

Cooperação financeira e distintos projetos regionais:

o caso do Banco do Sul

Elia Elisa Cia Alves*

André Martins Biancareli**

Palavras-chave

América do Sul, Banco do Sul, integração regional, integração financeira, política externa

Classificação JEL

F53, O19, P48

Keywords

South America, Bank of South, regional integration, financial integration, foreign policy

JEL Classification

F53, O19, P48

Resumo

Este artigo se insere na temática mais ampla do processo de integração da América do Sul, a partir da segunda metade da década de 2000. O objeto de estudo é o Banco do Sul, que, lançado como um mecanismo de cooperação financeira, passou por longo processo de criação até iniciar suas operações, em junho de 2013. Especificamente, busca-se, de um lado, destacar os esforços em direção ao fortalecimento e à criação de mecanismos de cooperação financeira, no bojo de um novo caráter do processo de integração na América do Sul, contrapondo-se aos projetos integracionistas anteriores, predominantemente liberais. Por outro lado, ressaltam-se as dificuldades desse processo, relacionadas a diferentes conteúdos estratégicos de política externa para a região, encabeçados por Venezuela e Brasil. Mostra-se como isso se refletiu na conformação de divergentes projetos financeiros regionais, resultando em um longo e complexo processo de negociação para a criação do Banco do Sul.

Abstract

This article is part of the broader theme of regional integration in South America, from the second half of the 2000s onwards. The object of study is the Bank of the South, which was launched as an important financial cooperation mechanism and went through a long process of creation before finally starting its operations in June 2013. Specifically, on one hand, we detach the efforts made towards the strengthening and creation of financial cooperation mechanisms, in the wake of a new trait in the process of integration between the countries of South America, opposing the integrationist projects at previous periods, predominantly liberal in nature. On the other hand, we emphasize the difficulties inherent in this process, related to different strategic perspectives of external policy for South America, led by Venezuela and Brazil. This resulted in divergent regional financial projects for South America, ending in a long and complex negotiation process for the creation of the Bank of the South.

.....
*Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife, PE.

**Professor Doutor no Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, SP.

1_ Introdução

No plano da retórica, e mesmo das decisões efetivas, o processo de integração latino-americana tem um longo histórico e é marcado por fases de maior avanço ou recuo. Além das oscilações de intensidade, sua trajetória passou por alterações de sentido, já que o conceito de integração regional comporta possibilidades variadas no que se refere à orientação econômica mais geral. Nas últimas duas décadas, a região assistiu à transição de um modelo de integração pautado quase exclusivamente pela meta do livre-comércio, com nítida inspiração liberal e que culminaria na proposta da ALCA, para um conjunto de objetivos e iniciativas com ambições e conteúdos muito distintos, e que tem colecionado progressos importantes a despeito das dificuldades. Três das características dessa fase mais recente podem ser destacadas.

A primeira é a grande diversidade entre os participantes. O movimento se relaciona aos governos eleitos, em várias nações sul-americanas a partir do fim dos anos 1990, em resposta ao desgaste das receitas liberais para o desenvolvimento. Semelhantes na crítica às diretrizes mais gerais associadas ao chamado “Consenso de Washington”, a realidade desses governos “de esquerda” é, no entanto, muito heterogênea no que diz respeito às origens políticas e às forças de sustentação, práticas e prioridades no poder e mesmo às condições objetivas de implementar as mudanças anunciadas. Tal heterogeneidade, como seria de se esperar, acaba se manifestando no conteúdo projetado e defendido para a integração regional, em especial por parte dos países mais importantes do subcontinente, que rapidamente formam suas pequenas zonas de influência.

A segunda peculiaridade se refere à maior amplitude de temas que passam a ser englobados pelo movimento de cooperação e integração – cada vez mais concentrado na América do Sul. Intenções e mecanismos, mesmo que tímidos e em grande parte com poucos desdobramentos práticos, vão

além do comércio, investimentos e logística e passam a englobar também as dimensões social e cultural, mecanismos de convergência estrutural e correção de assimetrias, cadeias regionais e integração produtiva e, o ponto a destacar aqui, a cooperação financeira regional. Esta também é impulsionada pelas recorrentes demonstrações das insuficiências e assimetrias que marcam a ordem monetária e financeira internacional característica da globalização, na forma das crises cambiais que também marcam o final do século XX e que afetam particularmente as economias periféricas da região.

Por fim, há que se destacar que os avanços recentes na integração sul-americana também se relacionam com as mudanças de fundo na economia global e que impactaram positivamente a região. A ascensão chinesa e os outros fatores responsáveis pelo intenso ciclo de valorização das *commodities* significaram um fortalecimento das condições externas, historicamente frágeis, das economias sul-americanas, majoritariamente exportadoras de produtos básicos. A maior solidez externa significou também menor urgência para as questões cambiais e maior espaço para iniciativas regionais no campo financeiro.

Nesse contexto bastante modificado em relação a períodos precedentes, surge a proposta e encaminha-se o processo de criação do Banco do Sul, tema do presente artigo. O objetivo do trabalho é acompanhar a trajetória de operacionalização da instituição, relacionando-a aos três elementos comentados acima: o novo conteúdo e as novas ambições da integração sul-americana (em especial as relacionadas à dimensão financeira), a excepcionalidade histórica do momento vivido pelas economias da região em termos das contas externas e, principalmente, a existência de diferentes projetos regionais em meio a uma retórica por vezes semelhante, especialmente por parte dos maiores países.

O trabalho está organizado em mais cinco seções além desta introdução. Na seção II, discute-se brevemente a integração sul-americana e seus novos contornos, em perspectiva histórica. Na III, destaca-se um destes novos aspectos na América do Sul – a cooperação financeira, especialmente no que se refere ao financiamento do desenvolvimento – para acrescentar algumas considerações de ordem conceitual. A IV tem como foco as divergências emergentes entre as grandes nações da região, nessas questões financeiras. A quinta descreve e situa o Banco do Sul e seu processo de criação com base nas informações e nos conceitos apresentados nas partes anteriores. Por fim, a seção VI resume as ideias e conclui o artigo.

2_Novos conteúdos e novos significados para a integração sul-americana

Os processos de integração regional são resultado da combinação da estratégia política interna de cada país com sua inserção no contexto internacional. É possível identificar, pelo menos, duas grandes linhas que caracterizaram os regionalismos em distintos períodos e regiões, sob um critério econômico. Uma primeira grande concepção, denominada aqui de “liberal”, que objetiva o livre-comércio, e outra, “crítica”, que “pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais” (Medeiros, 2008: p. 222).

Na década de 1990, os Tratados de Livre-Comércio (TLC) foram o principal instrumento de integração regional e eram caracterizados por uma concepção predominantemente liberal. O foco era a dimensão comercial, implicando a formação de áreas com consideráveis assimetrias entre os parceiros. Os EUA foram um dos pioneiros, com a criação do Acordo de livre-comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994, marcando a emergência de uma profusão de acordos desse tipo (Celli Junior *et al.*, 2011).

Construída valendo-se de pressupostos teóricos neoclássicos, tal visão supõe que a liberalização evitaria distorções e resultaria na maximização do bem-estar dos agentes econômicos (Bhagwati, 2004). Schiff & Winters (2003) denominam “acordos de integração” aqueles que abrangem temas como: investimento, regulação, infraestrutura e política. Para esses autores, regionalismo não estaria relacionado a uma estratégia de desenvolvimento, mas à configuração de uma rede de acordos de liberalização econômica, estabelecidos com o propósito de explorar os ganhos de produtividade e de comércio. Desse ponto de vista, a maximização do bem-estar dos agentes seria atingida por meio da alocação mais eficiente dos recursos com a eliminação de barreiras aos intercâmbios de bens e aos movimentos de fatores produtivos. A integração seria promovida pelo mecanismo tradicional de mercado: a concorrência decorrente da abolição das barreiras. A esfera regional funcionaria como uma “miniglobalização”, e os acordos de livre-comércio seriam os “*buildingblocks*” para uma ordem de livre-comércio global.

