

O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E SUA PARTICIPAÇÃO NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

THE NEW DEVELOPMENT BANK AND ITS PARTICIPATION IN SOUTH-SOUTH COOPERATION

Ítalo Augusto 1

Augusto Leal Rinaldi 2

Renan Antônio da Silva 3

Resumo: O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo a análise da participação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) na Cooperação Sul-Sul. Para tanto, foram utilizadas as teorias realista e liberal das Relações Internacionais para entender as dinâmicas internacionais em que se insere o objeto de estudo. Além disso, abordamos o conceito de Cooperação Sul-Sul e debatemos seu uso como categoria de análise na literatura existente. Dentro desse escopo, há que enfatizar o NBD por ter foco em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Com isso, foi feita uma comparação entre o NBD e o Banco Mundial no que concerne às suas características institucionais, suas políticas financeiras e de crédito para demonstrar as principais diferenças e potencialidades que o NBD pode ter em relação à instituição de Bretton Woods. O trabalho fez uso de uma metodologia de análise qualitativa ao focar no desenho institucional das duas instituições, e chegou à conclusão de que várias diretrizes seguidas pelo NBD o diferenciam do Banco Mundial. Como exemplo, o poder de veto que não existe no NBD, a não condicionalidade econômica para países que pedirem empréstimos, a concessão de empréstimos nas moedas dos países que realizaram as operações, o foco em apenas financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, além de tais financiamentos serem apenas para países emergentes e em desenvolvimento. Na Cooperação Sul-Sul, o NBD contribui no engajamento de países emergentes e em desenvolvimento em prol do desenvolvimento econômico através de obras de infraestrutura, além de servir como um complemento para essa questão com déficits consideráveis.

Palavras-chave: Novo Banco de Desenvolvimento; BRICS; Cooperação Sul-Sul; Banco Mundial

Abstract: The present graduation work has as an objective the analyze of the participation of the New Development Bank (NDB) in the South-South Cooperation. For this purpose, it was used realist and liberal theories of International Relations to understand the international dynamics in which the object of study is in. Moreover, we approached the concept of South-South Cooperation and debated its use as a category of analyze in the literature existed. Within that, it needs to be emphasized the NDB for having focus in the infrastructure and sustainable development scope in developing countries. With that being said, it was made a comparison between the NDB and the World Bank regarding their institutional characteristics as well as their financial and credit policies to show their main differences and the potentialities that the NDB might have in relation to the Bretton Woods' institution. The graduation work used a qualitative analysis methodology focusing on the institutional design of both institutions, drawing a conclusion that many guidelines followed by NDB differentiate it from the World Bank. As an example, the veto power which doesn't exist in the NDB, the economic non-conditionality for countries which ask for financial loan, the concession of loans in the currencies of the countries in which the operations will be hold, the focus in just financing infrastructural and sustainable development projects as well as the fact that these loans are only to emerging and developing countries. In the South-South Cooperation the NDB contribute in the commitment of emerging and developing countries on behalf of their economic development through infrastructure projects, in addition to serve as a complement to this scope with considerable deficits.

Key-words: New Development Bank; BRICS; South-South Cooperation; World Bank

1-Aluno da Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. E-mail: italoau@hotmail.com

2- Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com ênfase em Política Internacional e doutorando em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, sou professor no curso de Relações Internacionais da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) e do Centro Universitário Belas Artes (SP). Em 2019, fui Visiting Ph.D. Researcher no Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA), sediado em Hamburgo. Lattes:<http://lattes.cnpq.br/4182828153622280>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9555-7914>.

E-mail: biotec@umc.br

3- Doutor em Educação Escolar pela UNESP/ Araraquara. Possui 9 pós - doutorados (Brasil e Exterior). Docente Permanente do PPG em Políticas Públicas da UMC. Pesquisador do Departamento de Pesquisa do Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5491042310888384>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1171-217X>

E-mail: r.silva@unesp.br

Introdução

A infraestrutura é um ponto de destaque no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), também conhecido como Banco do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Isso deve ser enfatizado pois, segundo Griffith Jones (2014), há um déficit muito grande no âmbito da infraestrutura, como por exemplo, a falta de acesso a eletricidade, água potável e saneamento básico (GRIFFITH JONES, 2014). Além disso, em 2013, apenas 30% dos empréstimos do Banco Mundial foram para infraestrutura. Portanto, o vácuo do financiamento na área foi uma das razões para a criação do NBD (GRIFFITH JONES, 2014).

A missão do banco é mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável no BRICS¹, em outras economias emergentes e em desenvolvimento, além de fortalecer a cooperação entre os membros e complementar os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global (BRICS, 2014). O presente artigo tem como foco estudar o BRICS e seu banco para compreender sua participação na política e economia internacional, assim como a participação do NBD na Cooperação Sul-Sul com foco em responder à pergunta: “Quais são as contribuições do Novo Banco de Desenvolvimento para a Cooperação Sul-Sul?” Esse tema foi escolhido para abordar o NBD pois o próprio caráter do banco é focar em países emergentes e em desenvolvimento, que se refere diretamente a um dos pilares da Cooperação Sul-Sul².

