely pointing to increased bargaining power during the financial crisis”.

Além das reuniões anuais dos BRICS, há outros sinais que demonstram que o déficit de confiança entre seus membros vem diminuindo e, conseqüentemente, seus laços vem se estreitando. Stuenkel (ibid.) usa o conceito de “spillovers” para se referir a esse processo de aproximação entre os países dos BRICS que, a partir de uma relação com os temas ligados à crise financeira e à governança globais, se expandiu para áreas sem nenhuma conexão com aquelas iniciais. É o caso de, por exemplo, contatos e cooperação mútua entre ministérios de educação, ciência e tecnologia e defesa dos países dos BRICS. Essa prática tem sido cada vez mais desenvolvida nos últimos anos e, além de darem resultados diretos nas suas respectivas áreas, causam dois efeitos indiretos, os quais podem ter um impacto relevante para o futuro das negociações entre os membros dos BRICS.

Em primeiro lugar, conforme a aproximação entre os países vai avançando nas mais diversas áreas, a insatisfação que algum deles possa vir a ter em uma questão específica poderia ser contrabalanceada por uma vantagem que lhe seja oferecida em outra. Essa possibilidade oferece uma provável saída para impasses futuros. Em segundo lugar, outra possível conseqüência dessas reuniões entre os mais diversos ministérios dos países pode fazer com que a relação entre eles se torne cada vez mais técnica e menos política. Segundo

Stuenkel (ibid.), a participação de mais burocratas nesse processo pode fazer com que as relações se tornem mais pessoais e, conseqüentemente, mais sustentáveis.

Conforme analisado, o aprendizado tem sido encarado como um elemento importante na cooperação intra-BRICS. Essa postura parece ser coerente com uma das marcas da política externa destes países, a qual é apontada como uma importante fonte de possível convergência entre suas ações. Essa marca está ligada ao princípio de respeito à autonomia e à soberania de todos os Estados nacionais (ALMEIDA, 2010). Neste caso, em vez de as diferenças determinarem uma fraqueza do grupo dos BRICS, ela poderia fortalecê-lo. Essa perspectiva pode ser vista como ingênua pelos críticos, mas talvez não seja totalmente irreal ou equivocada. A interpretação dos BRICS como unidade na diversidade pode ganhar força, sobretudo se as iniciativas conjuntas que o grupo está ensaiando saírem do papel e tiverem êxito.

Até então, uma das principais críticas ao grupo dos BRICS foi que suas reuniões anuais não tinham resultados práticos, mantendo-se aquém dos limites da retórica. Poucas decisões com potencial de impactar a opinião pública foram tomadas. Como dito, o esforço feito na condução da reforma do FMI, por exemplo, tem frustrado pela intransigência do congresso americano. Por outro lado, como afirma Glosny (2010, p. 129):

“Moreover, if the U.S. and other western countries refuse BRIC demands for limited changes in the international order, the BRICs may become disillusioned, see themselves as forced to mount a sweeping challenge, and seek to replace it with an order more in their interests.”

Coerente com esta visão, os fatos parecem demonstrar que, de alguma forma, os BRICS estão reagindo e buscando aumentar seu grau de assertividade. Buscando fortalecer seus elos, no campo econômico, o grupo estipulou uma meta de expansão do seu fluxo de comércio a fim de que este alcance a cifra de 500 bilhões dólares até 2015 (COSTAS, 2013). Nesta última cúpula na cidade de Fortaleza, foi assinado o Tratado para o estabelecimento de um Arranjo Contingente de Reservas que contará inicialmente com 100 bilhões de dólares, o qual prestará liquidez aos países que estejam sofrendo pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos.

Outro acordo, talvez o mais importante de todos, tanto por exigir um nível de coordenação mais sofisticado como pelo potencial de afetar outros países, é a criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS. É o passo que o grupo precisa para institucionalizar sua cooperação e ganhar mais legitimidade no cenário internacional. Com o aval dos ministérios da fazenda de todos os países, as negociações em torno da estrutura operacional do Banco já estão sendo feitas.

