



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

ELIA ELISA MANCINI CIA

**O BANCO DO SUL, SEUS DILEMAS E OS DIVERGENTES
PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
PARA A AMÉRICA DO SUL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
CIÊNCIAS ECONÔMICAS.**

PROF. DR. ANDRÉ MARTINS BIANCARELI – ORIENTADOR

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR ELIA ELISA MANCINI
CIA E ORIENTADA PELO PROF. DR. ANDRÉ MARTINS
BIANCARELI.**

A handwritten signature in blue ink, which appears to be "André Martins Biancareli", is written over a horizontal line.

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

C48b Cia, Elia Elisa Mancini, 1986-
O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul / Elia Elisa Mancini Cia. - Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: André Martins Biancareli.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
1. Banco do Sul. 2. Integração regional. 3. Integração econômica. 4. Política externa. I. Biancareli, André Martins, 1978-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

12-019-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The South Bank, dilemmas and conflicting regional integration projects for South America

Palavras-chave em inglês:

Bank of the South
Regional integration
Economic integration
Foreign policy

Área de Concentração: Ciências econômicas

Titulação: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

André Martins Biancareli
Pedro Paulo Zahluth Bastos
Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

Data da defesa: 10-02-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Dissertação de Mestrado

Aluna: ELIA ELISA MANCINI CIA

**“O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos
de integração regional para a América do Sul”**

Defendida em 10 / 02 / 2012

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. ANDRÉ MARTINS BIANCARELI
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS
IE / UNICAMP



Prof. Dr. CARLOS EDUARDO FERREIRA DE CARVALHO
PUC/SP

*Ao Thiago, meu amor
e aos meus pais,
exemplo e orgulho,
Geraldo e Erni*

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela vida e por seu doce e perfeito amor.

Agradeço também, a todos os que, direta ou indiretamente, me apoiaram, incentivaram e colaboraram de alguma maneira na concretização deste sonho.

Em especial, agradeço ao meu marido que, de maneira muito próxima, acompanhou toda a jornada para alcançar esse objetivo. Agradeço pelo seu amor, pela sua paciência, pelo seu apoio, carinho, palavras de incentivo e por todas as outras coisas pelas quais jamais poderei expressar toda a minha gratidão.

Agradeço aos meus pais que, desde pequena, me incentivaram a estudar, trabalhando arduamente para que pudéssemos, eu e meus irmãos, desfrutar do melhor que se pode oferecer para uma criança: amor, lar e educação. Pelo exemplo deles, e não somente por palavras, aprendi muito como fazer a vida valer a pena.

Não posso deixar de agradecer aos meus irmãos Hugo, Isa e Noemi, minhas eternas companhias de alegrias e aos meus sogros pelos constantes incentivos.

Agradeço imensamente ao meu orientador, André Martins Biancareli, que aceitou o desafio de orientar uma bacharel em relações internacionais em um tema de economia. Agradeço sua paciência, sua dedicação, seu apoio, suas contribuições na definição do tema, seus pertinentes comentários e sugestões e, principalmente, seus conselhos e orientações.

Sou grata aos professores que aceitaram o convite de compor a banca para a defesa dessa dissertação, Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, Prof. Dr. André Martins Biancareli e Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos e às importantes contribuições dos participantes da banca de qualificação, Prof. Dr. Ricardo Carneiro, Prof. Dr. André Biancareli e Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos, que enriqueceram a pesquisa.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro ao Projeto de Pesquisa do prof. Biancareli: “Globalização, financiamento e integração regional: diagnósticos, avanços e limites na América do Sul”, do qual a bolsa de mestrado tornou viável essa dissertação.

Agradeço ainda, ao Marden de Melo Barboza, Secretário-Adjunto da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, que forneceu informações preciosas para suprir a ausência de documentos oficiais publicados em relação ao objeto de pesquisa.

Os agradecimentos se estendem ao corpo docente do Instituto de Economia (IE) da Unicamp, em especial, aos membros do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON). Foram diversos os professores e alunos que contribuíram para o minha formação acadêmica, ao longo das disciplinas do mestrado e dos encontros de discussão.

Agradeço também à coordenação do curso, à diretoria do IE e aos funcionários, sempre prontos a ajudar, da secretaria de pós-graduação, da biblioteca e do xerox.

Não poderia deixar de agradecer a muitos amigos, pelo apoio e orações e aos colegas do mestrado: Caio, Carol, Daniela, Débora, Diego, Eduardo, Guilherme, Henrique, Humberto(s), Igor, Jaim e Roberto pelo convívio, os trabalhos e os momentos de descontração.

*“Mestre não é quem sempre ensina,
mas quem, de repente, aprende.”
(João Guimarães Rosa,
Grande sertão: veredas)*

Resumo

Esta dissertação se insere na temática mais ampla do processo de integração da América do Sul, com foco a partir da segunda metade da década de 2000. O objeto de estudo do presente trabalho é o Banco do Sul que, lançado como um importante mecanismo de cooperação financeira, passou por um longo processo de criação e, até o fim de 2011, ainda não havia iniciado suas operações.

Nesse sentido, além de analisar todo o processo de negociação do Banco do Sul, o trabalho também consiste em discutir outras importantes questões. A primeira delas é a existência de diferentes projetos financeiros regionais na América do Sul, que se refletiu em divergentes posicionamentos na fase de criação do Banco do Sul. Outra questão refere-se ao papel que os diferentes mecanismos de cooperação financeira podem assumir, sendo possível, assim, compreender os fundamentos dos impasses relativos ao Banco do Sul.

Parte-se de uma análise teórica dos processos de integração regional, concluindo-se que não haveria apenas um conceito definido sobre este movimento, mas duas grandes interpretações: uma de cunho “liberal” e outra “desenvolvimentista”. Enquanto a primeira concepção estaria fundamentada nas relações comerciais e na abertura financeira, na concepção desenvolvimentista, a integração envolveria múltiplas dimensões, com propostas específicas de fortalecimento da dimensão financeira na esfera regional, através da criação de mecanismos de cooperação financeira com atuação sub-regional ou regional.

A análise também passa por verificar as concepções predominantes nas distintas fases do processo integracionista na América do sul, focando no período iniciado a partir de 2003, denominado de “pós-liberal”. Neste contexto, explora-se a emergência de governos com propostas “anti-liberalizantes”, defendendo diferentes projetos de integração para a região. Neste ponto, levantam-se as principais questões relativas às políticas externas dos países a fim de compreender qual tem sido o posicionamento dos governos em relação à integração na região, especialmente, da esfera financeira.

Aprofunda-se, então, em um estudo sobre os mecanismos de cooperação financeira, apresentando-os em três frentes: os mecanismos de financiamento de curto prazo, de financiamento do desenvolvimento e da cooperação macroeconômica. O objetivo é compreender o papel a ser desempenhado pelos bancos de desenvolvimento, atuando no nível regional e sub-regional.

No último capítulo, se faz uma retomada do histórico do Banco do Sul, desde sua criação até o levantamento dos principais dilemas de sua criação e das perspectivas de seu funcionamento.

Palavras-chave: Banco do Sul; integração regional; integração financeira; política externa.

Abstract

This dissertation is part of the broader theme of the recent process of integration in South America, characterized by the phenomenon of "post-liberal regionalism". The study object of this work is the Bank of the South, launched as an important mechanism of financial cooperation, went through a long process of creation, and yet, has not began operations.

Besides the analysis of the entire process of creation of the Bank of the South, the work also discusses other important issues. The first one is the existence of different regional financial projects in South America, reflected by different positions assumed by the governments along the creation process of Bank of the South. Another matter concerns the role that different mechanisms of financial cooperation may take, so it can be possible to understand the fundamentals of deadlocks on the Bank of the South.