Além disso, foi feita uma comparação entre o NBD e o Banco Mundial no que concerne às suas características institucionais, às políticas financeiras e de crédito para demonstrar as principais diferenças e potencialidades que o NBD pode ter em relação à instituição de Bretton Woods. O trabalho fez uso de uma metodologia de análise qualitativa ao focar no desenho institucional das duas instituições, e chegou à conclusão de que várias diretrizes seguidas pelo NBD o diferenciam do Banco Mundial. Como exemplo, o poder de veto que não é uma diretriz presente no NBD, a não condicionalidade econômica para países que pedirem empréstimos, a concessão de empréstimos nas moedas dos países onde serão realizadas as operações, o foco em financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, além de tais financiamentos serem voltados aos países emergentes e em desenvolvimento.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a próxima seção aborda o debate teórico entre as teorias realista e liberal das Relações Internacionais no âmbito da cooperação. Na sequência, abordamos a história e o conceito de Cooperação Sul-Sul buscando entender seus múltiplos usos ao longo do tempo. Depois, discutimos o que levou os países do BRICS a criarem um Banco próprio e, em seguida, o comparamos com as políticas financeiras e creditícias feitas pelo Banco Mundial, assim como suas características institucionais. Nas Considerações Finais, retomamos a discussão feita ao longo do trabalho e apontamos para possível futura agenda de pesquisa a ser desenvolvida.

Teorias realista e liberal das relações internacionais no âmbito da cooperação

Para uma melhor compreensão das dinâmicas da Cooperação Sul-Sul, assim como a atuação do Novo Banco de Desenvolvimento neste tema, é importante considerar o papel das teorias para entender os pressupostos que trazem para a cooperação. Nesta seção, serão abordadas as teorias realista e liberal pelo fato de terem travados debates de grande riqueza no âmbito da cooperação internacional, contrapondo as ideias de cada uma para entender tais dinâmicas nas Relações Internacionais.

Na ótica realista de John Mearsheimer (1995), a cooperação entre os Estados tem

¹ Acrônimo criado em 2001 pelo economista Jim O'Neill em relatórios de um banco de investimentos chamado Goldman Sachs onde enfatizavam que esses países emergentes – apenas com Brasil, Rússia, Índia e China – poderiam ter um desempenho econômico superior aos países do G7 (O'NEILL, 2001)

² Para Oliver Stuenkel, a Cooperação Sul-Sul é descrita como “a troca de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento, incluindo comércio, investimento, assistência ao desenvolvimento e outras circulações financeiras” (STUENKEL, 2015, p.9). Segundo Bruno Pino a Cooperação Sul-Sul “seria caracterizada pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos, sendo orientada pela própria demanda dos países parceiros” (PINO, 2014, p.12).

limites por conta dos constrangimentos que a lógica da competição por segurança trás. Portanto, uma paz genuína onde Estados não competem por poder não é provável de acontecer (MEARSHEIMER, 1995). Além disso, Mearsheimer cita dois fatores que inibem a cooperação: considerações de ganhos relativos e a preocupação quanto à trapaça. Estados cooperando devem considerar como os benefícios ou ganhos serão distribuídos entre eles. Também podem pensar em termos de ganhos absolutos, que significa que cada lado foca em maximizar seus próprios benefícios e se preocupa pouco sobre o quanto o outro lado ganha ou perde. De qualquer forma, é importante pontuar que, para o autor, mesmo em um mundo competitivo, a cooperação ocorre. A lógica de balança de poder, por exemplo, faz com que os Estados formem alianças e cooperem contra inimigos em comum (MEARSHEIMER, 1995).

Kenneth Waltz (1979; 2001), outro autor realista, afirma que “Estados podem cooperar assim como competir. Quando a competição se tornar mais importante que a cooperação seus objetivos domésticos podem mitigar a competição externa entre eles” (WALTZ, 2001, p.206). O autor pontua, também, que os Estados conduzem seus assuntos sob a sombra da violência, pois quando um Estado usa a força, todos os outros precisam estar preparados ou viverem sob a proteção de seus vizinhos com maior poder militar devido à ameaça da violência e o uso da força (WALTZ, 1979).

Numa visão voltada aos países em desenvolvimento, Stephen Krasner (1985) considera que eles estão preocupados com as vulnerabilidades e ameaças. Os Estados do então chamado “Terceiro Mundo” querem tanto poder e controle quanto riqueza. Portanto, para Krasner, a estratégia é mudar as regras do jogo em várias questões internacionais. No entanto, tais esforços são incompatíveis com os interesses de longo prazo dos países desenvolvidos, além de que a maioria dos países do Sul não podem esperar lidar com suas vulnerabilidades internacionais a não ser que desafiem princípios, normas e regras impostas pelas potências (KRASNER, 1985).

Para ele, países em desenvolvimento têm demandado maior participação nas instituições internacionais. A UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), por exemplo, foi criada para oferecer um contrapeso ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), que foi considerado pelos países em desenvolvimento como uma instituição dedicada a uma abordagem pró-mercado (KRASNER, 1985). Com a ajuda dos regimes internacionais, eles legitimam o direito de Estados individuais exercitarem o controle soberano sobre uma variedade de atividades. Segundo o autor, demandas para uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) são a mais clara manifestação de reestruturação dos regimes internacionais pró-mercado (KRASNER, 1985).