Na dimensão financeira, os conceitos de liberalização e integração desenvolvidos para o contexto multilateral – a migração dos fluxos de capital para as melhores oportunidades de rendimento e a tendência à equalização das remunerações – são transportados para o âmbito regional, sem qualquer adaptação. Ainda, as políticas macroeconômicas aqui têm como objetivo a preservação da estabilidade dos preços e da taxa de câmbio para induzir o setor privado a realizar investimentos (Almeida, 2008).

Em uma abordagem “crítica”, porém, a eliminação das barreiras pode promover efeitos perversos. De acordo com tal perspectiva, as cláusulas de reciprocidade, base da maioria dos acordos desse tipo, promoveriam o “nivelamento do campo de jogo”, aprofundando as assimetrias entre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento. Logo, conclui-se

que, para obter êxito do processo de integração, é preciso haver complementaridade entre as estruturas produtivas. Além disso, tornam-se necessários os investimentos em infraestrutura, as compensações de desequilíbrios intrarregionais e o tratamento diferenciado por parte da potência líder da região, a fim de estimular a integração (UNCTAD, 2007; Medeiros, 2008).

Do ponto de vista macroeconômico e financeiro, a perspectiva “crítica” defende a redução da vulnerabilidade externa e a coordenação de políticas, a fim de preservar certo grau de autonomia e, ao mesmo tempo, atender às demandas de liquidez e fomentar as trocas intrarregionais. Os instrumentos devem aumentar a capacidade de investimento, reduzir a vulnerabilidade externa e promover maior estabilidade macroeconômica, sem que os países tenham de se sujeitar aos constrangimentos que a maioria das instituições financeiras impõe. Com base nessa constatação, os mecanismos de cooperação financeira – objetos da próxima seção – ganham destaque (Griffith-jones *et al.*, 2008; Ocampo, 2006).

Diante dessa abordagem, pode-se inferir que, na fase recente, especialmente a partir de 2003, o projeto regional na América do Sul parece ter adquirido novo conteúdo e novos significados, mais próximos ao da vertente “crítica”, após o predomínio (nas ideias e nas práticas) da concepção “liberal” ao longo dos anos 1990. Essa nova fase, na expressão de Mota-Veiga e Ríos (2007) configuraria um “regionalismo pós-liberal”.

Dois movimentos parecem relevantes, ao longo da última década, para explicar essa mudança de rumo: alterações no cenário econômico externo e algumas guinadas políticas, no plano doméstico. No âmbito econômico, a escalada da China como potência comercial, junto com outros fatores de ordem financeira e regulatória, promoveu um expressivo ciclo de alta de preços das *commodities* e a volta dos fluxos de capital privado para a América do Sul. Com isso, os paí-

ses da região passaram a acumular reservas internacionais, aumentando sua capacidade de defesa contra movimentos de especulação cambial, tão comuns em outras conjunturas (Ocampo, 2007). Na esfera política, em vários países se assistiu à ascensão de novas coalizões de poder, configurando o que ficou conhecido como “a onda rosa” ou a “*left-turn*” (Natanson, 2008; Castañeda, 2006).

Nesse contexto, um dos principais objetivos dos países passou a ser a conquista de maior autonomia econômica, através de novos meios de inserção na dinâmica internacional e menor vulnerabilidade externa. Essas intenções se explicitam nas políticas externas por meio de movimentos diplomáticos importantes. A criação da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA)¹ pelos países andinos e da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN), representando a consolidação da estratégia MERCOSUL+CAN, são alguns dos principais exemplos. A CSAN foi criada com a proposta de convergir os diferentes grupos sub-regionais – basicamente a Comunidade Andina (CAN) e o MERCOSUL, mais o Chile e as Repúblicas da Guiana e Suriname – em uma estrutura que, em 2007, formou a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (Revelez, 2011).

Em movimento paralelo, a agenda regional passou a destacar temas não exclusivamente comerciais de cooperação: infraestrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia. Foram introduzidas questões como: a preservação de “espaços de política” ou o “*policyspace*”, o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e o financiamento da integração e do desenvolvimento (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008).

Apesar das declarações de compromisso com a integração regional, porém, notou-se certo distanciamento entre o discurso e o que efetivamente era implementado. Sob esse

ponto de vista, a temática financeira destaca-se ainda mais. Schmied (2007) aponta que boa parte dessas dificuldades de avanço concreto parece estar relacionada às disparidades nas visões sobre desenvolvimento econômico, mesmo entre governos alinhados ideologicamente e comprometidos com uma integração regional. Para Garcia (2008), a dificuldade em se consolidar o processo integracionista na América do Sul seria, justamente, resultado das grandes diferenças existentes entre os países. Nas palavras do autor:

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza – sin hablar de los conflictos y retrocesos eventuales – puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países (P. 120).

Muitas análises versam sobre divergências entre os governos sul-americanos geralmente abrigados sob o título pouco esclarecedor de “esquerda”. É nesse campo que o trabalho de Reygadas e Filgueira (2011), cuja ênfase é na política social, dá suas mais importantes contribuições. Segundo os autores, há evidências que levariam a uma diferenciação clara das linhas estratégicas de desenvolvimento e inserção regional adotadas pelos países. Sob liderança da Venezuela, estaria um primeiro grupo composto do Equador e da Bolívia, alinhados em um primeiro bloco que poderia ser denominado de “bolivariano”. Como elementos centrais na estratégia desses países, estariam os objetivos de transformação e administração com crescente intervenção do Estado, promoção de campanhas sociais e orientação da renda da indústria petrolífera na expansão do gasto público, especialmente no caso da Venezuela.

Em outro bloco, sob a inspiração e a liderança do Brasil, estariam, basicamente, Argentina, Uruguai e Paraguai, buscando uma inserção mais “moderada” e promovendo a adoção de políticas nacionais renovadoras, sem desconsiderar os elementos macroeconômicos valorizados pelos mercados internacionais. Por fim, identifica-se um bloco de países sem uma liderança clara, cuja estratégia de inserção internacional seria próxima da perspectiva “liberal”. Assim, por não serem o foco da análise, cabe apenas uma rápida observação que Chile, Peru e Colômbia optaram pela via em que as políticas de mercado adquirem forte peso com a contrapartida de redução do papel do Estado nas questões primordiais de política econômica.

É nesse contexto que o lançamento e o fortalecimento de mecanismos de cooperação financeira ganham importância, ao mesmo tempo em que revelam divergências. Antes de tratá-las, no entanto, é necessária uma descrição mais cuidadosa da dimensão financeira da integração regional.

3_A cooperação financeira regional e o financiamento do desenvolvimento

A relação da integração regional com as finanças vai muito além da necessidade de recursos para viabilizar grandes obras de infraestrutura. Em Ocampo (2006), por exemplo, diversos argumentos a favor do aprofundamento dessa dimensão são apresentados. Ela se justificaria como meio de criar mecanismos de defesa contra os riscos de contágio de crises internacionais e, por outro lado, decorre da necessidade de complementaridade e competição entre instituições financeiras multilaterais e regionais. Adicionalmente, é relevante o chamado “sentimento de pertencimento”, explicado abaixo.

Em relatório da UNCTAD (2007), os diferentes tipos de instrumentos de cooperação são classificados em três ní-

veis. O primeiro engloba os mecanismos de “cooperação regional para facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo”, o segundo trata das iniciativas de “cooperação regional para o financiamento do desenvolvimento”, e o último, dos “arranjos cambiais e uniões monetárias”.

Na América do Sul, há iniciativas novas e antigas do primeiro nível, como o FLAR (Fundo Latino-Americano de Reservas), o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos) e, funcionando entre Brasil e Argentina, o SML (Sistema de Pagamentos em Moeda Local). Também foram lançados nos últimos tempos mecanismos voltados para a melhoria das condições de financiamento do longo prazo, com destaque para o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL) e o Banco do Sul. Em paralelo, busca-se o fortalecimento de iniciativas mais antigas como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (Ocampo, 2006; Biancareli, 2008).