5. O Novo Banco de Desenvolvimento

Na IV reunião dos BRICS, realizada em 2012, na capital Nova Déli, o governo indiano que sediava o fórum sugeriu a ideia de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS. A viabilidade foi estudada pelos ministérios da fazenda de todos os países e, no ano seguinte, em Durban, África do Sul, o aval foi dado. Em 2014, na cidade de Fortaleza, Brasil, foi assinado o Acordo Constitutivo do “Novo Banco de Desenvolvimento” (NBD), cujo objetivo é basicamente diminuir o grande déficit de financiamento de longo-prazo em países dos BRICS e outros emergentes. O NBD terá capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e

capital inicial subscrito de US\$ 50 bilhões, que serão mobilizados para o financiamento de projetos de infra-estrutura e de desenvolvimento sustentável.

Apesar de haver algum ceticismo inspirado em oposição à criação do Banco (WARNER, 2013), na época em que a ideia começou a ser discutida, o então presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, e alguns economistas elogiaram a iniciativa. Stiglitz et al (2012) salientaram os efeitos positivos que ela pode ter, como, por exemplo, seu papel no processo de balanceamento da economia global, no qual a poupança realizada nos mercados emergentes e países desenvolvidos seria canalizada para usos mais produtivos do que na geração de bolhas nos mercados imobiliários dos países ricos. Essa é uma observação importante, considerando que, conforme Pasumarti (2013) recorda, os países dos BRICS têm uma reserva conjunta de mais de 4,4 trilhões de dólares (com a China tendo a maior do mundo – 3,25 trilhões de dólares -, com a Rússia na quinta posição, o Brasil na sétima e a Índia na décima), o que torna mais do que factível a criação do Banco.

Uma questão importante que tem sido levantada com relação aos propósitos do NBD tem a ver com a suposta concorrência que ele fará ao Banco Mundial. De fato, como argumenta Stuenkel (2013), em vez de criarem um novo banco, os BRICS poderiam simplesmente colocar mais recursos à disposição das instituições financeiras de Bretton Woods. Porém, conforme comentado anteriormente, o grupo considera que a voz e os interesses dos países em desenvolvimento não são representados da maneira que deveriam no FMI e no Banco Mundial. Esta insatisfação com o *status quo* atual faz com que eles busquem alternativas de maneira independente.

Conforme os argumentos de Glosny (2010), dados os profundos laços que todos os países dos BRICS ainda têm com os EUA, é normal que eles não queiram confrontar esta potência mundial de maneira explícita. Talvez por isso o discurso do grupo com relação ao NBD seja moderado, enfatizando seu caráter complementar ao papel do Banco Mundial. Por outro lado, com todas as críticas que tem sido feitas às instituições da ordem econômica internacional vigente, espera-se que o NBD, tanto em termos de governança como de *approach* e de resultados, seja diferente, mais alinhado à agenda de desenvolvimento dos BRICS (IDS, 2013) e, assim, capaz de promover realmente a cooperação Sul-Sul.

Uma das principais perguntas que são feitas com relação à futura estrutura de governança do NBD, e que toca nessa questão de quão diferente esta nova instituição será em comparação com as velhas criações de Bretton Woods, é: será o NBD dominado pela China e ditado pelos seus interesses? Relacionadas a esta primeira pergunta, existem outras que se referem ao local onde o banco será sediado, às pessoas que formarão o seu staff, aos projetos que serão escolhidos para serem financiados, às empresas que serão beneficiadas, etc. Em cada um desses pontos a China pode impor sua vontade e obter vantagens, desvirtuando o objetivo inicial da instituição.

Essa possibilidade e esse temor são reais, uma vez que o governo de Pequim desfruta de uma posição privilegiada entre todos os membros dos BRICS. O PIB e o montante de reservas chinesas superam com folga o de todos os outros países combinados. Essa desigualdade vem crescendo nos últimos anos, com a China sustentando uma taxa de crescimento bastante superior a de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Com relação ao local da sede do banco, os chineses conseguiram fazer com que ele fosse em Xangai. A cidade não abriga o poder político chinês, o qual está instalado em Pequim, mas é o centro financeiro do país, a partir de onde muitas empresas chinesas administram suas operações.