Em uma outra perspectiva, o autor liberal Robert Keohane, em seu livro *“After Hegemony”*, afirma que a cooperação “demanda que as ações dos indivíduos ou organizações sejam levadas a uma conformidade com cada um através de um processo de negociação, que é descrita como coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51). Além disso, ele descreve a cooperação como “algo que ocorre quando os atores ajustam seus comportamentos para as preferências dos outros através de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51)

Já no livro *“Power and Interdependence”*, Joseph Nye e Robert Keohane (2011) enfatizam que líderes políticos sempre usam a retórica da interdependência para retratá-la como uma necessidade, argumentando que conflitos de interesse são reduzidos com a interdependência e que a cooperação é uma ferramenta para responder aos problemas do mundo (KEOHANE; NYE, 2011). Nesse mesmo sentido, o termo interdependência complexa foi cunhado pelos autores para delinear que os Estados são mutualmente dependentes uns dos outros para seu próprio bem-estar. Portanto, para os autores, há três características que descrevem a interdependência complexa: primeiro, há um múltiplo canal de contato entre as sociedades; segundo, uma falta de hierarquia clara nos assuntos internacionais e, terceiro, a irrelevância da força militar (KEOHANE; NYE, 2011).

Com tais perspectivas em mente, tanto a abordagem teórica realista, principalmente àquela referente aos países em desenvolvimento de Stephen Krasner, quanto a abordagem liberal da interdependência complexa ajudarão a entender as dinâmicas em que se inserem o BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Novo Banco de Desenvolvimento.

Cooperação sul-sul nas relações internacionais

Como um conceito político, a Cooperação Sul-Sul teve seu início no período pós-2ª Guerra Mundial quando países em desenvolvimento da Ásia e África estavam sendo libertos de seu período colonial (MODI, 2011). A ONU a define como

(...) um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento buscam seus objetivos de desenvolvimento de capacidades individuais e/ou compartilhados através do intercâmbio de conhecimentos, habilidades, recursos e expertise técnica, e através de ações coletivas regionais e inter-regionais, incluindo parcerias que envolvem governos, organizações regionais, sociedade civil, academia e o setor privado, para seu benefício individual e/ou mútuo dentro e entre regiões. (UNITED NATIONS, 2016, p. 5).

Para Oliver Stuenkel (2015), a Cooperação Sul-Sul é descrita como “a troca de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento, incluindo comércio, investimento, assistência ao desenvolvimento e outras circulações financeiras” (STUENKEL, 2015, p.9). Segundo Bruno Pino (2014), a Cooperação Sul-Sul “seria caracterizada pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos, sendo orientada pela própria demanda dos países parceiros” (PINO, 2014, p.12). Na visão de Kevin Gray e Barry Gills (2016) a Cooperação Sul-Sul

(...) tem sido um conceito e um conjunto de práticas em busca de mudanças históricas através da visão de benefício mútuo e solidariedade entre os países em desvantagem no sistema mundial. O conceito mostra a esperança que o desenvolvimento pode ser alcançado pelos países pobres através de assistência mútua entre cada um. (GRAY; GILLS, 2016, p. 557).

Neissan Besharati e Paulo Esteves (2015) pontuam que

(...) a Cooperação Sul-Sul é uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento internacional que, apesar de bastante heterogênea, é baseada em uma narrativa consistente que, ao longo de quase seis décadas, tem sustentado as posições de países em desenvolvimento no campo. (BESHARATI; ESTEVES, 2015, p. 291).

Além disso, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) define a Cooperação Sul-Sul como

(...) doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos às exportações) proporcionados por um país do sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, alívios de dívida e assistência humanitária, e suas contribuições a instituições multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento. (ECOSOC, 2009, p.11-12 apud PINO, 2014, p. 13).

No mesmo sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define a Cooperação Sul-Sul como “amplo sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico” (UNDP, 2007 apud PINO, 2014). Não obstante, é preciso incluir a Cooperação Norte-Sul

(CNS) e diferenciá-la da Cooperação Sul-Sul para entender as dinâmicas em que cada uma se insere. A Cooperação Norte-Sul tem suas origens nas iniciativas empreendidas pelos norte-americanos no pós-2ª Guerra Mundial.

Para Carlos Milani (2012) a diferenciação entre a Cooperação Sul-Sul e a CNS se dá através da empiria. Para ele, diferenciar os dois conceitos se baseia em ir além da análise dos discursos e governos dos países em desenvolvimento pelo fato de ser importante conhecer os países em que os projetos de Cooperação Sul-Sul estão sendo adotados e pensar sobre tais impactos na perspectiva do beneficiário da cooperação feita, no caso, países em desenvolvimento (MILANI, 2012). Ela é definida como

(...) um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. (MILANI, 2012, p. 211).

Dito isso, a Cooperação Norte-Sul tem o caráter de solidariedade e essa seria a principal diferença entre a CNS e a Cooperação Sul-Sul, que tem um caráter mais voltado para benefícios mútuos entre as partes envolvidas. Outra questão importante seria em relação aos doadores e beneficiários, pois na CNS os doadores são países desenvolvidos e os beneficiários são países em desenvolvimento e/ou de renda baixa. Já no caso da Cooperação Sul-Sul os doadores e beneficiários são países em desenvolvimento ou de renda baixa. Com isso em mente, segue-se para uma contextualização histórica da Cooperação Sul-Sul e seus desdobramentos nas Relações Internacionais.