Este trabalho se concentra nessas iniciativas do segundo nível, em especial nos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Tais instituições se justificam, em primeiro lugar, pela limitada atuação das instituições globais em algumas regiões, provocando “vácuos” na Arquitetura Financeira internacional. Em segundo lugar, aponta-se para o fracasso na administração de crises e no lento processo de negociações que as caracterizam, além da existência de externalidades não precificadas pelos mercados, inviabilizando projetos que, mesmo com altos ganhos sociais, não rendem lucros financeiros. Por fim, há o argumento do “sentimento de pertencimento” que consiste no tratamento de credor privilegiado concedido à instituição em que o país tem considerável influência e cujo voto é importante. Assim, o país prioriza o pagamento para a instituição na qual ele tem maior peso, reduzindo os riscos dessa organização (Ocampo, 2006; Titelman, 2006).

Uma das atividades principais de um banco regional de desenvolvimento é, portanto, oferecer empréstimos ordinários a condições mais interessantes que as oferecidas pelos mercados de capitais. Uma vez que a atuação da instituição fica circunscrita à esfera regional, torna-se possível maior monitoramento das economias, minimizando possíveis falhas de mercado que eventualmente possam sobre-estimar riscos de países com problemas de financiamento. Deste modo, é possível que os títulos emitidos pelo banco tenham boa qualificação de risco de crédito, ainda que nem todos os membros tenham, individualmente, um bom *rating* (Ocampo, 2006).

Entretanto, a atuação de um banco regional de desenvolvimento supera a mobilização de recursos por meio de empréstimos ordinários. Ela abrange a criação de desenvolvimento institucional e transmissão de conhecimento mediante assistência técnica; o fomento da produção de bens públicos regionais; a atuação anticíclica diante de flutuações em mercados de capitais privados; a criação de outros meios de financiamento como também a mobilização de linhas de empréstimos concessionais para países de baixa renda (Sagasti & Prada, 2006).

Neste sentido, a estrutura institucional de um banco com essa natureza precisa proporcionar um equilíbrio entre a garantia do “sentimento de pertencimento”, importante para seu bom funcionamento, e as regras de tomada de decisão, a fim de que o processo decisório não se torne pouco objetivo, na tentativa de conciliar os inúmeros interesses envolvidos.

Diante dessa caracterização, emergem algumas questões que parecem fundamentais para a reflexão sobre o caso do Banco do Sul. Em primeiro lugar, é possível um banco cuja natureza procure atender às demandas dos membros mutuários da esfera regional obter confiança dos mercados privados internacionais? Além disso, como operaria o banco, diante de algumas demandas para participação igualitária dos sócios? No caso específico de um banco voltado aos pa-

íses da América do Sul, como se dariam suas operações, em um sistema igualitário, visto que os países-membros não aparentam compartilhar das mesmas soluções para os dilemas que têm emergido?

Baseando-se na análise dos aspectos tratados nesta seção, a próxima evidenciará como os impasses das negociações do Banco do Sul apontam para a existência de distintos e, possivelmente, divergentes projetos de integração para a América do Sul.

4 Projetos financeiros regionais

Com base no trabalho de Armijo (2012), é possível explicar o descolamento entre o discurso e a prática da implantação de mecanismos de cooperação financeira. Valendo-se das preferências de políticas financeiras defendidas por Venezuela, Brasil e Estados Unidos, identificam-se os elementos marcantes que compõem três distintos projetos financeiros regionais na América do Sul.

Um dos projetos destacados pela autora é encabeçado pela Venezuela e institucionalizado, através da criação da ALBA, com a disseminação de propostas de fortalecimento da propriedade pública de bancos e demais instituições e da via “bolivariana” de integração. Em outro extremo, estaria o modelo americano-liberalizante, disseminado pelos Estados Unidos no contexto do “regionalismo aberto” e caracterizado por um direcionamento pró-mercado e pelo estabelecimento de marcos regulatórios amigáveis aos negócios e aos investimentos transnacionais. Por fim, localiza-se o projeto liderado pelo Brasil, com uma proposta dos países do grupo dos “moderados”, apresentado como uma “terceira via”, já que seria uma alternativa intermediária entre o modelo venezuelano e o americano.

Armijo (2012) elege três dimensões para comparar as diretrizes e as preferências de cada projeto, conforme pode ser

observado na primeira coluna da Tabela 1. Em primeiro lugar, observam-se os padrões de regulação financeira doméstica e as possibilidades de replicação para os países vizinhos, buscando a convergência regulatória. A segunda dimensão de interesse é a inserção na Arquitetura Financeira internacional e as preferências dos líderes regionais em influenciar os padrões de inserção regional e global dos países vizinhos. Esse tópico refere-se às regras nacionais em relação aos fluxos de capital, crédito e investimentos *cross-borders* (transfronteiriços). Inclui-se ainda a análise das práticas de controles de capital, bem como as regras e condutas em relação à gestão de contratos externos. O último aspecto analisado é a participação na governança multilateral financeira. Isso engloba a participação em iniciativas de governança financeira intrarregional, desde encontros e consultas de ministros e até a participação em esferas extrarregionais, como no G20, no Banco Mundial, no FMI, dentre outros.

O projeto financeiro venezuelano busca encontrar um meio de acessar recursos financeiros sem necessitar recorrer às fontes tradicionais. No que tange à inserção internacional, a Venezuela defende o controle de capitais e a renegociação de contratos internacionais, como a retomada do patrimônio nacional. Todavia, do ponto de vista das finanças domésticas, o país tem pouco a oferecer como modelo a ser exportado, uma vez que não teve sucesso em desenvolver seu setor bancário. Apesar de quase 30% dos bancos comerciais da Venezuela estarem sob propriedade estatal, a capacidade de financiamento ao setor privado ainda é baixa, comparando-se com os sistemas financeiros de países como o Brasil.

Entretanto, o modelo venezuelano, que combina afrouxamento nas finanças públicas, dependência de exportação de *commodities* e baixa inserção na Arquitetura Financeira global, tem sido replicado no Equador e na Bolívia, apesar de um aparente quadro de fragilidade. Assim, a Venezuela

Tabela 1_Projetos financeiros regionais: EUA, Venezuela e Brasil

| Dimensão | Aspecto | Projeto Financeiro dos EUA | Projeto Financeiro da Venezuela | Projeto Financeiro do Brasil |
|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---|--|
| Regulação financeira doméstica | Propriedade Bancária | Privada | Pública | Mista |
| | Mercado de Capitais | Desenvolvido | Pouco desenvolvido | Desenvolvido |
| | Independência Banco Central | De jure | Subordinado à dimensão política | De facto |
| Inserção na arquitetura financeira | Controles de Capitais | Ausente | Presente | Temporário |
| | Contratos Internacionais | Devem ser honrados | Podem ser renegociados ou até quebrados, dependendo do contexto | Devem ser honrados, mas não têm caráter de acordos formais |
| Governança financeira multilateral | Atuação nas IFIs existentes | Preservação do <i>status quo</i> | NARF (Nova Arquitetura Financeira Regional) | Ampliação representação dos países em desenvolvimento |
| | Novas instituições financeiras | | Essencial | Desejável |

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Armijo (2012).

tem alcançado seu objetivo de desenvolver uma reforma financeira por intermédio do fortalecimento das relações em âmbito regional.

Até o momento, os recursos provenientes das receitas do petróleo têm servido como instrumento para manter a ALBA; porém, há um claro discurso em prol da criação de um banco de desenvolvimento que englobe toda a região. Desta maneira, seria possível obter empréstimos sem atender às condições impostas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), mantendo as reservas internacionais na região e criando uma via alternativa ao setor bancário privado.

No extremo oposto à proposta bolivariana, localiza-se o projeto financeiro apresentado pelos EUA, em que as diretrizes de finanças domésticas estão alinhadas às políticas das grandes instituições financeiras multilaterais, das quais o EUA é importante acionista. Desta forma, incentiva-se que os países adotem internamente políticas de privatização, liberalização comercial, controle dos gastos públicos e

independência da autoridade monetária. No âmbito internacional, tal proposta permanece próxima à concepção “liberal”, defendendo a desregulamentação financeira, junto com a livre mobilidade de capitais. Do ponto de vista da governança multilateral, defende-se a preservação das instituições existentes, eventualmente apoiando as propostas de reforma dessas, decorrentes das crescentes demandas provenientes dos países emergentes de maior participação nos mecanismos decisórios.