It starts with an analysis of the processes of regionalization of the recent period, starting from the 1980s, concluding that there are two major interpretations: a stamp of "liberal" and other "developmental". While the first perspective is based on trade relations and financial openness, the developmental one relies on multiple dimensions, with specific proposals for strengthening the financial dimension at the regional level through the creation of mechanisms for financial cooperation.

The analysis also involves raising the views prevailing in the different phases of the integration process in South America, focusing on the most recent period, called "post-liberal". In this context, it explores the emergence of governments with "anti-liberal" policies, advocating different integration projects for the region. At this point, the major issues concerning the foreign policies of the countries are identified in order to understand what has been the position of governments concerning to regional integration, especially in the financial sphere.

The study deepens in a study on the mechanisms of financial cooperation, presenting the financial mechanisms in three main categories: mechanisms of short-term, development financing and macroeconomic cooperation. The goal is to understand the role played by development banks, acting at the regional and subregional levels.

In the last chapter, there is an historic approach of the Bank of the South in addition to a survey of the main dilemmas of its creation and the prospects for its operation.

Keywords: Bank of the South; regional integration; finance integration; foreign policy.

Sumário

Introdução.....	1
CAPÍTULO 1: Os novos rumos do processo de integração regional na América do Sul	7
1.1. Integração regional: duas grandes concepções.....	8
1.1.1. A concepção “liberal” da integração	9
1.1.2. A concepção “desenvolvimentista” da integração	11
1.2. A integração sul-americana em perspectiva.....	14
1.2.1. Breve panorama histórico e a evolução das principais iniciativas integracionistas	14
1.2.2. As mudanças recentes e a era “pós-liberal”	19
1.2.3. Condições e desafios, atuais e futuros, na integração sul-americana.....	21
1.3. Divergências no período pós-liberal.....	25
1.3.1. Origens, estratégias, políticas: as diferenças e os blocos de governos “de esquerda” na América do Sul	25
1.3.2. Alguns traços da política externa governos sul-americanos.....	33
1.3.3. Os “projetos financeiros regionais”	40
1.4. Considerações finais	44
CAPÍTULO 2: Os mecanismos de cooperação financeira e os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento	47
2.1. A cooperação financeira regional	48
2.1.1. Cooperação e integração.....	48
2.1.2. Os mecanismos de cooperação financeira e a experiência sul-americana	52
2.2. Os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.....	57
2.2.1. As instituições financeiras de desenvolvimento	58
2.2.2. Aspectos conceituais	61
2.3. Aspectos técnico-operacionais	64
2.3.1. Estrutura de capital.....	65
2.3.2. Instrumentos, serviços financeiros e políticas de investimento	67
2.3.3. Captação de recursos.....	71
2.3.4. Mecanismos decisórios e de governança e o “sentimento de pertencimento”	73
2.4. Considerações finais	77

CAPÍTULO 3. O Banco do Sul e seu processo de criação: propostas, divergências e perspectivas	79
3.1. Primeiras propostas e cronologia.....	80
3.1.1. A NARF e as primeiras propostas para o Banco do Sul	83
3.1.2 A intervenção brasileira e as divergências emergentes	85
3.1.3 As resoluções da Declaração de Quito	88
3.2. Da Ata Fundacional de 2007 até o Convênio de 2009	88
3.3. O Convênio Constitutivo	94
3.3.1 As resoluções do Convênio Constitutivo	94
3.3.2. Os processos de ratificação.....	99
3.4. Perspectivas e considerações finais	101
Conclusões.....	107
Bibliografia.....	113
Documentos.....	127

Índice de Tabelas

Tabela 1.1. Projetos financeiros regionais: EUA, Venezuela e Brasil.....	41
Tabela 2.1. Características dos Tipos de Acordos Regionais.....	49
Tabela 2.2. Composição do Capital Autorizado da CAF (em bilhões).....	66
Tabela 2.3. Instrumentos de financiamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e grau de utilização.....	68
Tabela 3.1. Eventos relacionados ao Banco do Sul	81

Introdução

O cenário político-econômico dos anos 2000 é caracterizado por um volume extraordinário de relações transnacionais de caráter econômico, político e social. Em grande parte, este fenômeno é atrelado à onda de inovações tecnológicas emergentes a partir da década de 1970, as quais promoveram mudanças na produção e nas relações de trabalho e implicaram em aumentos dos fluxos de bens e pessoas. Entretanto, a tecnologia não foi o único elemento catalisador da globalização, a dimensão financeira ocupa um importante papel neste processo.

Em um contexto de baixa lucratividade das esferas produtiva e comercial, emergiu-se um ambiente para o surgimento de inovações financeiras que assegurassem ganhos e preços internacionalmente. Assim, a integração dos mercados foi promovida através de um importante papel desempenhado pelos Estados centrais, afrouxando os controles sobre os fluxos de capitais e fornecendo apoio político para as movimentações *off-shore*. Nesse contexto, aprofundaram-se os mecanismos de securitização, possibilitando comercializar ativos que anteriormente eram “não comercializáveis”. Disto, não apenas novas oportunidades de lucratividade foram criadas, mas também, novas estruturas institucionais formaram-se, como por exemplo, agências internacionais de *rating*, com o objetivo de garantir o “bom” funcionamento desses novos mercados.

Deste modo, o sistema financeiro internacional passou a constituir-se de uma maior atuação transnacional de investidores institucionais, agências, bancos e empresas, através da flexibilização e desregulamentação dos mercados, configurando o que ficou conhecido como “globalização financeira”. Porém, a globalização teve consideráveis repercussões sobre o papel do Estado e sua atuação, especialmente no que se refere à dimensão financeira e o financiamento do desenvolvimento.

Nas décadas de 1980 e 1990, alguns efeitos desse processo tornaram-se latentes. O mercado financeiro internacional desregulamentado não conseguiu atender às demandas de financiamento dos países, especialmente daqueles em desenvolvimento. Mesmo com a presença de instituições financeiras multilaterais, criadas nas décadas anteriores, as contrapartidas demandadas aos países para a obtenção de financiamento restringiam as capacidades de atuação macroeconômica dos governos, os quais já enfrentavam dificuldades no ajuste de seus balanços externos.

Entretanto, os anos 2000 foram marcados pela emergência de uma nova conjuntura internacional. A entrada do mercado chinês na economia mundial provocou a valorização de *commodities*, principal componente da pauta de exportações dos países da América do Sul. Desta maneira, foi possível que os países com histórico de fragilidade das contas externas acumulassem reservas internacionais de uma maneira nunca vista anteriormente.

Além de um cenário econômico favorável, a década de 2000 também foi caracterizada pela ascensão, em alguns países, de forças políticas críticas ao alinhamento automático às políticas liberais adotadas nos países desenvolvidos. Assim, acompanhando o movimento que já vinha ocorrendo na dimensão comercial, com a criação de arranjos comerciais regionais, o âmbito regional também passou a ganhar relevância em outros temas, dos quais se destaca a busca dos países por financiamento. Neste cenário, retomou-se uma discussão de constituir, na região, um espaço de integração multidimensional, tornando a via regional uma alternativa interessante para inserção dos países na dinâmica internacional.