Uma das primeiras realizações práticas de tal conceito foi a Conferência de Bandung, em abril de 1955, que reuniu um total de 29 países africanos e asiáticos, havendo, portanto, pela primeira vez, um encontro de cúpula que unia vários países do Terceiro Mundo (LEITE, 2011). Nela foi expressa a ideia de um grupo de países em prol da inserção internacional independente e autônoma com interesses mútuos como, por exemplo, o passado de dominação colonial, repudiando o colonialismo/neocolonialismo e o interesse em preservar a paz mundial (LEITE, 2011). Os 29 países participantes da conferência enumeraram alguns princípios para guiar sua cooperação e isso estava ligado a um consenso em relação a uma posição equidistante do conflito bipolar da Guerra Fria (PINO, 2014).

Outro exemplo nesse sentido foi o Movimento dos Países Não Alinhados em 1961, criado durante a Primeira Conferência de Chefes de Estado de Países Não Alinhados em Belgrado, com 23 países afro-asiáticos, um latino-americano e um europeu. Eles eram intitulados como não alinhados devido a cinco motivos: I – busca de uma política independente fundada na coexistência pacífica e no não-alinhamento, ou adoção de uma atitude favorável a essa política; II- Apoio aos movimentos de libertação nacional; III- Abstenção de qualquer aliança militar coletiva nos quadros dos conflitos entre as grandes potências; IV- Rechaço de qualquer aliança bilateral com uma grande potência; e V- a rejeição ao estabelecimento voluntário sobre seu território de bases militares estrangeira (LEITE, 2011). Esse movimento teve importância no que concerne a uma concertação dos países do Sul na agenda do desenvolvimento econômico, além de uma aliança em prol de uma maior independência dos países em desenvolvimento em relação às duas superpotências da época, Estados Unidos e União Soviética.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) entre março e junho de 1964, em Genebra, com a participação de 119 países, também foi outro marco significativo para a Cooperação Sul-Sul. A conferência se concentrou em três grandes áreas: exportações de produtos primários, sistema de preferências e aporte de recursos internacionais aos países em desenvolvimento (LEITE, 2011). Ela deu origem, também, ao G77 com 77 países, tornando-se uma plataforma para os países em desenvolvimento negociarem com os desenvolvidos durante as décadas seguintes (DE RENZIO; SEIFERT, 2014).

Na década de 70 houve o auge da cooperação Sul-Sul com uma mudança na agenda do desenvolvimento econômico, idealizando a demolição da velha ordem internacional e instaurando uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Nesse contexto surge também a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) (SOARES, 1994

apud APOLINÁRIO JÚNIOR, 2019). Em 1976, é aprovada uma recomendação realizada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) na Assembleia Geral da ONU (AGNU) prevendo a convocação de uma Conferência sobre a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento. Em 1978 essa reunião é realizada com 138 países e o documento final dela estabelecerá o quadro conceitual e operacional da CTPD, conhecido como “Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)”. Com o plano, foram estabelecidas as diretrizes da Cooperação Sul-Sul em termos técnicos e em 19 de dezembro de 1978, a resolução nº22/134 é aprovada na Assembleia Geral da ONU reconhecendo o conteúdo do Plano (PINO, 2014).

Nos anos 80 ocorreu a criação do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), concluído em 1987. Ele foi assinado por mais de quarenta países e permitiu ampliar o comércio entre os países em desenvolvimento por meio de desgravações tarifárias. No entanto, países do Sul continuavam isolados dos processos de tomada das principais decisões no plano multilateral, com escassa representatividade e legitimidade na política internacional (LEITE, 2011).

Foi então que, no começo do século XXI houve, novamente, uma escalada da Cooperação Sul-Sul, pois diversos países de renda média buscaram intensificar suas ações de cooperação internacional nesse período. Dentre eles, os chamados BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – ganharam espaço na economia mundial devido à suas taxas de crescimento no início dos anos 2000, fazendo com que o PIB de seus países passasse a representar uma parcela considerável da produção mundial³ (APOLINÁRIO JÚNIOR, 2019).

Portanto, como ficou evidente, a Cooperação Sul-Sul é um conceito de longa data, com seu início na década de 1950 que ainda está atuando nas Relações Internacionais. Dito isso, o âmbito do financiamento ao desenvolvimento por parte dos países do BRICS, pautado na atuação do Novo Banco do Desenvolvimento (NBD), será enfatizado na próxima seção para que haja uma interconexão entre a prática da Cooperação Sul-Sul e o NBD.

Brics e o novo banco de desenvolvimento na cooperação sul-sul

Para entender a atuação do Novo Banco de Desenvolvimento na Cooperação Sul-Sul é preciso lembrar as origens do acrônimo BRICS. O conceito foi introduzido em relatórios publicados pelo banco de investimentos Goldman Sachs, ainda com o acrônimo BRIC, em 2001 (O’NEILL, 2001). Esses relatórios enfatizavam que algumas economias emergentes, como Brasil, Rússia, Índia e China poderiam ter um desempenho econômico superior aos países do G7. Tais estimativas, segundo Jim O’Neill (2001), trariam discussões em relação ao redirecionamento da política monetária, fiscal e econômica global, além da necessidade de cooperação política e econômica com bases globais (BUENO, 2018).