Já o projeto financeiro regional do Brasil seria mais implícito do que o da Venezuela: não abandonar os princípios de mercado nem desestruturar o setor público. Defende-se um modelo de sistema financeiro com instituições bancárias fortes, públicas ou privadas, além de um mercado de capitais desenvolvido, com a maior Bolsa de Valores da região. O Brasil é um contraponto importante ao argumento liberal da ineficiência do setor público bancário. O país conta com três importantes bancos sob propriedade estatal, sendo o

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) o maior banco de desenvolvimento que atua na América do Sul.

O modelo brasileiro de inserção na Arquitetura Financeira visa, portanto, integrar a América do Sul por meio de mecanismos que já funcionam no âmbito doméstico: o fortalecimento de bancos estatais, a aplicação de controles de capitais temporários e outras restrições a instituições ou investidores financeiros.

Do ponto de vista das preferências em relação à governança multilateral, nota-se o esforço em aumentar a participação em instituições já existentes e o suporte à criação de outras. Por um lado, por dispor do BNDES operando com uma carteira superior até mesmo à do Banco Mundial na região, os interesses brasileiros demonstrariam seguir com uma linha autônoma, atraindo recursos através do mercado de capitais e mantendo as instituições multilaterais já atuantes na região. Assim, ao mesmo tempo em que apoia a iniciativa do Banco do Sul, o país busca intensificar sua participação em foros multilaterais, como, por exemplo, no G-20 financeiro e na esfera regional, na CAF e nos debates de questões financeiras, monetárias, macroeconômicas e regulatórias. Por outro lado, considerando o *gap* no aspecto da integração produtiva, o BNDES pode financiar apenas obras nacionais ou obras de empresas brasileiras no exterior. E, desse ponto de vista, o país não poderia estar alheio a uma importante iniciativa a ser lançada, como o Banco do Sul (Nyko, 2011).

Em conclusão, os projetos regionais financeiros divergem em muitos aspectos. O liberal, defendido e propagado pelos Estados Unidos, na realidade tem pouco a acrescentar sobre a integração regional, mas os outros dois dizem respeito exatamente às divergências que mais interessam na temática dos impasses do Banco do Sul. Esse é o foco da próxima seção.

5_0 Banco do Sul e seu processo de criação

Um dos grandes marcos da nova fase da integração sul-americana, o Banco do Sul experimentou divergências entre os futuros sócios e dificuldades operacionais cumulativas, desde que a ideia foi lançada. Assim, o objetivo desta seção é apresentar o processo de criação do Banco do Sul, explorando os principais elementos em disputa pelos países, a fim de capturar, nesse objeto, os diferentes projetos financeiros para a América do Sul.

A primeira menção a um Banco do Sul surgiu em 2004, em discurso do ministro de Relações Exteriores da Venezuela na XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Desde essa primeira apresentação, a proposta passou por um processo de amadurecimento. As negociações foram conduzidas em dois âmbitos, um técnico e outro político. As reuniões técnicas debateram aspectos técnico-operacionais (governabilidade, estrutura de capital), sem divulgação das atas. As reuniões ministeriais produziram declarações, formalizadas pelas assinaturas dos presidentes (Carvalho *et al.*, 2009). A Tabela 2 sintetiza os principais marcos desse processo.

Desde março de 2006, o projeto defendido pela Venezuela era que o Banco do Sul fosse uma instituição alternativa às IFI tradicionais, uma vez que elas não estariam atendendo às necessidades dos países da região ou condicionando o empréstimo de seus recursos (Margarido, 2008). O então ministro do Poder Popular para as Finanças da Venezuela, Rodrigo Cabezas, argumentava, em declarações à imprensa, que o Banco do Sul não era simplesmente mais uma iniciativa de cooperação regional, mas parte de uma proposta de uma “nova arquitetura regional financeira” (NARF) (Rosas, 2007).

A Venezuela procurava estabelecer seu projeto da NARF, com o apoio do Equador e da Bolívia. A ideia seria de consolidar um sistema financeiro regional para diminuir a dependência dos fluxos financeiros internacionais, reduzir

Tabela 2_Eventos relacionados ao Banco do Sul (período analisado: 2006-2013)

| Mês | Ano | Local | Evento |
|-----------|------|-----------|---|
| Março | 2006 | Venezuela | Lançamento da proposta |
| Fevereiro | 2007 | Venezuela | Assinatura de Memorando de Entendimento, lançando negociações para criação do banco pelos presidentes da Venezuela e da Argentina |
| Abril | 2007 | Venezuela | Os presidentes da Argentina, da Bolívia, do Equador, do Paraguai e da Venezuela avaliavam um possível escopo do Banco do Sul |
| Maio | 2007 | Equador | O presidente do Equador e os ministros da Economia da Argentina, do Brasil, da Bolívia, do Paraguai, da Venezuela e do Equador reuniram-se para definir um guia da NARF e assinaram a Declaração de Quito |
| Maio | 2007 | Brasil | Reunião da Comissão Técnica |
| Maio | 2007 | Paraguai | Assinatura da Declaração de Assunção |
| Junho | 2007 | Argentina | Reunião da Comissão Técnica |
| Outubro | 2007 | Brasil | Reunião da Comissão Técnica e assinatura da Declaração do Rio de Janeiro |
| Dezembro | 2007 | Argentina | Assinatura da Ata Fundacional: presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela. |
| Abril | 2008 | Uruguai | VIII Reunião da Comissão Ministerial |
| Junho | 2008 | Argentina | Encontro Ministerial |
| Julho | 2008 | Paraguai | XXI Reunião da Comissão Técnica Multilateral |
| Setembro | 2009 | Venezuela | Assinatura do Convênio Constitutivo |
| Novembro | 2009 | Venezuela | Ratificação do Convênio Constitutivo na Venezuela |
| Junho | 2010 | Equador | Ratificação do Convênio Constitutivo no Equador |
| Julho | 2011 | Bolívia | Ratificação do Convênio Constitutivo na Bolívia |
| Setembro | 2011 | Argentina | Ratificação do Convênio Constitutivo na Argentina |
| Dezembro | 2011 | Uruguai | Ratificação do Convênio Constitutivo no Uruguai |
| Dezembro | 2011 | Venezuela | VII Reunião Técnica Plenária |
| Maio | 2012 | Argentina | Reunião Plenária |
| Junho | 2012 | Venezuela | Reuniões Técnicas dos Grupos de Trabalho |
| Setembro | 2012 | Peru | Diálogo bilateral |
| Junho | 2013 | Venezuela | Reunião Plenária e do Conselho de Ministros, com anúncio do início das operações |

Fonte: Elaboração própria com base em Romero (2008a, 2008b), da bibliografia citada ao longo desta seção e de consultas aos diretórios eletrônicos dos Poderes Legislativos dos respectivos países.

os custos, facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar de maneira autônoma o desenvolvimento na região. O que se discutia não era apenas a criação de um banco, mas uma maneira de:

Superar el círculo vicioso de condicionar la dinámica financiera a la fragilidad que exponen mercados volátiles, a la presión de ofrecer rentabilidades diferenciales para competir por atraer capitales internacionales volátiles (Marchini, 2006, p. 5).

Essa perspectiva sustentava o Banco do Sul em alguns princípios. Destes, destacam-se a autonomia regional e a sustentabilidade, que incluem questões referentes à soberania, à segurança ambiental, às políticas energética e alimentar que os projetos deveriam observar (Carcanholo, 2011).

Diante das primeiras propostas de criação de outro banco, a perspectiva brasileira era de fortalecer um banco regional já existente: a CAF (Corporação Andina de Fomento), instituição com um capital autorizado de US\$ 10 bilhões e boa cotação das agências internacionais de classificação de risco. Para o Brasil, a instituição já teria técnicos especializados, experiência e credibilidade para promover o aprofundamento da integração financeira (Leo, 2006).

Segundo Strautman & Soares (2007), do ponto de vista do Brasil, aderir a uma iniciativa como o Banco do Sul seria assumir alto risco político, já que estaria se associando à Venezuela, que, declaradamente, vinha adotando um posicionamento “conflitivo” diante do sistema financeiro internacional. Com o avanço das negociações no âmbito multilateral, após a assinatura do Memorando de Entendimento entre Venezuela e Argentina, a posição brasileira se alterou. Entretanto, desde as primeiras declarações de apoio brasileiro ao Banco do Sul, suas autoridades manifestavam a necessidade de mudanças das propostas iniciais, condicionando sua participa-

ção à condução por diretrizes mais técnicas e menos políticas (Strautman & Soares, 2007).