Como se sabe, o tema da integração regional não é novo. Na Europa, o exemplo mais clássico, a institucionalização de acordos regionais data desde meados da década de 1950. Constituiu-se uma base para a reconstrução dos Estados europeus no contexto do pós-guerra, os quais tinham sua esfera de ação limitada, considerando a fragilidade de suas economias. Com o desenvolvimento do processo, houve um alargamento territorial e temático. Em 1951, estabeleceu-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), abrangendo os produtos siderúrgicos e o carvão. E, em 1957, foram assinados os Tratados de Roma que instituíam a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica ou Euratom, chegando, em 1992, à criação de uma união supranacional hoje composta por 27 países (LESSA, 2003).

Na América do Sul, o âmbito regional também já havia sido anteriormente vislumbrado como uma plataforma de inserção internacional. Como será visto no capítulo 1, muitas iniciativas integracionistas foram lançadas na América do Sul, com objetivos e em contextos diferentes. Entretanto, as iniciativas da década de 2000 diferenciam-se, não apenas por estarem contextualizadas neste novo cenário político econômico emergente, mas por reforçarem a criação e/ou resgate de mecanismos de cooperação financeira regional.

Deste modo, a via integracionista não ficou restrita à replicação de políticas liberais

na esfera regional, pois, mais do que aumentar a “integração”, as novas iniciativas estariam sendo aplicadas visando a maior “cooperação”, conceitos que serão definidos no capítulo 2, a fim de se compreender as inovações da fase recente em relação às iniciativas anteriores. A interlocução regional passou a ser uma possibilidade de aumentar o poder de barganha e conquistar maior independência econômica frente ao mercado internacional.

Entretanto, apesar do cenário político econômico favorável ao aprofundamento das iniciativas de cooperação regional, o que se nota, na América do Sul, é a permanência, e talvez até o aumento, de impasses que dificultam esse processo. Em determinados aspectos, a ideologia política dos governos aproxima o interesse a favor do aumento da cooperação financeira, porém defendem-se maneiras distintas de concretizá-la. Se, por um lado, há países propondo uma completa reforma no sistema financeiro regional, a fim de romper os laços com os mercados financeiros internacionais, há outros procurando fortalecer as iniciativas já existentes e apoiando, com cautela, as novas propostas.

Por isso, a análise da adoção de instrumentos de cooperação financeira no âmbito regional, na América do Sul, prescinde da compreensão desta “disputa” de interesses. Deve-se, ainda, atentar-se para o fato de que em qualquer processo de aproximação regional pelo menos dois aspectos apontam para dificuldades emergentes: maior interdependência dos Estados vizinhos e, dependendo do nível de arranjo institucional, perda da soberania em alguns temas (MEDEIROS, 2008; CARNEIRO, 2009a).

Assim, com o objetivo de estudar os elementos deste cenário emergente na América do Sul, uma parte deste trabalho faz uma revisão bibliográfica do tema da integração regional, sendo possível identificar duas grandes concepções acerca do tema que, na ausência de títulos mais adequados, poderiam ser denominadas de “liberal” e “desenvolvimentista”. Deste modo, busca-se compreender os principais aspectos destas perspectivas, com um foco especial para as temáticas comercial, macroeconômica e financeira.

Na América do Sul, é possível identificar períodos em que predominaram essas diferentes concepções. Ao longo dos anos 1990, com a disseminação de modelos de integração de caráter liberal, proliferaram acordos de livre comércio e iniciaram negociações para a criação de um acordo que abrangeria toda a América, a ALCA, Associação de Livre Comércio das Américas. Já nos anos 2000, com a eleição de novos governos e a emergência do questionamento

das estratégias nacionais adotadas até então, a proposta integracionista na América do Sul fortaleceu-se, em parte, por oposição ao projeto de criação da ALCA, e, também, como mecanismo para enfrentar as crises domésticas. Nesta conjuntura, visando proporcionar suporte financeiro para o desenvolvimento, acesso a mercados e coordenação política na inserção internacional, alguns instrumentos de cooperação foram resgatados/criados.

Porém, as forças políticas emergentes reforçaram algumas dificuldades de compatibilização de interesses, como as expectativas do Brasil e da Venezuela em liderarem a integração sul-americana, ou a resistência argentina em tornar-se instrumento da liderança regional do Brasil e os interesses de países menores (Uruguai, Equador). Mesmo assim, a inflexão na agenda da integração na América do Sul, proporcionou a busca da preservação de “espaços de política” ou “*policy space*”, do tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e do financiamento da integração e do desenvolvimento. A criação da Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA)¹ e da UNASUL consolidaram esta nova fase, com a incorporação de novas temáticas na agenda intrarregional.

Começam a destacar-se temas não exclusivamente comerciais de cooperação: infraestrutura, energia, financiamento, integração produtiva, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia. Especificamente na dimensão financeira, também houve mudanças, com a criação Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM), a tentativa de reativação do CCR e a criação de um novo banco regional de desenvolvimento, o Banco do Sul, que é o objeto deste trabalho.

Nesse contexto, o Banco do Sul ganha destaque, pois é uma iniciativa que, oficialmente, é apoiada pela maioria dos países e cuja criação tem sido alvo de diversos debates. Apesar da assinatura de uma Ata Fundacional, em 2007, e de um Convênio Constitutivo, em 2009, o Banco do Sul ainda não iniciou suas operações. Os temas, os motivos e as implicações dos principais pontos de divergência em relação a esse mecanismo de cooperação regional são o foco mais específico desta dissertação. Apesar de, em alguns momentos, parecer que a natureza da temática das negociações no processo de criação do Banco era simplesmente técnica, a partir do capítulo 2, será possível compreender os impactos políticos intrínsecos a elementos técnicos

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

relativos aos mecanismos de cooperação financeira.

Portanto, a partir deste trabalho, ficará claro que os impasses relativos à criação do Banco do Sul não se resumiam a apenas discordâncias técnicas. Além disso, será possível compreender como a proposta de criação do Banco do Sul estava inserida na tentativa de se implementar uma “Nova Arquitetura Financeira Regional”, por parte da Venezuela. Assim, será possível comparar o que efetivamente foi assinado em acordo em relação ao que se propunha inicialmente, explorando a expressiva influência do Brasil no que tange às novas iniciativas de integração na região.

O trabalho está organizado em três capítulos, além dessa introdução e da conclusão final. No primeiro capítulo, apresentam-se as principais concepções dos processos de integração. Em seguida, apresenta-se um breve histórico das fases do processo na América do Sul, buscando-se identificar os elementos marcantes de cada período. Ao final, foca-se no período a partir da segunda metade da década de 2000, em que é possível constatar diferentes projetos financeiros regionais.

No segundo capítulo, serão analisados os elementos técnicos dos mecanismos de cooperação financeira, buscando relacioná-los às diferentes concepções de integração regional. Resgata-se um pouco do debate sobre o papel do Estado nesta temática, diferenciando-se os conceitos de integração e cooperação financeira. Refina-se a análise e o foco passa a ser em um tipo específico de mecanismo de cooperação: os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. A partir das reflexões teóricas que justificariam a atuação de instituições de financiamento do desenvolvimento no âmbito nacional, explica-se o importante papel a ser desempenhado no sistema financeiro internacional.

O terceiro, e último, capítulo discorre sobre as fases de criação do Banco do Sul, desde as primeiras conversações, até a ratificação do Convenio Constitutivo pelos países signatários. Apresentam-se, ainda, os principais pontos de debate entre os países que direcionaram as negociações, analisando-os através dos aspectos técnico-operacionais, desenvolvidos no capítulo anterior. Busca-se, por fim, verificar a existência dos diferentes projetos financeiros regionais apresentados no primeiro capítulo no caso específico do objeto de análise que é o Banco do Sul. Para a formatação deste capítulo, além dos poucos documentos oficiais não-confidenciais (anexados ao final da dissertação) e da literatura disponível, recorreu-

se, também, ao material disponibilizado em apresentações e entrevistas concedidas por profissionais e acadêmicos ligados ao processo de criação do Banco do Sul.