Adicionalmente, os BRICS surgem como um mecanismo político-diplomático que é criado em um momento de redesenho da governança global, onde há a percepção cada vez maior do déficit de representatividade e legitimidade das estruturas gestadas no pós-2ª Guerra Mundial (REIS, 2013). A primeira reunião informal promovida por líderes do BRICS ocorreu em 2006, num almoço de trabalho às margens da Assembleia Geral da ONU, coordenado pelos russos em Nova York. Foi então que, em 16 de junho de 2009 a Rússia sediou a 1ª Cúpula dos Líderes do BRICS, com a participação dos presidentes de Brasil, Rússia, Índia e China, em Ecatimburgo, ainda sem a participação da África do Sul, que foi introduzida ao BRICS em 2011.

Eles se comprometeram em avançar na reforma das instituições financeiras internacionais, como FMI e Banco Mundial, afirmando que países emergentes e em desenvolvimento deveriam ter maior representação nelas. Além disso, tinham como propósito, fortalecer a segurança, a estabilidade internacional e o multilateralismo com a ONU desempenhando papel central, além de defender a reforma da mesma e de seu Conselho de Segurança, tornando-o mais representativo e eficaz (REIS, 2013).

³ A participação destes países no produto global pulou de um quinto em 1990 para cerca de um terço em 2008, chegando a quase 40% em 2014. Ao longo deste período, acumularam volumosas reservas internacionais – por exemplo, Brasil acumulou cerca de US\$ 375 bilhões até 2012, enquanto a China alcançou a marca de US\$ 3,5 trilhões neste mesmo período (ACIOLY, 2019)

Outro fator importante nesse momento foi a crise econômico-financeira de 2008 que evidenciou a necessidade dos países do BRIC na gestão da economia internacional pois, em termos numéricos, eles representavam cerca de 43% da população mundial, 18% do PIB nominal e 25% do PIB per capita, além de 25% da área terrestre do planeta e 46% do crescimento econômico global de 2000 a 2008 (REIS, 2013).

Mais adiante, com um processo de institucionalização do BRICS na Cooperação Sul-Sul, houve a ideia de criação de um Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD). Na 6ª Cúpula dos BRICS, realizada em julho de 2014, foi assinado o Acordo Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). O intuito era mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável no BRICS, em outras economias emergentes e em desenvolvimento, além de fortalecer a cooperação entre os membros e complementar os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global (BRICS, 2014).

No entanto, deve-se considerar o lado crítico sobre o processo de consolidação do NBD na Cooperação Sul-Sul. Críticos da noção de que a Cooperação Sul-Sul e a ascensão do BRICS seriam sempre benéficas já apontaram sobre a Partilha da África do BRICS, argumentando que a Cooperação Sul-Sul tem semelhanças com a interação econômica entre o Norte e o Sul à medida que potências emergentes como a Índia e a China vão se transformando em grandes polos da economia global e aumentando as disparidades do Sul Global (STUENKEL, 2017).

Apesar disso, a infraestrutura é crucial para aumentar o acesso a serviços básicos. Déficits em infraestrutura são expressivos, com 1.4 bilhão de pessoas sem acesso a eletricidade, 900 milhões sem acesso a água potável e 2.6 bilhões com falta de acesso a saneamento básico. Em 2013, apenas 30% dos empréstimos do Banco Mundial foram para infraestrutura. Portanto, o vácuo do financiamento na área foi uma das razões para a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (GRIFFITT JONES, 2014).

Adicionalmente, países em desenvolvimento precisam de crescimento no investimento em infraestrutura para acelerar o desenvolvimento e o crescimento econômico, reduzindo níveis de desigualdade, pois quando países se movem de economias de indústria primária para secundária e terciária a infraestrutura torna-se mais importante (KINGSLEY, 2013). Dito isso, o âmbito de financiamento de projetos em infraestrutura representa transações de US\$ 3 trilhões e as estimativas são de que recursos para as economias em desenvolvimento financiem os projetos em infraestrutura são de US\$ 2 trilhões por ano, porém as instituições multilaterais existentes têm capacidade de financiar apenas US\$ 1 trilhão. Com isso, há uma demanda de recursos na área de investimentos para os países em desenvolvimento (BAUMANN, 2017).

A ascensão do BRICS trouxe, também, uma descentralização do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) desestabilizando a posição ocupada pelos doadores tradicionais e a posição dos novos provedores (BASHARATI; ESTEVES, 2015). Isso segue a linha do “efeito BRICS”, sustentado em três dimensões: (1) A articulação de novas posições além da relação doador/ receptor; (2) A introdução de novos modelos de cooperação para o desenvolvimento; e (3) a transformação da arquitetura institucional e mecanismos de governança no campo da CID (GOMES; ESTEVES, 2018).