A partir de então, mais impasses começaram a emergir. Um primeiro tema central no debate foi a questão da captação de recursos. A proposta da Venezuela era de que se utilizasse pelo menos uma parte das reservas internacionais (Carvalho *et al.*, 2009; Moreira, 2009). Do ponto de vista brasileiro, esse seria um movimento de altíssimo risco e defendia a captação através do mercado de capitais (Balthazar, 2007; Furtado, 2008).

Em relação aos mecanismos de governança na instituição a ser criada, o Brasil defendia seguir o modelo das organizações multilaterais, em que os países teriam poder de voz proporcional à contribuição de capital. Entretanto, a Venezuela defendia que o poder de voto deveria ser igualmente distribuído entre os membros, de maneira que cada país teria direito a um voto (Strautman, 2007; Ortíz & Ugarteche, 2008).

Em outra frente de divergência, a principal condição imposta pelo Brasil era relativa às funções que a nova instituição deveria desempenhar. O país defendia que o Banco do Sul fosse voltado apenas para o financiamento de projetos de desenvolvimento, exercendo um papel semelhante ao do BNDES. Sob a ótica venezuelana, porém, o Banco do Sul deveria assemelhar-se mais a um fundo de desenvolvimento e redução de assimetrias, nos moldes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ou do FOCEM (do MERCOSUL), que financiaria obras de infraestrutura em áreas de menor desenvolvimento relativo (Ugarteche, 2007).

Mesmo com o amadurecimento de suas propostas, a Venezuela passou a defender que, além de promover empréstimos, a instituição concedesse ajuda financeira de emergência, nos moldes de um fundo monetário (Strautman, 2007). O Brasil, todavia, persistiu na defesa de um banco de desenvolvimento, sem funções de socorro aos balanços de pagamentos nem de convergência estrutural (Leo, 2007a).

Além desses aspectos, houve registros de desentendimentos em relação à localização da sede. Enquanto a Venezuela defendia que fosse em Caracas, o Brasil argumentava que deveria ser em um local mais central ao Eixo dos países da América do Sul. Outro ponto de discordância era em relação à abrangência geográfica da instituição. À medida que a Venezuela defendia abrir a instituição para países da ALBA, o Brasil queria restringir a esfera de atuação apenas aos países da Unasul.

Mesmo diante de tais impasses, as negociações seguiram ocorrendo tanto nas reuniões ministeriais, técnicas e nas cúpulas presidenciais. Em maio de 2007, os países se reuniram a fim de assumir um compromisso de priorizar os laços financeiros no âmbito regional e sinalizar definições. Conhecida como “Declaração de Quito”, a proposta foi assinada pelos ministros de finanças (ou equivalente) da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai, da Venezuela e do Equador, definindo: a) dar prioridade à criação do Banco do Sul como banco de desenvolvimento; b) analisar a criação de um fundo de estabilização ou o fortalecimento do FLAR (Fundo de Reservas da América Latina); c) avançar no desenvolvimento de um sistema monetário regional e d) convidar os países da Unasul para participar do Banco do Sul. O documento já indica, portanto, que as propostas brasileiras de que o Banco do Sul seria um banco de desenvolvimento e restrito aos países da Unasul haviam sido incorporadas. Outros encontros foram promovidos até a formalização das decisões quanto aos outros temas polêmicos.

Em dezembro de 2007, os países formalizaram uma Ata de Fundação que apresentou as principais diretrizes do Banco do Sul. Assinada por Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, a Ata definiu que seria uma instituição de desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de fortalecer a integração, reduzir as assimetrias e promover equitativa distribuição de investimen-

tos. Concordou-se que a sede do banco seria em Caracas, na Venezuela, e que seriam estabelecidas mais duas subsedes, uma em La Paz, na Bolívia, e outra em Buenos Aires, na Argentina (Ata Fundacional, 2007).

Outro aspecto formalizado foi em relação à abrangência do Banco do Sul. Diferentemente da posição venezuelana, a Ata restringiu a participação no Banco do Sul aos países sul-americanos, membros da Unasul. O documento teve sucesso em incorporar as perspectivas de ambos os países, sendo um primeiro passo de importantes decisões em relação ao Banco do Sul e evidenciando a forte atuação do Brasil. Entretanto, concessões do lado brasileiro também foram feitas (Ata Fundacional, 2007; Leo, 2007b).

A Ata Fundacional definiu muitas questões referentes aos instrumentos, aos serviços financeiros e às políticas de investimento. Do ponto de vista dos representantes do Brasil, o documento passou a ser uma garantia de que o Banco do Sul seria uma instituição financeira clássica e funcionaria dentro dos princípios da governança e da solidez dos bancos multilaterais com medidas de precaução para garantir o retorno dos empréstimos. No documento, termos como: “autossustentabilidade” e “gestão pela eficiência financeira para evitar gastos adicionais” são aspectos de destaque (Strautman, 2007). Em declaração de Guido Mantega à imprensa, então ministro da Fazenda do Brasil, as negociações alcançaram o objetivo de determinar que o Banco do Sul “será autossuficiente, tem que dar lucro, não poderá funcionar à base de subsídios e não será direcionado para projetos que não sejam rentáveis e eficientes” (Rocha, 2007).

Entretanto, mesmo após a assinatura da Ata, a Venezuela persistiu defendendo linhas de financiamento a fundo perdido. O Brasil insistia em minimizar o compromisso de focar o financiamento de projetos sociais. Advogava que seria necessário, primeiro, garantir a solidez financeira com

operações de mercado, a fim de alcançar taxas favorecidas para o financiamento de projetos de infraestrutura e programas de desenvolvimento. Argumentava-se que o BNDES, por exemplo, teria levado algumas décadas até ganhar capacidade de destinar uma pequena parte de seu capital a financiamento de programas sociais (Leo, 2007a).

A gestão financeira do Banco do Sul suscitou ainda outros pontos de debate. Quanto aos critérios de concessão de créditos, Brasil e Argentina assumiam o posicionamento de se criar uma comissão técnica para avaliação dos projetos, ao passo que Chávez se posicionava afirmando que não seria de um corpo técnico a decisão final dos projetos aprovados. Para o Brasil, os tomadores de empréstimos que não honrassem seus compromissos não deveriam ter tratamento diferenciado; as regras de cobrança e juros seriam definidos *a priori*, e, no caso de descumprimento, algum tipo de punição seria imposta, já que o foco deveria ser a “saúde financeira” do Banco do Sul (Mcelhinny, 2007).

Conforme declarações à imprensa do então ministro brasileiro, o Banco do Sul deveria operar segundo as leis de mercado, exigindo garantias e tendo objetivos muito claros para colocação de recursos, uma vez que os próprios países membros seriam responsáveis pelas aplicações (Margarido, 2008). Paralelamente, defendia-se a imposição de condicionalidades de empréstimo, visando preservar a capacidade financeira da instituição. A Venezuela, porém, era contra, defendendo a proposta de total rompimento com a lógica de funcionamento das instituições internacionais e a possibilidade de financiar investimentos a fundo perdido (Carvalho *et al.*, 2009).

Na Ata, decidiu-se que os recursos para compor o capital inicial do Banco do Sul não seriam provenientes das reservas internacionais dos bancos centrais, como queria o governo venezuelano, mas do orçamento dos governos e dos mercados internacionais. Posteriormente, esse tema

voltou à tona. A posição dirigida pela Venezuela não considerava a captação de recursos nos mercados financeiros internacionais, visto que isso condicionaria a condução dos negócios em termos de resultados e transparência (Rocha, 2007; Carvalho *et al.*, 2009).