A conclusão final evidencia as constatações da pesquisa e vislumbra algumas perspectivas para o aprofundamento da análise.

CAPÍTULO 1: Os novos rumos do processo de integração regional na América do Sul

Os processos de integração regional são resultado de uma combinação da estratégia política interna de cada país com sua inserção no contexto internacional. A fundamentação teórica acerca deste tema aponta para a existência de duas grandes concepções. De um lado, a perspectiva “liberal” proporciona a base teórica aos blocos que têm por foco a atuação na abertura comercial e na especialização produtiva. De outro lado, o conjunto de ideias “desenvolvimentistas” se constrói em torno de conceitos que serão tratados mais adiante, como a promoção de um “comércio estratégico” e a adoção de mecanismos de cooperação financeira, com o fortalecimento dos laços regionais além da temática comercial. Na dimensão financeira, destaca-se a adoção de mecanismos de cooperação, cujo objetivo é o aumento da estabilidade macroeconômica e da capacidade de financiamento do desenvolvimento.

O movimento de integração da América do Sul, ao longo da história, passou por fases de predomínio tanto da concepção “liberal”, como também da “desenvolvimentista” e, hoje, apresenta elementos político-institucionais de ambas as perspectivas. No entanto, é possível afirmar que, desde meados dos anos 2000, uma nova fase do processo integracionista tem se consolidado que se distingue da estratégia defendida pela teoria neoliberal.

A emergência desta nova fase, denominada por alguns autores de período “pós-liberal” da integração, é parcialmente explicada pela emergência de governos que ascenderam com programas políticos “antiliberalizantes” (MOTTA VEIGA & RIOS, 2007). O fracasso das políticas liberais, implementadas pelos governos ao longo da década de 1990, que resultaram em baixo crescimento e elevadas taxas de desemprego, teria levado a uma busca por novas propostas de desenvolvimento para os países e, conseqüentemente, para a região. Porém, mesmo entre os governos reformadores, as propostas e estratégias distinguem-se consideravelmente – o que interessa particularmente o tema da criação do Banco do Sul.

Portanto, a fim de compreender melhor essas clivagens e seus desdobramentos sobre o processo de integração sul-americano, especialmente em relação à dimensão financeira, o presente capítulo tem como primeiro objetivo resumir os principais aspectos de cada concepção da integração, o que será feito na seção 1.1. Na seguinte, o foco é identificar os grandes períodos de predomínio das concepções do regionalismo na América do Sul, ainda que tal periodização

seja sujeita a controvérsias. Ao final desta seção, chegar-se-á à fase em que os partidos com propostas reformadoras conquistaram os governos de importantes países da região, delineando novos projetos de desenvolvimento para seus países.

Na seção 1.3, o foco recai sobre as divergências emergentes entre os países sob esses novos governos e esse mapeamento é feito em três etapas complementares. Primeiramente, são apresentadas as principais tipologias que buscam diferenciar as linhas político-econômicas adotadas na esfera doméstica, com destaque para os países de governos denominados “de esquerda”. Em seguida, alguns traços da política externa dos principais países são comentados e, por fim, refina-se essa observação, investigando o quadro apenas sob a ótica financeira. Nesse último aspecto, pode-se identificar a existência de diferentes “projetos financeiros regionais” da América do Sul, que impactam diretamente no objeto específico desta dissertação: as dificuldades de implementação do Banco do Sul. Breves conclusões encerram o capítulo.

1.1. Integração regional: duas grandes concepções

A globalização, movimento que se fortaleceu nas últimas décadas, configurou-se como uma nova estrutura político-econômica que promoveu impactos importantes na atuação dos Estados Nacionais, em suas autonomias e capacidades. Paralelamente, desenvolveu-se também, um fortalecimento da cooperação entre os países nas esferas regionais, decorrente, principalmente, da necessidade de se estreitar o vínculo político e econômico com novos parceiros e criar alternativas diante das recorrentes crises internacionais (KRASNER, 2000). Assim, foram estabelecendo-se objetivos comuns em torno de temáticas diversas, promovendo acordos e a formação de blocos regionais.

No entanto, constata-se que os movimentos de integração regional não se estruturaram de maneira padronizada ou segundo uma mesma concepção nas diversas áreas do globo. Como abordam Medeiros (2008), Celli Junior *et al* (2011), Gonçalves (2009a), e, também, Almeida (2006; 2008) é possível identificar, pelo menos, duas grandes linhas que caracterizaram os regionalismos em distintos períodos e regiões. Uma primeira grande concepção, denominada aqui de “liberal”, que objetiva o livre-comércio e outra, “desenvolvimentista”, que “pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico” (MEDEIROS, 2008: p. 222). Tais grandes diferenças se desdobram em vários aspectos

importantes, sintetizados a seguir.

1.1.1. A concepção “liberal” da integração

Na década de 1990, os tratados de livre comércio (TLCs ou FTA, *free trade agreements*) foram o principal instrumento de integração regional. A visão de regionalismo predominante nessa época foi essencialmente comercial, implicando na formação de áreas de livre comércio com consideráveis assimetrias entre os parceiros (CELLI JUNIOR *et al*, 2011; LIMA & COUTINHO, 2007). 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 (MEDEIROS, 2008). Na Ásia, instaurou-se o AFTA (*Asean Free Trade Agreement*), na Europa Central, o CEFTA (*Central Europe Free Trade Agreement*), e assim sucessivamente em diversas regiões no mundo. Na América do Sul, o processo não foi muito diferente. Simultaneamente à formação do NAFTA, com a inclusão do México ao bloco liderado pelos EUA, surgiu, também, a Iniciativa para as Américas, a estratégia lançada pelos EUA para o livre-comércio das Américas (ALCA). Além disso, como será visto em detalhe na próxima seção, o MERCOSUL também focou seus objetivos na dimensão comercial, buscando a abertura do mercado.

Construído a partir de pressupostos teóricos neoclássicos, esse padrão de integração supõe que a liberalização dos mercados evitaria distorções e resultaria na maximização do bem-estar dos agentes econômicos. Schiff & Winters (2003) denominam acordos de integração regional ou, simplesmente, regionalismos, acordos de caráter comercial, ou aqueles que abrangem temas como: investimento, regulação, infraestrutura e política. Para esses autores, regionalismo não está relacionado a uma estratégia de desenvolvimento regional, mas a configuração de uma rede de acordos de liberalização econômica que são estabelecidos visando explorar os ganhos de produtividade e de comércio decorrentes dos arranjos produtivos das regiões.

Do ponto de vista comercial, a maximização do bem-estar dos agentes seria atingida por meio da alocação mais eficiente dos recursos, promovida de acordo com as dotações de fatores e vantagens comparativas de cada país. Segundo Celli Junior *et al* (2011), o programa regional consiste na eliminação de barreiras aos intercâmbios de bens e aos movimentos de

fatores produtivos. O comércio regional seria, então, beneficiado por dois efeitos: o desvio de comércio, através da substituição, dentro da região, das fontes de abastecimento tradicionais, e a criação de comércio, com a substituição de abastecimentos locais pela importação de produtos de membros do bloco com maior especialização. A integração seria promovida pelo mecanismo tradicional de mercado, ou seja, através da concorrência de modo que a simples abolição das barreiras aduaneiras já conduziria à integração econômica.