Impor a localização da sede do banco implicará para a China ter de fazer concessões. De fato, o governo chinês teve de abrir mão do seu desejo de colocar mais recursos no banco e, assim, ter poder majoritário sobre a instituição. Os outros países dos BRICS resistiram e defenderam a proposta de que cada um deles seja responsável por 10 dos 50 bilhões que formarão o capital inicial subscrito do banco. Dessa forma, todos terão o mesmo poder de decisão no banco, com a presidência da instituição sendo rotativa, a começar pela Índia (BRICS, 2014).

Inevitavelmente, essa divisão de responsabilidades no que concerne o levantamento capital para o banco fará com que o peso relativo sobre cada economia seja diferente, exigindo um esforço muito maior da África do Sul do que da China. Além disso, restringir a quantidade de recursos que a China pode fornecer ao banco também limita sua capacidade de empréstimo. Esse parece ser o preço a ser pago para que a estrutura de governança do banco seja igualitária, fazendo que não haja marginalização de nenhum membro do grupo em comparação com a China.

Por outro lado, se o princípio da igualdade pode limitar a expansão imediata do capital do NBD, ela pode ser importante para o seu desenvolvimento do nível de transparência operacional da instituição. A insuficiência de transparência pode ser relacionada, em alguns casos, com influência do poder político concentrado no processo de tomada de decisão, a qual é, muitas vezes, motivo de críticas a instituições semelhantes governadas por alguns dos países dos BRICS, como o Banco de Desenvolvimento Chinês (BDC) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Especificamente com relação ao primeiro, há acusações de que seus empréstimos se baseiam menos em necessidades de desenvolvimento dos países do que na própria intenção dos chineses de garantir seu acesso a recursos naturais e promover as exportações chinesas, além de envolver outras questões de caráter geopolítico (Caijing, 2013).

A fim de evitar o que seria um desvio da relação de parceria entre iguais que se espera da cooperação Sul-Sul, é necessário que a governança do NBD seja democrática e preveja instrumentos que inclua todos os seus membros no processo de tomadas de decisões, o qual, como já comentado, deve basear-se menos em critérios políticos e mais em variáveis técnicas.

Como enfatizado anteriormente, ainda não existem informações claras sobre a forma pela qual o NBD será operacionalizado. Há uma noção a respeito de como o banco captará recursos, com todos os países dos BRICS participando da formação do seu capital inicial, mas também contando no futuro com o mercado de capitais e permitindo outros países desenvolvidos de participarem, ainda que marginalmente, do processo. Porém, com relação às condições e critérios para escolhas dos projetos a serem financiados, a indefinição é maior.

Sabe-se que o setor de infra-estrutura física será privilegiado, mas ainda há incerteza a respeito da importância que será concedida ao tema dos direitos humanos, da sustentabilidade ambiental e também do desenvolvimento industrial nos países onde os projetos escolhidos serão desenvolvidos. Apesar dos dois primeiros temas estarem mais presentes na pauta internacional, este último é, segundo Dossani (2014), de fundamental importância para a análise sobre as diferenças entre o BND e o FMI e Banco Mundial. Conforme o autor ressalta, o processo de transformação industrial é algo que as duas instituições de Bretton Woods não apoiaram, quando não bloquearam, e de extrema relevância para um verdadeiro processo de desenvolvimento econômico.

De fato, se caso o BND for criado para apoiar investimentos somente em infra-estrutura, é preferível que estes sejam capazes de gerar economias de escopo, permitindo a

multiplicação dos gastos feitos inicialmente. Isso fará com que o NBD seja mais eficaz e o fará superar o papel do Banco Mundial, o qual tem se concentrado em programas para aliviar os efeitos da pobreza.

Os países cujos projetos serão escolhidos serão aqueles em desenvolvimento, e não apenas dos BRICS. Com relação às condições de desembolso dos recursos, outro ponto importante na diferenciação do NBD dos modelos precedentes, espera-se que o critério principal seja a viabilidade do projeto individual e não a sustentabilidade do pagamento da dívida no longo prazo, que tende a enfatizar critérios macroeconômicos e, por isso, poderia causar uma restrição indesejável a um investimento com alto retorno (IDS, 2013). Condições determinadas pelo que Rodrik (2013) chamou de “fundamentalismo de mercado”, deveriam e tendem a ser evitadas, dado que os países dos BRICS prezam pela diversidade institucional e experimentação pragmática.