No primeiro semestre de 2007, representantes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, da Venezuela e do Paraguai assinaram a Declaração de Assunção, concordando em relação a alguns mecanismos decisórios e de governança. Decidiu-se, assim, uma importante questão relativa ao Banco do Sul: que as instâncias de governança teriam igual representação e poder de voto de cada um dos países-membros. A Ata Fundacional confirmou tal resolução, definindo que os órgãos de condução do Banco do Sul teriam representação igualitária da parte de cada um dos países que o integrassem, sob um sistema de funcionamento democrático. Assim, já era aparente que a proposta brasileira de que os direitos de voto fossem proporcionais ao volume de capital aportado não prevaleceria (Melín de Carvalho, 2007).

Após a assinatura do documento, com o prosseguimento das negociações, avançou-se no desenho institucional do Banco do Sul, definindo seus órgãos de decisão. Em julho de 2008, em mais uma reunião da Comissão Técnica Multilateral, acordou-se em relação à criação de um Conselho de Ministros, um Conselho Administrativo, um Conselho de Auditoria e um Diretório com um Comitê Executivo.

Avançou-se também nas negociações em relação à estrutura de capital. Na ocasião de uma reunião da Comissão Ministerial, realizada em abril de 2008, decidiu-se pelos aportes de capital. A proposta brasileira de reduzir as contribuições, a fim de que o poder de voto fosse mais equânime, não subsistiu. Três categorias de contribuição foram criadas, somando um total de início de operações com US\$ 7 bilhões de capital subscrito: a primeira, com Brasil, Argentina e Venezuela, com contribuição de US\$ 2 bilhões

cada um; a segunda, com Uruguai e Equador, com contribuições de US\$ 400 milhões cada um; e a última, com Paraguai e Bolívia, contribuindo com US\$ 100 milhões cada um. Posteriormente, em encontro ministerial realizado em junho de 2008, a decisão em relação à contribuição de capital foi ratificada, definindo-se o capital subscrito inicial do banco em US\$ 10 bilhões, dos quais US\$ 7 bilhões seriam captados conforme estabelecido anteriormente, e outros US\$ 3 bilhões a serem contribuídos por Colômbia, Peru, Chile, Suriname e Guiana, na medida em que aceitassem o convite de aderir à iniciativa.

Apesar do avanço das negociações após a assinatura da Ata de Fundação do Banco do Sul, o prazo de 60 dias, estabelecido no documento para definição de outros temas pendentes a fim de iniciar as operações, não foi cumprido. A principal explicação desse atraso estaria na complexidade dos temas ainda não definidos, demandando maior discussão. A assinatura da Ata Fundacional do Banco do Sul foi um primeiro passo formal na constituição do novo banco. Em vez de 60 dias, foram quase dois anos para que os países elaborassem o documento que conferia ao Banco do Sul o *status* de entidade financeira multilateral.

Em 26 de setembro de 2009, os presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela assinaram o Convênio Constitutivo do Banco do Sul em Porlamar, Venezuela. O convênio apresenta as definições negociadas pelas comissões técnicas e ministeriais relativas ao Banco do Sul e inclui temas como: investimentos de capital, mecanismos de votação, recrutamento de *staff* e demais considerações legais sobre seu funcionamento.

Muitos dos principais impasses foram resolvidos, tanto por meio de concessões como mediante a justaposição das concepções predominantes. Logo, no art. 3º do Convênio, observam-se declarações como: “O Banco do Sul deverá ser autossustentável e governar-se conforme os critérios

profissionais e de eficiência financeira de acordo com os parâmetros internacionais de boa gestão corporativa”.

Nesse mesmo artigo, definem-se as funções do Banco do Sul: a) financiar programas e projetos, com a concessão de empréstimos; b) promover assistência técnica, estudos de pré-investimento e pesquisa e desenvolvimento; c) outorgar fianças, avais e garantias; d) emitir obrigações para suas operações e emitir títulos; e) prestar serviços de administração de carteiras, fideicomissos e custódia; f) atuar como avalista de operações financeiras dos governos; g) criar e administrar um fundo de solidariedade social; h) criar um fundo especial de emergência, para prestar assistência em casos de desastres naturais; e h) favorecer a integração sul-americana através do desenvolvimento de um sistema monetário regional. Além disso, a instituição poderá atuar como agente de títulos de dívida dos membros e exercer outras funções fiduciárias. Os beneficiários serão: a) órgãos estatais da região; b) entes autônomos; c) empresas da região (públicas ou privadas); e d) cooperativas ou empresas associativas.

Percebe-se que o Convênio incorporou questões discutidas previamente, estabelecendo que o Banco do Sul seria responsável por “financiar projetos de desenvolvimento em setores-chave da economia, destinados a melhorar a competitividade, desenvolvimento científico e tecnológico, a geração de infraestrutura e prestação de serviços, a complementaridade da produção intrarregional e maximizar o valor acrescentado às matérias-primas produzidas nos países da região” (Convênio Constitutivo, 2009). Agrega-se a intenção de apoiar projetos em setores como saúde, educação, segurança social, desenvolvimento comunitário, economia social, democracia participativa, cultura, esportes, projetos de combate à pobreza e à exclusão social e de proteção do ambiente.

Além disso, soberania e segurança alimentar, energética e ambiental tornar-se-iam critérios a serem atendidos na

avaliação de projetos (Carcanholo, 2011). Há também menção especial ao financiamento da “infraestrutura regional”, com sua adequação, expansão e interconexão, bem como a “criação e expansão de cadeias produtivas regionais”. Deste modo, há um foco especial na questão da integração produtiva que se tornou um elemento diferenciador importante em relação às instituições já atuantes na região.

O Convênio também ratificou as decisões relativas à estrutura de capital. De acordo com o art. 4º do Convênio, no mínimo 90% do valor nominal de cada ação deverá ser integralizada em dólares, e o restante, em moedas locais. Além disso, uma parte das ações será integralizada em capital efetivo e outra em ações de garantia de capital. O capital efetivo da integralização em dólares não poderá ser inferior a 20% do total da integralização em dólares e 20% do total a ser integrado em moeda local.

Do total das contribuições, os três maiores países deverão integrar, pelo menos, 20% de suas partes com capital efetivo antes do vencimento do prazo de um ano a contar a partir da vigência do Convênio. O valor restante integrado em quatro quotas anuais, com garantias soberanas (títulos públicos). Os demais países integrarão ao menos 10% dentro do mesmo prazo, sendo os 90% restantes a serem integrados em nove quotas anuais. A carteira de crédito para os três primeiros países corresponderá a quatro vezes o capital; para os quatro últimos, a oito vezes o capital.

O tamanho do capital subscrito e do capital autorizado é aproximadamente o dobro do capital da CAF. Enquanto a CAF tem um capital autorizado de US\$ 10 bilhões, o capital autorizado do Banco do Sul será de US\$ 20 bilhões, com um grau de alavancagem de 2,5 vezes, podendo chegar a um limite de exposição de 4 vezes o Patrimônio Líquido do Banco. Da maneira como foi decidido, o Banco do Sul pode chegar a conceder um total de empréstimos equivalente a US\$ 60 bilhões, o que o colocaria como maior financiador do de-

envolvimento na América do Sul, juntamente com BNDES. Para Socas (2010), essa estrutura de capital vai contribuir para maior autonomia, além de promover sustentabilidade do crescimento econômico e redução de assimetrias.

As definições em relação à captação de recursos atenderam às expectativas do governo brasileiro, priorizando a autossustentabilidade e a gestão conforme critérios de eficiência financeira, de acordo com parâmetros internacionais. Além disso, será possível “emitir títulos e qualquer outro instrumento para financiar suas atividades creditícias”, ao mesmo tempo em que terá o poder de realizar “operações de titularização de ativos e coletar recursos”.

O capital ficou dividido em ações de Classe A, das quais os titulares são os países da Unasul; ações de Classe B, das quais os titulares serão Estados nacionais não integrantes da Unasul; e ações de Classe C, das quais poderão ser titulares bancos centrais, entidades financeiras públicas, mistas ou semipúblicas e organismos multilaterais de créditos. Quanto às fontes de financiamento, o capital será proveniente dos países da Unasul, com aportes de capital pelos membros, com recursos das reservas externas ou de fontes fiscais; depósitos dos bancos centrais e depósitos dos fundos de desenvolvimento e dos mercados de capitais internacionais. Nesse aspecto, a proposta encabeçada pela Venezuela era de não depender de emissão de títulos nos mercados de capitais, contrariando a lógica tradicional de securitização de dívidas.