Importantes autores do *mainstream*² e, no Brasil, visões mais liberais, como a de Almeida (2006; 2008), defendem que esse tipo de integração regional proporcionaria aos países o acesso a novos mercados, ganhos de produtividade, aumento de fluxos de IED (Investimento Externo Direto), transbordamentos tecnológicos e aumento da competição. “Evidências empíricas” comprovariam inclusive que, quanto maiores as assimetrias entre os países, as especializações seriam mais suscetíveis de ocorrer, dado que a alocação de fatores poderia se desenvolver em sua extensão “ótima”, a partir dos diferenciais de produtividade e de remuneração. Nas palavras de Almeida (2008):

“A teoria econômica e as evidências empíricas confirmam que processos de transformação estrutural, com especializações crescentes em ambos os lados, são mais suscetíveis de ocorrer com a mobilização de parceiros “desiguais” num mesmo projeto de integração, quando a alocação de fatores pode desenvolver-se em sua extensão “ótima” com base, justamente, nos diferenciais de produtividade – e de remuneração – que caracterizam cada uma das economias” (p. 86).

Sob a perspectiva financeira, que será explorada em maior detalhe mais adiante, os conceitos de liberalização e integração desenvolvidos para o contexto multilateral são transportados para o âmbito regional, sem qualquer contextualização para sua aplicação específica nessas esferas. Na visão convencional clássica, a suposição é a de que, abolidas as restrições às movimentações financeiras internacionais, os fluxos de capital (de curto e longo prazos, incluindo investimentos diretos) direcionam-se, automaticamente, às melhores oportunidades de rendimento (BIANCARELI, 2007).

Observa-se, portanto, que o processo integracionista, sob uma concepção “liberal”, nasce e se desenvolve na esfera privada e ao Estado cabe o papel de chancelar os movimentos

² Schiff & Winters (2003), por exemplo.

produzidos pelo mercado. De acordo com Lima & Coutinho (2006; 2007) esse padrão, também denominado de “regionalismo aberto”, exige menor capacidade operacional do Estado, visto que a intervenção pode alterar os resultados de bem-estar atingidos pelos mecanismos de mercado. Assim, o processo integracionista depende mais dos agentes econômicos do mercado e, por isso, é mais identificado com a redução das capacidades e autonomia do Estado.

A esfera regional funciona, então, como uma “mini-globalização” a qual, nas palavras de Almeida (2008), “*os países participantes se submetem voluntariamente, antes de se abrir aos circuitos mais amplos da globalização planetária*” (p.75). Os acordos de livre comércio são como “*building blocks*” para uma ordem de livre comércio global. Logo, as políticas macroeconômicas defendidas para esse modelo têm como objetivo a preservação da estabilidade dos preços e da taxa de câmbio para induzir o setor privado a realizar investimentos. No limite, propõe-se a moeda única, a fim de proporcionar a coordenação das flutuações cambiais para facilitar as trocas comerciais.

Em resumo, a integração regional sob a concepção “liberal” abrange a liberalização comercial, através da abertura econômica, ou da harmonização regulatória e da convergência de políticas macroeconômicas e setoriais. Do ponto de vista financeiro, porém, a integração é promovida de maneira semelhante ao processo desenvolvido na arena multilateral, não se considerando as especificidades das relações financeiras construídas em âmbito intrarregional. Não há, portanto, uma diferença significativa da esfera regional para a global. O aprofundamento nos setores sociais ou políticos se concentra em áreas não estratégicas, ou puramente acessórias e, portanto, pode ser relegado a um segundo plano do processo (ALMEIDA, 2008).

1.1.2. A concepção “desenvolvimentista” da integração

Medeiros (2008) questiona o argumento liberal, apontando que essa proposta de integração não implica em ganhos para todos os membros, uma vez que promoveria, inclusive, o aprofundamento das diferenças e assimetrias existentes. Segundo este autor, um acordo de livre comércio só resulta em benefícios uniformes se o grau de desenvolvimento inicial e a estrutura produtiva dos países (ou regiões) são semelhantes ou quando há mecanismos compensatórios para viabilizar transferências às regiões mais pobres. Sem isso, contrariamente à perspectiva

“liberal”, argumenta-se que os resultados são assimétricos, a favor das regiões mais desenvolvidas.

Em relatório da UNCTAD (2007, p. 58), esse aspecto também é abordado. Considerando-se que a base dos acordos internacionais, de um modo geral, é a cláusula da reciprocidade, com o “nivelamento do campo de jogo”, o resultado é um aprofundamento das assimetrias entre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento. Se, por exemplo, estabelece-se um acordo de livre comércio entre países em que um deles tem especialização primário-exportadora, o setor industrial não surgirá espontaneamente, apenas com a retirada de barreiras dos parceiros comerciais. Para o êxito do processo, deve haver complementaridade entre as estruturas produtivas, bem como entre as pautas de exportação, dos países nele envolvidos.

Inspiradas nessas e em outras críticas, as ideias de integração regional de cunho “desenvolvimentista” sugerem a promoção de um “comércio estratégico”, buscando novos mercados para as indústrias nacionais através do estabelecimento de políticas comuns. Em linhas gerais, a estratégia consiste em promover, a partir de uma estrutura produtiva integrada, exportações industriais voltadas para os países da região, destacando o fortalecimento da capacidade e diversificação exportadora do conjunto de países. Deste modo, novos fluxos comerciais seriam criados, porém, de maneira distinta da teoria convencional (MEDEIROS, 2008).

Parte-se, portanto, do princípio de que deve haver complementaridade produtiva e de que, diferentemente da abordagem anterior, nesta concepção, as assimetrias não contribuem para o fortalecimento do comércio estratégico. Além disso, se não conduzida apropriadamente, a integração pode, até mesmo, aumentar as assimetrias regionais (e internas de cada país). Assim, tornam-se necessários o investimento em infraestrutura, as compensações de desequilíbrios intrarregionais e o tratamento diferenciado por parte da potência líder da região para com os países menores, assumindo déficits comerciais com os mesmos, a fim de estimular a integração comercial, dinamizando a pauta de exportação dos países (MEDEIROS, 2008, pp. 220 -221).

Desta perspectiva, a integração é, portanto, uma alternativa para viabilizar objetivos nacionais e regionais. Os instrumentos de integração produtiva devem permitir que os países da região agreguem valor a seus produtos e disponham de capacidade de investimento, sem que tenham de se sujeitar aos constrangimentos que a maioria das instituições financeiras impõe.

Desta constatação, os mecanismos de cooperação financeira ganham destaque (GARCIA, 2010a). Como concluem Lima & Coutinho (2007), é um tipo de regionalismo não apenas comercial ou focado na integração física e produtiva, mas que engloba outras dimensões, como, por exemplo, a financeira.

O processo de integração europeu, que já alcançou o estágio mais profundo, o da coordenação macroeconômica e da moeda única, desde seu início, não esteve limitado à esfera comercial.³ Motta Veiga & Rios (2007) apontam que a integração europeia teve sucesso em incorporar à agenda temas relacionados à equidade e ao desenvolvimento, sem prejuízo da integração comercial. Sendo assim, embora não seja possível classificá-la como exemplo de um modelo de integração desenvolvimentista, ao longo do processo, buscou-se incorporar questões sociais, políticas e culturais.

Do ponto de vista macroeconômico e financeiro, Ocampo (2006) defende que uma perspectiva desenvolvimentista da integração deve focar na redução da vulnerabilidade externa e na 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.⁴ Para isso, sugere o aprofundamento de instrumentos de cooperação macroeconômica e financeira, como os fundos regionais de reserva e acordos de crédito recíprocos, além da instituição de bancos de desenvolvimento.