Nessa linha, o BRICS serviu como um veículo importante para fortalecer a Cooperação Sul-Sul. Segundo Oliver Stuenkel (2017), ao institucionalizarem o bloco paulatinamente, os países do grupo tomaram posse do conceito e o transformaram em algo muito mais político do que Jim O’Neill pretendia que fosse. Dito isso, enquanto o BRICS foi, até 2014, marcado principalmente por sua falta de normas vinculativas, um banco de desenvolvimento é interpretado como a etapa para uma cooperação financeira institucionalizada (STUENKEL, 2017).

Portanto, para o autor, a possibilidade de o BRICS estabelecer novos paradigmas para o desenvolvimento ou para as finanças internacionais está ligada a questão de se, e como, a Cooperação Sul-Sul se diferencia da cooperação Norte-Sul devido ao fato de que muitas análises da Cooperação Sul-Sul se baseiam na noção de que ela seria menos exploratória do que a Norte-Sul, além de as interações econômicas entre os Estados do sul responderem melhor às necessidades de desenvolvimento do sul (STUENKEL, 2017).

Nesse sentido, e utilizando-se dá abordagem de Oliver Stuenkel sobre o conceito de Cooperação Sul-Sul, o NBD tem uma contribuição no que concerne à possibilidade de engajar países emergentes e em desenvolvimento em prol do desenvolvimento econômico dos próprios através de obras de infraestrutura, trazendo benefícios para suas respectivas populações, além do fato de o banco servir como um mecanismo de válvula de escape para o âmbito da infraestrutura que tem déficits consideráveis.

Novo banco de desenvolvimento e o banco mundial

Há, também, a discussão em relação às políticas empregadas pelo NBD, comparando-o com as instituições criadas em Bretton Woods, como o Banco Mundial. A esse respeito, o NBD é uma instituição financeira multilateral de alcance global inédita por ter sido fundada por apenas cinco países, todos considerados economias em desenvolvimento (PEREIRA; MILANI, 2018). Os presidentes dos cinco países do BRICS apresentaram o NDB como sendo uma instituição que complementa os esforços de outros bancos similares e responder à necessidade de se construir uma agenda moderna para as questões do século XXI em um contexto de mudanças importantes na economia internacional (ACIOLY, 2019).

O banco tem um capital subscrito inicial de US\$50 bilhões com cada membro contribuindo com US\$10 bilhões e, US\$100 bilhões de capital autorizado inicial com o poder de voto de cada membro sendo igual à sua participação acionária subscrita no capital social do banco (BRICS, 2014). Em termos comparativos, o montante de capital autorizado do NBD é menos da metade do capital do Banco Mundial (US\$252,8 bilhões), sendo considerado baixo para seus propósitos e levantando dúvidas à real capacidade de financiamento do banco para fazer diferença em termos de impacto global (ACIOLY, 2019).

Não obstante, a única forma de um país ter poder de veto é detendo 40% do capital e dos direitos de voto na estrutura de governança. Essa possibilidade não acontece com países já desenvolvidos e não mutuários pois de acordo com o artigo 8º do Acordo Constitutivo, esses países não podem subscrever mais do que 20% do capital do NBD (BRICS, 2014). Portanto, pelo menos 80% do capital do NBD tem que ser subscrito por países em desenvolvimento além de determinar que pelo menos 55% do capital e dos direitos de voto do NBD devem ser controlados pelos países fundadores (BRICS, 2014). Em síntese, o banco ainda será praticamente controlado pelo BRICS.

Para a mobilização de recursos financeiros o artigo 7º do Acordo Constitutivo do banco prescreve que dos US\$50 bilhões de capital subscrito do NBD, 20% serão pagos e 80% exigíveis (BRICS, 2014). Além disso, o artigo 20 do Acordo Constitutivo define que o portfólio de empréstimos do NBD não pode ser maior em valor do que seu capital subscrito (BRICS, 2014). O banco está autorizado a captar até US\$40 bilhões nos mercados financeiros, mas, existem dificuldades relacionadas à confiança na instituição, à disponibilidade de mercados e à expansão do seu capital (PEREIRA; MILANI, 2018).

A entrada de países emergentes, em desenvolvimento e desenvolvidos com rating maiores como acionistas do NBD poderia contribuir com o aumento de capital se a avaliação de tais países for maior que a dos países do BRICS (ACIOLY, 2019). O NBD já recebeu o AAA de duas agências de classificação de risco chinesas: China Chengxin Credit Rating Group e a China Lianhe Credit Rating Co Ltd. Para se conquistar uma classificação de risco nas agências internacionais, a tendência é que o NBD tenha dificuldades com a forma com que elas analisam os acionistas do banco (PEREIRA; MILANI, 2018). Somente a China tem uma boa nota de crédito entre os cinco membros fundadores do banco. Portanto, 20% do capital subscrito será ofertado por países com rating igual ou superior a AA (HUMPHREY, 2015).