É evidente que, para atuar como banco, e não como um fundo para correção de assimetrias, o Banco do Sul terá de ampliar sua atuação através de captações e, conseqüentemente, será preciso convencer os investidores de sua solidez. O mercado e, principalmente, as agências de risco, vão avaliar o desempenho operacional do Banco do Sul em seus primeiros anos de funcionamento para, então, verificar a solidez financeira e a sustentabilidade da nova instituição.

É possível que, ao início das operações, desentendimentos ainda surjam, uma vez que, para a Venezuela, a ideia de financiar os empréstimos com as reservas acumuladas seria, justamente, de não se sujeitar à credibilidade do mercado internacional.

Em relação aos mecanismos decisórios e de governança, o Convênio Constitutivo formalizou as resoluções anteriores de criação de dois órgãos de governo, um órgão executivo e um conselho de auditoria; porém, o sistema de votação é diferente de um órgão para outro. Os órgãos de governo estabelecidos são: o Conselho de Ministros, em que as decisões precisam de 75% dos votos dos países e cada país tem direito a um voto, e o Conselho Administrativo, no qual as decisões serão tomadas por aprovação da maioria absoluta, e também cada país terá direito a um voto.

Para as votações no âmbito do Diretório Executivo, acordou-se em duas linhas de votação, conforme o tipo de empréstimo: um “simples” e outro “complexo”, com patamares de financiamento diferenciados. Para os empréstimos “simples”, isto é, com valor inferior a US\$ 70 milhões, deverá haver a aprovação de uma maioria simples, e, nesse caso, apenas os países com Ações tipo A terão poder de voto, ao passo que os demais países terão apenas “voz”. Para os projetos “complexos”, haverá necessidade de aprovação de 2/3 dos diretores e de 66% do capital subscrito dos países com Ações tipo A.

Para que o Banco do Sul entrasse em vigência formalmente e iniciasse suas operações, o Convênio previa o cumprimento das seguintes condições: a) ratificação do Convênio por maioria simples dos países fundadores, isto é, ao menos 4 dos 7 países; b) representação de mais que 2/3 do capital subscrito dos países fundadores, dentre os que ratificarem o convênio (isto é, US\$ 4,6 bilhões).

Em dezembro de 2011, com a ratificação do Convênio pelo Uruguai, tais condições foram atendidas, de modo que

o Convênio Constitutivo do Banco do Sul finalmente entrou em vigor. De acordo com declarações à imprensa do então secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda do Brasil, Carlos Cozendey, o processo eleitoral na Venezuela, em 2012, atrasou o início do período de pré-operativo, que deveria acontecer em 2012 (Resende; Alves, 2012).

No Brasil, o Convênio Constitutivo foi encaminhado ao Congresso Nacional para discussão e aprovação, e, ao longo dessa etapa, o país estaria contando com uma participação ativa do BNDES, com contribuições técnicas e com a identificação de áreas potenciais para complementaridade de atuação e para estabelecimento de parcerias (Barbosa, 2011).² A proposição passou com parecer positivo da Comissão de Finanças de Tributação (CFT) e encontrava-se, quando da conclusão deste trabalho, em fase de aprovação do plenário.³

6 Considerações finais

No momento em que se conclui este artigo (fim do segundo semestre de 2013), inúmeras incertezas se apresentam no cenário político e econômico, implicando possíveis mudanças nos três vetores apontados na introdução como importantes no processo de criação do Banco do Sul: a diversidade de projetos estratégicos entre as principais economias sul-americanas, a ampliação dos temas englobados pelo processo de integração e o ambiente econômico internacional mais favorável em que esse processo se desenvolve. São preocupantes, para a região, os impactos das mudanças nos fluxos de capital esboçadas nos últimos meses e da desaceleração da economia chinesa, levando junto parte do dinamismo nos preços das *commodities*. No cenário de crise econômica internacional mais prolongada, o ímpeto da integração sul-americana vai se reduzindo, e mesmo processos políticos domésticos questionam a continuidade dos rumos e das prioridades da última década.

Nessa conjuntura, a institucionalização de um novo banco de desenvolvimento para a América do Sul aproxima-se de sua oficialização, carregando as marcas dos elementos aqui apontados como característicos de sua trajetória.

Por um lado, a diversidade entre os atores estatais mostra-se cada vez maior, na esfera política, na retórica e, principalmente, no âmbito econômico. Diante do cenário internacional mais adverso, Venezuela, Bolívia e Equador parecem intensificar o discurso e a ação no sentido da Nova Arquitetura Financeira, com crescente apoio da Argentina. O Paraguai, por outro lado, parece inclinar-se às alternativas liberais que têm sido costuradas entre Colômbia, Peru e Chile. Quanto à ampliação de temas no âmbito regional, ainda é cedo para concluir se essas mudanças serão permanentes ou se a dimensão comercial voltará a monopolizar os acordos regionais.

O tema da integração financeira, no entanto, tem espaço para permanecer na agenda da América do Sul, uma vez que, em um cenário de baixo dinamismo da economia internacional, menor liquidez e preços de *commodities* estagnados, os fluxos intrarregionais e os demais mecanismos de cooperação seriam uma possível alternativa para conter os efeitos adversos de um enxugamento de fluxos financeiros. Assim, a importância de uma instituição do porte e do escopo do Banco do Sul torna-se ainda maior diante das mudanças sinalizadas, mesmo que seu processo de criação carregue as marcas do período recente.

Apesar das divergências sobre sua natureza e atuação, houve convergência na necessidade de sua criação. Por um lado, o desenho institucional definido no Convênio Constitutivo passou a parecer-se mais com os bancos de desenvolvimento regional existentes, como a CAF e o BID, do que as mais ousadas intenções iniciais venezuelanas. Por outro lado, importantes propostas da Venezuela foram adotadas, das quais se destacam o sistema de distribuição de voto e

a consideração de critérios como o da segurança alimentar para a avaliação de projetos.

De maneira geral, ao longo do processo foi prevalecendo a força das ações (e dos bloqueios) por parte do Brasil, cujo projeto financeiro regional claramente favorecia o fortalecimento das instituições existentes e, mesmo apoiando a criação do banco, sempre o encarou como um complemento, e não como um substituto, a elas. Obviamente, um juízo mais definitivo sobre o caráter e o papel a ser desempenhado por essa instituição só será possível quando o Banco do Sul deslançar suas operações. Por enquanto, a demora é reveladora justamente das divergências que aqui se procurou ilustrar. Ainda assim, sua peculiaridade e importância não desaparecem.

Seu Convênio prevê iniciativas inexistentes em outras instituições, como a criação de um fundo especial reembolsável ou não reembolsável de solidariedade social e outro de emergência para assistência a desastres naturais, além de iniciativas para o desenvolvimento de um sistema monetário regional. Desta maneira, seu foco de atuação aponta para algo mais abrangente daquele em que a CAF tem atuado e próximo da proposta inicial, defendida pela Venezuela.

Quando se faz a comparação das instituições, conclui-se que o Banco do Sul possui um escopo maior de possíveis beneficiários, como empresas privadas, cooperativas, empresas associativas e comunitárias que realizem projetos em áreas definidas pelo banco. Além disso, seu objetivo é de atender somente aos países sul-americanos, o que possibilita maior direcionamento dos recursos e maior alinhamento com as prioridades da região. Também o foco em projetos que promovam a integração regional e a redução das assimetrias entre os países torna-o diferente das demais instituições existentes.

Parecem claras as vantagens, para a região, de mais uma instituição financeira com tais características diferenciadas

em relação às já existentes. Mas claramente as justificativas, assim como as dificuldades envolvidas em sua criação, não são estritamente técnicas ou de ordem financeira, e sim políticas. É provável que o mais importante papel do Banco do Sul resida nesse campo e signifique a superação das divergências que, mesmo na fase “pós-liberal” do regionalismo, continuaram a caracterizar a integração nesta parte do mundo. Se isso já era necessário nos tempos de bonança vividos até alguns anos atrás, parece ainda mais fundamental diante das dificuldades que se apresentam no horizonte.