Como será detalhado na seção 1.3 e em todo próximo capítulo, a adoção destes mecanismos no nível regional é favorável, inclusive, às economias menores e com maior dificuldade de acesso aos instrumentos do sistema internacional. Esses instrumentos podem classificados em três categorias. O primeiro nível engloba mecanismos de curto prazo, como fundos regionais de reservas e sistemas para facilitação de pagamentos. O segundo nível é composto de mecanismos de médio e longo prazos, focados no financiamento do desenvolvimento, como, por exemplo, bancos regionais e mercados regionais de títulos. Por

³ “Do ponto de vista econômico, é importante sublinhar que não foram as razões e os cálculos sobre os benefícios estáticos do livre-comércio que fizeram avançar a união aduaneira, mas as do comércio estratégico.” Medeiros (2008, p. 227). Um ponto a ser destacado neste tema é que, apesar do trabalho existente em direção à coordenação macroeconômica, acontecimentos recentes com países da Zona do Euro, como a Crise Grega e Espanhola, apontam que, a unificação monetária parece ter sido implementada sem uma completa coordenação macroeconômica (principalmente fiscal e de rendas).

⁴ Ver também, a respeito, Biancarelli (2008).

último, o terceiro nível agrupa as iniciativas de arranjos cambiais e uniões monetárias (UNCTAD, 2007).

Em suma, os dois grandes modelos de integração aqui brevemente resumidos diferem-se não apenas pela adoção de novos temas na agenda, mas principalmente, pelo tratamento diferenciado de esferas como a produtiva, a comercial, a macroeconômica e a financeira. E, embora seja difícil rotular um processo integracionista como “liberal” ou “desenvolvimentista”, pode-se identificar a predominância de uma ou outra concepção, a partir das iniciativas lançadas nas diversas fases do regionalismo sul-americano nas últimas décadas. Esta é a tarefa da próxima sessão.

1.2. A integração sul-americana em perspectiva

O regionalismo na América do Sul não é um processo recente, de modo que é possível identificar períodos e sub-regiões com predominância de elementos das diferentes concepções de integração (MEDEIROS, 2008). Estabelecidas as linhas gerais das diferenças teóricas, a presente seção procura, primeiro, desenhar um breve panorama histórico do processo de integração sul-americana para, depois, concentrar a atenção nos movimentos que sinalizam mudanças importantes e, por fim, listar alguns desafios que parecem mais relevantes.

1.2.1. Breve panorama histórico e a evolução das principais iniciativas integracionistas

Por volta dos anos 1960, pode-se dizer que, pelo menos do ponto de vista das ideias, a influência maior sobre as discussões a respeito da integração sul-americana era oriunda da CEPAL, então em seu ápice em termos de prestígio. A integração regional era concebida como um processo que daria robustez ao processo de substituição de importações, possibilitando incrementar as economias de escala com o aumento do mercado para os fluxos comerciais, amparando os processos nacionais de industrialização (MEDEIROS, 2008)

Entretanto, essas formulações pouco se materializaram em iniciativas concretas (DEOS & WEGNER, 2009). Segundo Medeiros (2008), a escassez de divisas nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente e pelo posterior *boom* do endividamento externo, afastou qualquer projeto de regionalização de maior

fôlego. Assim, apenas propostas concretas mais localizadas nos países do Caribe (CARICON) e da América Central (Mercado Comum da América Central, atual CACM) teriam certa influência da concepção cepalina em suas origens.

A dimensão comercial materializou-se em iniciativas concretas, como a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), por exemplo, que visava o estabelecimento de uma área de livre-comércio entre os países da América Latina (Prazeres, 2006 *apud* Medeiros, 2008). Entretanto, no final da década de 1960, a iniciativa já se mostrava praticamente frustrada devido à falta de consenso em relação ao tema agricultura e pelo desequilíbrio industrial regional entre os países (SCHMIED, 2007).

Na sequência desse fracasso, em 1969, os países da região andina iniciaram um processo de integração preferencial do Grupo Andino de Nações, conhecido por Pacto Andino. O Pacto começou englobando Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru e, em 1973, a Venezuela tornou-se sócio e o Chile, em 1977, deixou o bloco por conta da política econômica de Pinochet.⁵ No princípio, segundo Porta (2008), o objetivo principal do projeto era o aprofundamento dos processos de industrialização de cada um dos países, com vistas a reduzir a brecha de desenvolvimento em relação às economias desenvolvidas. Seu desenho visava fortalecer o comércio estratégico, estabelecendo fortes barreiras comerciais a terceiros.

Assim, em seus primeiros anos, o Pacto alcançou consideráveis resultados. Ao longo da década de 1970, Porta (2008, p.25) mostra que as exportações andinas cresceram a taxas médias de 21% ao ano e as importações por volta dos 19%. Neste contexto, os fluxos comerciais intrabloco, foram ainda mais dinâmicos: as exportações aumentaram cerca de 30% ao ano e as importações, 27%. Até o fim da década de 1970, a participação relativa do comércio intrabloco nos intercâmbios totais duplicou apesar dos baixos níveis de interdependência comercial do início.

Já na década de 1980, a restrição ao crescimento, decorrente do endividamento externo, teve fortes impactos no processo e afetou negativamente os fluxos comerciais intrazona. Paralelamente a esse movimento, a estratégia de integração do Pacto Andino diminuiu a importância dos projetos centralizados no desenvolvimento industrial e no comércio estratégico, priorizando instrumentos de liberalização comercial. Ao longo desta década, Porta (2008, p. 26)

⁵ Informações obtidas em: <http://www.comunidadandina.org/>

destaca que as exportações totais do grupo tiveram um aumento médio anual de apenas 1,7% e as importações, 1,2%. O ritmo dos fluxos comerciais intrabloco também caiu para uma média de 3% ao ano. Assim, a interdependência comercial dos países ficou praticamente estagnada aos patamares da década anterior. E, na década de 1990, o foco continuou a ser no aprofundamento da liberalização comercial.

Na região do Cone Sul, a fase posterior ao fim da ALALC levou à formação de um novo processo integracionista. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) tinha por objetivo a formação de um mercado comum e abarcava questões como complementação econômica, cooperação financeira, tributária, tecnológica, tratando-se, inclusive, de sistemas preferenciais para países de menor desenvolvimento econômico relativo (K. MARIANO, 2007).⁶

Entretanto, a iniciativa não teve sucesso em todos os aspectos a que se propôs, devido, também, à crise da dívida externa da década de 1980, que atingiu a maioria dos países da região. No âmbito dos países da ALADI, a crise culminou em altas taxas de inflação e prolongadas dificuldades de financiamento externo, que impôs dificuldades aos processos de integração regional.⁷ Ainda assim, a ALADI existe até hoje e é responsável por um importante mecanismo de facilitação comercial, existente desde 1966, o Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco (CCR), que será apresentado de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

Assim como aconteceu com os países andinos, já na década de 1990, com a recuperação econômica dos países e a superação da “crise da dívida”, a estratégia de integração regional que prevaleceu foi a de liberalização comercial. Os níveis de proteção foram drasticamente reduzidos e muitas regulações restritivas ao investimento externo foram eliminadas, constituindo o período denominado “regionalismo aberto”.

Em 1996, o bloco do Pacto Andino passou a chamar-se Comunidade Andina das Nações (CAN). O projeto era de estabelecer uma união aduaneira, com prazos de liberalização gradual das barreiras tarifárias intrabloco, e uma tarifa externa comum. Desde então, o bloco tem avançado, mas enfrenta dificuldades de coordenação (PORTA, 2008).