Por outro lado, Griffith-Jones (2014) enfatiza a necessidade do NBD gerar lucro, inclusive para poder utilizar esses dividendos numa futura expansão de sua carteira de crédito. Essas questões com relação à gestão do banco foi expressa na Declaração de Fortaleza, na qual os BRICS enfatizam a importância de “princípios bancários sólidos” no funcionamento do BND (BRICS, 2014).

Como Lixing (2013) afirma, a proposta do banco dos BRICS deve ser pautada por uma sintonia e transmissão de forças entre Estado e mercado. Este último fator pode fazer do NBD um banco de desenvolvimento com potencial para diferenciar a iniciativa dos seus fundadores. Contudo, para que seu modelo de atuação seja ainda mais inovador e conectado com as necessidades do mundo atual, o novo banco deveria fazer avançar a agenda relacionada ao desenvolvimento sustentável e outros debates sobre bens públicos, particularmente na área de segurança energética e conservação de recursos hídricos (IDS, 2013).

6. Considerações finais

O termo BRICs foi cunhado por Jim O’Neill em 2001, e cinco anos depois os chanceleres dos países se reuniram pra conversar. Em 2009, um ano depois do estopim da crise financeira global, os chefes de Estado de Brasil, Rússia, Índia e China iniciam a série de reuniões com caráter mais formal a fim de definir uma agenda comum e harmonizar seus discursos a fim de obter mais poder de barganha em fóruns internacionais. Parte da sua legitimidade derivava do desempenho de suas economias. Em 2011, ocorre a anexação definitiva da África do Sul. Em 2012, na Índia, surge a ideia da criação de um novo banco de desenvolvimento dos BRICS. Em 2013, na África do Sul, os membros do grupo sinalizam positivamente e afirmam que a ideia do banco será levada em diante. Em 2014, no Brasil, é assinado o Acordo Constitutivo do “Novo Banco de Desenvolvimento” (NBD).

De fato, o desempenho econômico dos BRICS já não é mais o mesmo. Por outro lado, o nível de cooperação parece aumentar ano após ano e o projeto do Novo Banco de Desenvolvimento parece oferecer a prova que faltava para os BRICS para aqueles que não dão a credibilidade que o grupo necessita. É um passo importante no seu processo de institucionalização e, se for conduzido com êxito, tem potencial para contrabalancear o equilíbrio de forças que determina a ordem econômica global vigente.

Para isso, é necessário que o NBD seja administrado de maneira democrática entre seus membros e pautado por princípios técnicos, que sejam ao mesmo tempo claros e

diferentes dos que orientam o FMI e o Banco Mundial. De fato, como os autores comentados nessa discussão, o NBD é uma promessa, em vários sentidos. Em termos governança, modelos de financiamento, focos de atenção, etc., o banco dos BRICS pode representar um avanço com relação a instituições semelhantes criadas no passado. Nesse sentido, uma vez que ele ainda está em fase de construção, debater esses temas neste momento torna-se ainda mais importante. No entanto, independente disso, só saberemos se esta promessa será cumprida ou não quando o NBD começar a realmente funcionar.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O BRIC e a substituição de hegemonias**. In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília, CEPAL, 2010.

BRICS DECLARATION, First Summit. **Declaração de Ecatimburgo**, 2009. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/first-summit/>>. Acessado em: 20/06/2014.

BRICS DECLARATION, Second Summit. **Declaração de Brasília**, 2010. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/second-summit/>>. Acessado em: 20/06/2014.

BRICS DECLARATION, Third Summit. **Declaração de Sânya**, 2011. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/third-summit/>>. Acessado em: 20/06/2014.

BRICS DECLARATION, Fourth Summit. **Declaração de Nova Déli**, 2012. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>>. Acessado em: 20/06/2014.

BRICS DECLARATION, Fifth Summit. **Declaração de E-Thekwini (Durban)**, 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>>. Acessado em: 20/06/2014.

BRICS. **VI Cúpula do BRICS - Declaração de Fortaleza**. 2014. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/215-vi-cupula-do-brics-declaracao-de-fortaleza>. Acessado em: 01/10/2014.