Notas

¹A ALBA, criada em 2004, é o acordo de integração regional entre Bolívia, Cuba, Honduras, Nicarágua e Venezuela.

²Informações obtidas em entrevista realizada, em outubro de 2011, com Marden Barbosa, secretário-adjunto da SAIN-Min. Fazenda do Brasil. Cezar (2012) corrobora a informação, apresentando declarações de Rômulo Ribeiro, representante do BNDES.

³A tramitação da proposição pode ser acompanhada em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=538364>>. Acesso em: 2 de setembro de 2013.

Referências

- ALMEIDA, P. R. Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: Convergências e divergências. *Temas e Matizes*, vol. 7, n. 14, p. 73-95, 2008.
- ARMILLO, L. E. *Equality and Multilateral Financial Cooperation in the Americas*. Working Paper, n. 29, 2012.
- ATA FUNDACIONAL. *Acta Fundacional del Banco del Sur*, 2007. Integración Sur. Centro Latino Americano de Ecología Social. 2007. Disponível em: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.
- BALTHAZAR, R. Brasil diverge sobre criação do Banco do Sul. *Valor Econômico*, 16/04/2007.
- BARBOSA, M. M. Entrevista realizada via email com Marden de Melo Barbosa, secretário-adjunto da SEAIN, outubro de 2011.
- BHAGWATI, J. *In defense of globalization*. Oxford University Press, 2004.
- BIANCARELI, A. M. *Inserção externa e financiamento*: Notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul. *Cadernos do Desenvolvimento*, Ano 3, nº 5, 2008.
- CARCANHOLO, M. D. O Banco do Sul - arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B.. (Org.). *Governança global e integração da América do Sul*. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 1, p. 247-282, 2011.
- CARVALHO, C. E. *et al.* Banco do Sul: A proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. In: *Cadernos do PROLAM/USP*. Ano 8, Vol. 2, p. 113-135, 2009.
- CASTAÑEDA, J. G. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, p. 28-43, 2006.
- CELLI JUNIOR, U. *et al.* *Mercosur in the South-South Agreements*: In the middle of two models of Regionalism. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito - Estudos e Documentos de Trabalho - FD-USP*, v. 2, p. 5-38, 2011.
- CEZAR, G. Financiamento de projetos requer novo instrumento. *Valor Econômico*, 27/04/2012.
- CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO DO SUL. Ministério das Relações Exteriores, Sistema de Atos Internacionais SGEB/CGPC/DAI. 2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/>. Acesso em 20/01/2016.
- FURTADO, F. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: Mais do mesmo ou oportunidade histórica. *OIKOS*, Rio de Janeiro, n. 9, ano VII, 2008.
- GARCIA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur del destino común a La construcción de un futuro. *Nueva Sociedad*, n. 217, 2008.
- GRIFFITH-JONES, S. *et al.* *Enhancing the Role of Regional Development Banks*. Institute of Development Studies, University of Sussex. G-24 Discussion Paper Series, 50, 2008.
- LEO, S. Em vez do “Banco do Sul”, governo propõe fortalecer a Corporação Andina de Fomento. *Valor Econômico*, 28/07/2006.
- LEO, S. Em meio a incertezas, ministros decidem objetivos do Banco do Sul. *Valor Econômico*, 8/10/2007, 2007a.
- LEO, S. Presidentes de 7 países chegam a acordo para criar o Banco do Sul. *Valor Econômico*, 7/12/2007, 2007b.
- MARCHINI, J. (2006). *¿Quién financia a quien hoy en América Latina?* Primer Simposio Internacional sobre Deuda Pública y Alternativas de Ahorro e Inversión para los Pueblos de América Latina.
- MARGARIDO, M. Banco del Sur: Acción antiimperialista o en beneficio del Capital? *El Diario Internacional.com*, 29/01/2008.
- MCELHINNY, V. *El Banco del Sur*. Bank Information Center, nov. 2007.
- MEDEIROS, C. A. Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do Desenvolvimento*, Ano 3, nº 5, dez. 2008.
- MELIN DE CARVALHO, L. E. Transcrição de audiência pública realizada na Comissão de Finanças e Tributação no Congresso Nacional em 06/12/2007. [Luiz Eduardo ocupava o cargo de Secretário de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério da Fazenda e era o representante do Brasil nas reuniões técnicas do Banco do Sul].
- MOREIRA, A. Banco do Sul funcionará em janeiro “com ou sem Brasil”, promete Equador. *Valor Econômico*, 15/09/2009.

- MOTA-VEIGA, P.; RIOS, S. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: Orígenes, iniciativas e dilemas*. Série Comércio Internacional, n. 82. Santiago: CEPAL, 2007.
- NATANSON, J. *La nueva izquierda: Trunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.
- NYKO, D. *Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2011.
- OCAMPO, J. A. La macroeconomía de La bonanza económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL* 93, p. 7-29, 2007.
- OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: Experiencias y desafíos. In: OCAMPO J. A. (Ed.). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sept. 2006. p.13-55.
- ORTÍZ, I.; UGARTECHE, O. *El Banco del Sur: Avances y desafíos*. CADTM, 7/10/2008.
- RESENDE, T. & ALVES, M. R. Banco do Sul deve atrasar devido à eleição na Venezuela. *Valor Econômico*, 02/08/2012.
- REVELEZ, B. L. Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso. *Meridiano* 47, vol. 12, n. 125, maio-jun. 2011, p. 4-10.
- REYGADAS, L.; FILGUEIRA, F. Desigualdad y crisis de incorporación: La caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda. In: SANTOS, T. (Ed.). *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*. Proyecto Repensar América Latina, v. 3, p.133-160, 2011.
- ROCHA, J. Capital inicial do Banco do Sul não terá reservas de BCs, diz Mantega. *Valor Econômico*, 10/12/2007.
- ROMERO, M. J. *Cronología del Banco del Sur*. IFIs Latin American Monitor, 15/09/2008, 2008a.
- ROMERO, M. J. *Stage of definitions on the Bank of the South*. IFIs Latin American Monitor, 17/07/2008, 2008b.
- ROSAS, R. Representantes de governos sul-americanos firmam consenso para criação do Banco do Sul. *Valor Econômico*, 08/10/2007.
- SAGASTI, F.; PRADA, F. Bancos regionales de desarrollo: Una perspectiva comparativa. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Libros de la Cepal, n. 91-129, 2006.
- SCHIFF, M. & WINTERS, L. *Regional Integration and Development*. Washington, DC, World Bank, 2003.
- SCHMIED, J. *Cenários da integração regional: Os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) – o novo caminho da integração da América do Sul*. Cadernos Adenauer VIII, n. 1, 2007.
- SOCAS, J. L. *Hacia una nueva arquitectura financiera regional: El Banco del Sur*. Reunión Regional: Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y El Caribe. Caracas, Venezuela, 8 y 9 de abril de 2010. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/04/To23600004008-o-Hacia_una_nueva_arquitectura_financiera_regional_-_El_Banco_del_Sur.pdf
- STRAUTMAN, G.; SOARES, D. *O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira*. Simpósio Internacional sobre Dívida Pública Construindo uma Nova Arquitetura Financeira. Caracas, 17, 18 e 19 de novembro de 2007.
- STRAUTMAN, G. Banco do Sul avança em seu processo constitutivo. *Revista Pontes Quinzenal*, Vol. 2, n. 14, 2007.
- TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: Las experiencias de América Latina y el Caribe. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Libros de la Cepal n. 91, p.241-268, 2006.
- TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Ministério das Relações Exteriores, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm. Acesso em: 20/01/2016.
- UGARTECHE, O. Entre la realidad y el Sueño: La construcción de una arquitectura financiera sudamericana. *Revista Nueva Sociedad*. n. 217, set./out. 2008.
- UGARTECHE, O. Brasil versus Banco del Sur. *CADTM*, 26/08/2007.
- UNCTAD. *Trade and development report: Regional cooperation for development*. New York and Geneva: UNCTAD, 2007.

E-mail de contato dos autores:
 eliacia@gmail.com
 ambiancarelli@gmail.com

Artigo recebido em setembro de 2013
 e aprovado em agosto de 2014.