Em 2006, por exemplo, Peru e Colômbia estabeleceram o acordo da Tarifa Externa Comum e celebraram condições preferenciais com os EUA, envolvendo o livre comércio e novos

⁶ Informações obtidas em: <http://www.aladi.org/>

⁷ Porém, convém destacar que, de acordo com Motta Veiga & Rios (2007), houve uma “terceira geração” dos acordos da ALADI na década de 1990, de modo que os acordos bilaterais negociados tornaram-se mais abrangentes.

temas, como tratamento de serviços, investimento, propriedade intelectual e questões relacionadas ao terrorismo e narcotráfico. O estabelecimento desses acordos despertou muitas controvérsias internas. Em resposta, a Venezuela anunciou sua saída da Comunidade Andina e o Chile, por outro lado, foi convidado a reingressar ao grupo. O Equador chegou a iniciar negociações com os Estados Unidos, mas com a ascensão de um novo governo com Rafael Correa, em 2007, o acordo não foi estabelecido e, em conjunto com a Bolívia, que também demonstrou desacordo com o Peru e a Colômbia, procurou a aproximação da Venezuela e do MERCOSUL.

A história do MERCOSUL também é marcada por períodos distintos. Iniciou-se com o estreitamento das relações de Brasil e Argentina ao final da década de 1980, firmando acordos que formalizavam objetivos políticos e estratégicos de um projeto de integração (LIMA & COUTINHO, 2006, p.8 e BANDEIRA, 2009a). Os dois países, que, na época, estavam restabelecendo regimes políticos democráticos, compartilhavam problemas de financiamento externo. A integração iniciada neste âmbito binacional apresentou-se como alternativa de desenvolvimento que motivou negociações para estabelecer, em 1986, um acordo que criava um programa de integração e cooperação econômica entre os dois países. Apesar de também não ter tido sucesso em todos os seus aspectos, esse programa alcançou o objetivo de gerar confiança entre os países e destacar o caráter estratégico da relação (BRUNO 2009, p. 5).

O desenvolvimento desse programa culminou na criação do MERCOSUL, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, que, novamente, visava à formação de um mercado comum entre os países da região, mas dessa vez, restringia-se, a princípio, à participação do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Um aspecto importante desta iniciativa é que ela foi seguida pela ascensão de governos no Brasil e na Argentina que defendiam um programa liberal (MEDEIROS, 2008).

Assim, em um primeiro momento, que segundo Porta (2008) vai de 1991 a 1998, o processo integracionista avançou consideravelmente, em especial na esfera comercial. Este cenário foi possibilitado em um contexto de relativa estabilidade macroeconômica nos países que permitia a entrada de recursos externos, através do controle da inflação de um regime de câmbio valorizado. Desta maneira, os países do MERCOSUL foram beneficiados com a dinâmica

comercial regional, em um período em que acumulavam déficits comerciais importantes com o resto do mundo.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, assim como o Pacto Andino perdeu seu dinamismo e mudou seu caráter e se transformando em CAN, o MERCOSUL também passou por um período de mudança (PORTA, 2008). Em 1995, por exemplo, decidiu-se adiar o estabelecimento do mercado comum no MERCOSUL, adotando apenas o mecanismo da tarifa externa comum (TEC). Apesar de ter impulsionado o comércio intrarregional, essa medida não sustentou o crescimento dos fluxos comerciais por muito tempo.

A partir de 1998, Porta (2008) sinaliza o início dessa nova fase no MERCOSUL marcada por crises no âmbito externo e também regional. As reformas liberalizantes da década de 1990 teriam levado ao aumento da vulnerabilidade externa e da dependência financeira, contribuindo para a ocorrência das crises que atingiram o Brasil, em 1999, e na Argentina, em 2001. Esse cenário de vulnerabilidade externa, fuga de capitais, aumento da volatilidade cambial e baixas taxas de crescimento perdurou até 2003.

A conjuntura externa adversa revelou as inconsistências estruturais dos países e a dependência de fluxos voláteis para o fechamento das contas externas. O estreitamento das relações comerciais era, na maioria dos casos, atravancado pela instabilidade econômica, pelas dificuldades de restrição externa e por um movimento mais geral de retomada do protecionismo.⁸ Deste modo, ainda que, na teoria, existissem instrumentos de coordenação macroeconômica e cambial, esses não foram efetivos na prática.

Assim mesmo, houve iniciativas voltadas para a integração da infraestrutura, com a IIRSA.⁹ Entretanto, além das questões que provocaram entraves para a integração comercial, outras dificuldades como, por exemplo, questões relacionadas ao financiamento dificultaram o avanço de novos projetos. Esses entraves apenas seriam discutidos no período mais recente, a partir da segunda metade da década de 2000, com a ascensão de um novo período na história político-econômica da região.

⁸ Ver Medeiros (2008, p. 238), ver também Motta Veiga & Rios (2007).

⁹ Lançada em 2000 por 12 governos, a IIRSA é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. Para uma análise da atual carteira de projetos ver Araújo Jr. (2009).

1.2.2. As mudanças recentes e a era “pós-liberal”

Para Motta Veiga e Ríos (2007), as crises do fim dos anos 1990 configuraram um cenário de esgotamento do projeto de integração sul-americana baseado em políticas liberalizantes. A proposta integracionista na América do Sul superava sua fase liberal, com o predomínio de acordos de “regionalismo aberto”, passando, então, para uma fase de um “regionalismo pós-liberal” (Motta Veiga & Rios, 2007).¹⁰

No âmbito externo, configurava-se um novo cenário influenciado pela inserção da China na economia global, promovendo o aumento de preços das *commodities* e a volta dos capitais externos para a América do Sul. Com isso, especialmente a partir de 2003, os países passaram a acumular reservas internacionais, aumentando sua capacidade de defesa contra movimentos de especulação monetária e financeira, semelhantes aos que haviam ocorrido em crises anteriores (OCAMPO, 2007).

Além da inflexão na economia internacional, notou-se também uma mudança na esfera política em muitos dos governos dos países da América do Sul. Com as crises do fim da década de 1990, de modo geral, houve crescente questionamento das estratégias liberais. Natanson (2008) explica a ascensão de novas coalizões de poder em cada país, configurando o que ficou conhecido como “a onda rosa”.

Motta Veiga & Rios (2007) apontam que essa guinada levou a uma inflexão na agenda da integração na América do Sul, retomando o caráter mais “desenvolvimentista” e crítico à agenda liberalizante. Porta (2008) também percebe um novo momento político-econômico e identifica uma terceira fase do MERCOSUL. Um dos principais objetivos dos países passa a ser a conquista de maior autonomia econômica, por meio de novos meios de inserção na dinâmica internacional e menor vulnerabilidade externa, aproveitando o cenário externo favorável.

Revez (2011) também destaca alguns pontos de concordância nas relações entre Brasil e Argentina, formalizados pela criação acordos que surgiram de encontros entre os presidentes dos países: um primeiro documento, elaborado em Buenos Aires, em outubro de 2003, e outro, no Rio de Janeiro, conhecido como a “Ata de Copacabana” de abril de 2004.

Esses documentos simbolizam uma nova fase do regionalismo do MERCOSUL: o incentivo à participação ativa da sociedade civil no processo, a luta contra a pobreza e pela

¹⁰ Ver também, Deos & Wegner (2009).

melhoria da redistribuição da renda, e, principalmente, a reafirmação do papel estratégico do Estado, a definição de um espaço comum com a Comunidade Andina, a prioridade da educação para a inclusão social e a convicção de que o MERCOSUL não seria apenas um bloco comercial, mas, também, um espaço catalisador de valores e tradições. Com isso, consolidou-se a ideia de que a América do Sul seria uma opção estratégica para negociar melhores condições de integração internacional.