BRICS. **Agreement on the New Development Bank**. 2014b. Disponível em: http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho. Acessado em: 01/10/2014.

BRUTSCH, Christian; PAPA, Mihaela. **Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fad?** Centre for Rising Powers, Working Paper n. 5, Outubro, 2012.

BUCKLEY, Chris. **Much-trumpeted BRIC summit ends quietly**. Reuters, Junho, 17, 2009.

CAIJING. **The BRICS development bank: cautious optimism**. Fevereiro, 26, 2013. <<http://english.caijing.com.cn/2013-02-26/112532145.html>>. Acessado em 20/06/2014.

COSTAS, Ruth. **Novo banco e fundo de reservas fortalecem articulação dos BRICS.** BBC Brasil, Março, 27, 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130326_brics_dilma_rc.shtml>. Acessado em: 30/06/2014.

DOSSANI, Sameer. **BRICS Bank: New bottle, how's the wine?** BrettonWoods Project. Fevereiro, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Grupo tenta tirar instituição financeira do papel.** Junho, 8, 2014a.

FOLHA DE SÃO PAULO. **China vence e será sede do banco dos Brics.** Junho, 8, 2014b.

GRIFFITH-JONES, Stephany. **A BRICS Development Bank: a dream coming true?** UNCTAD Discussion Papers, No. 215, March, 2014.

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

IDS, Institute for development studies. **What next for BRICS Bank?** Issue n. 3, Maio, 2013.

KARACKATTU, Joe Thomas. **BRICS Development Bank: The way forward.** Indian Council of Foreign Affairs, Issue Brief, Agosto, 2013.

KRAMER, Andrew. **Emerging economies meet in Russia.** The New York Times, Junho, 16, 2009.

LIXING, Zou. **Preliminary study on the operating model of the BRICS Development Bank.** China Development Bank, Março, 2013.

MOREIRA JÚNIOR, Hermes; FIGUEIRA, Mauro Sérgio. **O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional.** Boletim Meridiano 47, v. 15, n. 142, p. 54 a 62, Março-Abril, 2014.

O'NEILL, Jim. **Building better global economic BRICs.** Global Economics Paper, n. 66, p. 02-14, 2001.

PANT, Harsh. **The BRICS fallacy.** The Washington Quarterly, 36:3, p. 91-105, Summer, 2013.

RODRIK, Dani. **What the world needs from the BRICS.** Project Syndicate. Abril, 10, 2013. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-brics-and-global-economic-leadership-by-dani-rodrik>>. Acessado em: 20/06/2014.

SINGH, Binod. **The 'BRICS' Development Bank.** Journal of Indian Research. V. 1, n. 2, p. 23-31, Abril-Junho, 2013.

PASUMARTI, Srinivas Subbarao. **Is BRICS Bank become triumphant?** International Conference on Management and Information Systems. Setembro, 2013.

STIGLITZ, Joseph; STERN, Nicholas; ROMANI, Mattia. **Brics bank is a fine idea whose time has come.** Financial Times, Abril, 5, 2012. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1770f242-7d88-11e1-81a5-00144feab49a.html#axzz2qV272X00>>. Acessado em: 30/06/2014.

STUENKEL, Oliver. **The financial crisis, contested legitimacy and the genesis of intra-BRICs cooperation.** Global Governance, v. 19, n. 4, p. 611-630, October-December, 2013.

UCHOA, Pablo. **G20 dá ultimato para os EUA aprovarem a reforma do FMI.** BBC Brasil. Abril, 11, 2014.
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140411_fmi_reforma_g20_eua_mm_pu.s.html>. Acessado em: 30/06/2014.

WARNER, Jeremy. **Why a Brics-built bank to rival the IMF is doomed to fail.** The Telegraph. Março, 29, 2012.
<<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9173668/Why-a-Brics-built-bank-to-rival-the-IMF-is-doomed-to-fail.html>>. Acessado em: 30/06/2014.

XIAOCHUAN, Zhou. **Reform the international monetary system.** The People's Bank of China, Março, 2009. < <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>>. Acessado em: 20/06/2014.