Outra questão é se o mesmo desenvolverá paradigmas de empréstimos diferentes do Banco Mundial, evitando as condicionalidades que vêm junto com os empréstimos da instituição de Bretton Woods. A respeito disso, há um consenso no BRICS de que a condicionalidade vai contra o princípio da soberania, além do fato de o banco ter um escopo voltado para projetos, portanto, sendo de difícil efetividade os empréstimos dedicados a ajustes estruturais (PEREIRA; MILANI, 2018). Para Oliver Stuenkel (2017), essa atitude poderia levar observadores ocidentais a acusarem o NBD de oferecer “empréstimos ilícitos” e atrapalhar o

Ocidente a promover suas políticas nos países em desenvolvimento (STUENKEL, 2017).
Nesse sentido, Green e Kalomeris (2015) argumentam que

(...) por um lado, o banco pode ser visto como uma alternativa à condicionalidade ocidental das instituições existentes. As condições dos bancos multilaterais de desenvolvimento são muitas vezes excessivas e até mesmo hipócritas quando as exigências excedem as ações de um fiador que esteja num ponto semelhante de desenvolvimento. (GREEN; KALOMERIS, 2015, p. 2).

Na política cambial, a intenção do NBD é corrigir um problema dos empréstimos do Banco Mundial sobre transferência do risco relacionado com as flutuações cambiais aos mutuários. Para isso, no artigo 24 do Acordo Constitutivo foi acordado que o banco conceda empréstimos em moedas dos países onde serão realizadas as operações (BRICS, 2014). Enquanto isso, no Banco Mundial, vê-se que as condições de empréstimo relacionadas com o risco de flutuação no câmbio e nas taxas de juros, por exemplo melhoraram nas últimas décadas, mas a margem de receita líquida vem decrescendo ao longo dos últimos anos (CURREY, 2014; RICE, 2016 apud PEREIRA; MILANI, 2018).

No que concerne à política de crédito do NBD, Batista Júnior (2016) enfatiza que o fato de o banco ter um curto tempo de existência, da escassez de capital disponível e da pequena capacidade de avaliação de projetos, a direção não pretende expor o banco a riscos excessivos. Portanto, na fase inicial do banco a ideia é concentrar-se na realização de empréstimos soberanos e cofinanciamento de projetos em cooperação com bancos nacionais de desenvolvimento (JÚNIOR, 2016 apud PEREIRA; MILANI, 2018). Em seus três primeiros anos de funcionamento o banco já aprovou trinta projetos no valor de US\$8,1 bilhões nos países do BRICS, distribuídos nos setores de energia, transporte, água, esgotamento sanitário, proteção contra enchentes, infraestrutura social e urbana e produção limpa (ACIOLY, 2019).

Para o presidente do NBD, K.V. Kamath (2015-2020), uma das razões do banco ser considerado novo é a velocidade do ciclo que se inicia na identificação de projetos até a aprovação dos empréstimos. Batista Junior (2016) afirma que a intenção é de encurtar a duração desse processo para aproximadamente seis meses. (JUNIOR, 2016 apud PEREIRA; MILANI, 2018). No caso do Banco Mundial um dos maiores problemas é o longo tempo que é necessário para a aprovação de empréstimos que atualmente tem uma duração de dois anos (WOODS, 2008 apud PEREIRA; MILANI, 2018). O NBD não pretende reproduzir tal experiência mesmo que haja o objetivo de agilizar o processo de concessão de crédito.

Considerações finais

Esse artigo teve como objetivo analisar quais são as principais contribuições que o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) tem no âmbito da Cooperação Sul-Sul. O próprio conceito ganhou corpo a partir do pós-2ª Guerra Mundial e foi se desenvolvendo desde então, até que atores de representatividade relevante na política internacional, como o BRICS, começaram a ter um papel de destaque nessa área a partir de decisões tomadas em prol de uma maior institucionalização do grupo e uma ideia para a concertação das Relações Internacionais do século XXI, com a criação de um Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD).

A criação do NBD é de grande valia não para contrapor a ordem internacional já estabelecida, mas sim complementar e ajudar as instituições financeiras internacionais no âmbito de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, trazendo consigo uma maior relevância do BRICS na ordem econômica internacional. As questões de governança institucional e políticas financeira e creditícia do NBD também é algo a ser ressaltado, pois, a não condicionalidade do banco para empréstimos aos países emergentes e em desenvolvimento é importante para que as instituições financeiras já estabelecidas, como FMI e Banco Mundial, repensem sobre suas diretrizes econômicas.

Adicionalmente, o papel do banco na Cooperação Sul-Sul deve ser encarado como de contribuição no âmbito da infraestrutura, partindo do pressuposto que tal questão tem déficits

consideráveis. Portanto, obras desse tipo podem trazer um desenvolvimento econômico para os países emergentes e em desenvolvimento com benefícios para suas respectivas populações.

Por fim, o trabalho fez uso de uma metodologia de análise qualitativa ao focar no desenho institucional do NBD e do Banco Mundial chegando à conclusão de que várias diretrizes seguidas pelo NBD o diferenciam da instituição de Bretton Woods. Como exemplo, a não existência do poder de veto no banco, a não condicionalidade econômica para países que pedirem empréstimos, a concessão de empréstimos nas moedas dos países que realizaram as operações, o foco em apenas financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, além de tais financiamentos serem apenas para países emergentes e em desenvolvimento.

Referências

ACIOLY, Luciana. **Arquitetura Financeira Conjunta do BRICS: O Novo Banco de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 86 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD_2463.pdf?fbclid=IwAR3iaq4HpwAQ_vPmYLO9BkMoc5KWZWOWJ-HfU_qZvZCnAjrVn5mNuiqM3bg>. Acesso em: 02 out. 2019.

APOLINÁRIO JÚNIOR, Laerte. **A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como instrumento de política externa: a economia política da cooperação técnica brasileira**. 2019. 300 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-15082019-132439/pt-br.php>>. Acesso em: 14 set. 2019.

BAUMANN, Renato. Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 2, p.287-303, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-31572017000200287&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 29 abr. 2019

BESHARATI, Neishan; ESTEVES, Paulo. **Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p.289-330, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100289&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 mai. 2019

BRICS. **Agreement on the New Development Bank**. 2014. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BUENO, Elen de Paula. **BRICS e as reformas das Instituições Internacionais**. 2018. 336 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DE RENZIO, P; SEIFERT, J. **South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options**. Third World Quarterly, 35(10), 1860-1875, 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2014.971603>> Acesso em: 17 jul. 2019

GOMES, G. Z; ESTEVES, P. **The BRICS Effect: Impacts of South-South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation**. IDS Bulletin Vol. 49 No. 3, 2018. Disponível em: <<https://bulletin.ids.ac.uk/idsbo/article/view/2984>> Acesso em: 17 mai. 2019

GRAY, Kevin; GILLS, Barry K.. **South-South Cooperation and the rise of the Global South**. Third World Quarterly. Taylor & Francis Group, p. 557-574. 24 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1128817>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GREEN, Russell; KALOMERIS, Elisabeth. **Advice for the BRICS Summit:** Designing the New Development Bank. 2015. Disponível em: <https://scholarship.rice.edu/bitstream/handle/1911/91924/BI-Brief-070915-BRICS_NDB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jul. 2019

GRIFFITH-JONES, Stephany. **A BRICS DEVELOPMENT BANK: A DREAM COMING TRUE?** UNCTAD Discussion Papers, Genebra, p.1-17, Mar. 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf&ved=2ahUKEwj3x6ff9KXiAhWzK7kGHfw9AokQFjAAegQIARAB&usq=A0vVaw0DDSGpKmyPHyCIN0pi500> Acesso em: 12 mai. 2019

HUMPHREY, Chris. **The politics of loan pricing in multilateral development banks.** Review of International Political Economy, v. 21, n. 3, p. 611-639, 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290.2013.858365?journalCode=rrip20>> Acesso em: 17 jul. 2019

KEOHANE, Robert O.; NYE JUNIOR, Joseph Samuel. **Power and Interdependence.** 4. ed. New York: Logman Classics In Political Science, 2012. 330 p.

_____. **After Hegemony:** Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Linotron Sabon, 1984. 303 p.

KINGSLEY, Kelly Mua. **Perspectives of Infrastructure Development in Fragile Economies:** Minding the Gap between Infrastructure and Development. SSRN, Boston, p.1-55, 25 maio 2016. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2735930> Acesso em: 17 mai. 2019

KRASNER, Stephen. **Structural Conflict:** The Third World Against Global Liberalism. Los Angeles: Political Science Economics, 1985. 363 p.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa:** os governos de Jânio Quadros/ João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 228p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=153> Acesso em: 05 mai. 2019

MEARSHEIMER, John. **The False Promise of International Institutions.** Mit Press, Cambridge, v. 19, n. 3, p.5-49, 20 set. 2012. Disponível em: <<http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/68/5.%20J.%20Mearsheimer%20-%20The%20False%20Promise%20of%20International%20Institutions.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

MILANI, Carlos R. S.. **APRENDENDO COM A HISTÓRIA:** críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p.211-231, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a03.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

MODI, Renu. **South-South Cooperation:** Africa on the Centre Stage. International Political Economy Series, 2011. 263 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283496684_South-South_Cooperation_Africa_on_the_Centre_Stage>. Acesso em: 11 ago. 2019.

O'NEILL, Jim. **Building better economic BRICs.** Global Economics Paper, n. 66, 30 nov. 2001. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019

PEREIRA, Rafael Antonio Anicio; MILANI, Marcelo. **O Financiamento do Desenvolvimento e o Novo Banco do Brics: uma alternativa ao Banco Mundial?**. Planejamento e Políticas Públicas, São Paulo, n. 51, p.13-36, 2018. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/866%3E>> Acesso em: 01 mai. 2019

PINO, B. A. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul**. In: MELLO e Souza, a. (Org.). Repensando a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. Brasília: IPEA, 2014. P-57-86.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. **BRICS: surgimento e evolução**. In: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional, 2º ed. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 47-72. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf> Acesso em: 14 jul. 2019

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da Ordem Global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017. 349 p

_____. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA): The rise of the Global South?**. Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group, 2015. 200 p.

UNITED NATIONS (Org.). **Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation**. 2016. Disponível em: <<https://undocs.org/SSC/19/3>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

_____. **General Assembly - Thirty-third Session**. 1978. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33r134.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War: A Theoretical Analysis**. New York: Columbia University Press, 2001. 264 p.

_____. **Theory of International Politics**. California: Addison-Wesley, 1979. 250 p.

Recebido em 7 de maio de 2020.
Aceito em 2 de junho de 2020.