A criação da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA)¹¹ pelos países andinos e da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN), representando a consolidação da estratégia MERCOSUL+CAN, são frutos desse novo período que é expressado pela incorporação de novas temáticas na agenda intrarregional e por uma mudança qualitativa no processo integracionista. 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).

Schaposnik (2009) destaca a UNASUL como uma instituição de um novo mapa da integração, com a restauração da dimensão política do processo, resgatando o princípio da soberania nacional e autonomia regional, inclusive na dimensão financeira. Nesta matéria, a UNASUL avançou em prol da criação de um Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças que surgiu, em fevereiro de 2011, como resultado das atividades desenvolvidas desde 2007 pelo Grupo de Trabalho de Integração Financeira (GTIF) da UNASUL.¹²

Lima & Coutinho (2007) relacionam, também, outras iniciativas que indicam a emergência de integração “desenvolvimentista”. A criação do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM), com o objetivo de financiar a redução das assimetrias entre os países do bloco; as discussões para a reativação do CCR e a proposta do Banco do Sul são alguns exemplos, que serão explorados no próximo capítulo.¹³

¹¹ A ALBA, criada em 2004, é o acordo de integração regional entre Bolívia, Cuba, Honduras, Nicarágua e Venezuela.

¹² Informações disponíveis em: <<http://portugues.telam.com.ar/es/showNews/1203>> e <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-174305-2011-08-12.html>>

¹³ Apesar dos avanços, não se pode ignorar que em todos esses três exemplos há vários problemas, que também indicam limites e dificuldades. O FOCEM, por exemplo, tem um capital relativamente pequeno em comparação às demandas apresentadas, o CCR

Há novas iniciativas sendo lançadas, novos objetivos definidos e diferentes prioridades temáticas daquelas da década de 1990. A agenda 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. Na área econômica, são introduzidos temas com pouco espaço na agenda liberal: a preservação de “espaços de política” ou “*policy space*”, o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e o financiamento da integração e do desenvolvimento (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008)¹⁴.

A temática comercial, porém, continuou tendo destaque grande nos últimos anos. Com o fortalecimento do crescimento mundial, puxado pelo efeito China, os países da América do Sul beneficiaram-se, alcançando, em alguns casos, a ampliação considerável do mercado interno. Esse movimento, além de proporcionar consideráveis aumentos ao volume de bens comercializados entre países da região, também evidenciou o potencial de integração produtiva entre os países e a necessidade de recuperação, modernização e ampliação da rede de infraestrutura em transportes e energia, temas que serão tratados a seguir (BAUMANN, 2007).

1.2.3. Condições e desafios, atuais e futuros, na integração sul-americana

Mesmo complementada por outros aspectos, a dimensão comercial da integração regional segue sendo bastante relevante, e nela não é difícil identificar alguns desafios. Desde a década de 1980, o comércio intrarregional tem uma participação considerável nas relações de comércio exterior dos países da América do Sul. De acordo com Antunes (2007), em 2006, a rede de acordos bilaterais que cobria os países da região era constituída por 74 acordos, considerando apenas aqueles celebrados no contexto da ALADI. Como consequência, as alíquotas de imposto de importação dos países já eram iguais a zero para mais da metade dos itens que compunham a classificação oficial de mercadorias, o que evidencia um problema estratégico do ponto de vista comercial: embora o número de acordos entre os países seja alto, existe uma multiplicidade de vínculos o que pode apontar para um cenário de fragmentação, com possível risco de existência de incongruências (CEPAL, 2009).

não consegue ser reativado e, até agora, o Banco do Sul, cujo Tratado Constitutivo ainda não entrou em vigor, não iniciou suas operações. Porém, são intenções que revelam, ao menos, iniciativa política.

¹⁴ O Tratado pode ser acessado em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>

Aprofundando a análise dos dados referentes à importância dos países da região na pauta do comércio externo, nota-se que, atualmente, o Brasil é um dos países com menor dependência dos demais, tanto por conta de seu mercado interno, como também pela diversificação de seus parceiros comerciais. Sua participação no comércio exterior da região é incomparável ao peso do seu produto (BAUMANN, 2007).

Os países da região permaneceram inseridos em uma dinâmica de financiar seu déficit comercial com o Brasil por meio do aumento das exportações extrarregionais. Deste modo, o Brasil é o país que mais tem se beneficiado com o aquecimento das economias vizinhas, devido ao aumento de demanda pelas suas exportações, das quais considerável parte tem alto valor agregado, incrementando seu superávit comercial com a América do Sul. A economia brasileira foi, em 2005, a maior fornecedora regional no caso de seis nos nove parceiros sul-americanos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai) e o segundo nos casos do Chile, Equador e Venezuela.

Segundo Baumann (2007), este contexto de excedentes comerciais recorrentes e expressivos reflete uma situação de desequilíbrio, em que uma das partes absorve a produção do parceiro e, ao mesmo tempo, suas empresas encontram dificuldades para aumentar a presença de seus produtos no outro mercado. Portanto, não se constata que o país esteja assumindo déficits comerciais a fim de estimular as economias menores, diferentemente do que Medeiros (2008) sugere ser necessário para o desenvolvimento do “comércio estratégico”.

Diante desse quadro é possível sugerir a existência de, pelo menos, duas vias alternativas para o desempenho de uma liderança “positiva” do processo de integração por parte do Brasil: a primeira seria o reforço da integração produtiva e da infraestrutura e a segunda, o aprofundamento da cooperação financeira (tema que será explorado adiante).

Analisando a ótica produtiva, Baumann (2007) destaca que, apesar de aparentemente não haver indicações claras de uma convergência nas capacidades produtivas entre as economias da América do Sul, o potencial de integração nesta esfera existe. As diferenças começam pelas dimensões. Panariello (2007) mostra os números da diferença de tamanho e de estrutura produtiva do Brasil em relação aos demais países da região. A economia brasileira tem um valor agregado e uma capacidade produtiva substancialmente maior do que o dos outros países. Entre 2000 e 2005, na comparação a preços correntes, a participação brasileira no valor agregado

regional permaneceu representando mais da metade do produto total da América do Sul, com participação expressiva no valor agregado de quase todos os setores.

Em termos de conteúdo, também há assimetrias. Enquanto o Brasil detém um perfil produtivo mais completo e diversificado, nos outros países predominam segmentos produtivos vinculados com o setor primário da economia. No setor “Indústria de Transformação”, a participação brasileira no total da região atingiu 52% em 2005 (na comparação a preços constantes), tendo sido mais de cinco vezes superior ao venezuelano. Os únicos setores nos quais o Brasil apresentou participações um pouco menos significativas foram em: transporte, armazenagem e comunicações, no setor de mineração (no qual o valor agregado pelo Brasil é inferior, a preços constantes, ao da Venezuela) e no comércio atacadista.

No que diz respeito ao perfil produtivo de cada país, observa-se: a) uma menor assimetria entre Brasil e Argentina (quando se consideram os setores das contas nacionais); b) um conjunto de países com forte participação do setor agrícola no produto (Paraguai, Bolívia, Colômbia); c) outro conjunto de países cuja estrutura produtiva é muito marcada pela presença do setor “mineral” (Venezuela, Equador, Chile). O único subsetor não tradicional que aparece na estrutura produtiva de praticamente todos os países é o de “refino de petróleo”.

Na comparação do valor agregado pela indústria brasileira e argentina, o da primeira é, em média, 3,5 vezes maior que o da segunda. A divergência de tamanho foi menor, apenas, no subsetor de produtos alimentares e muito elevada nos subsetores fabricantes de bens de capital.

O estudo de Panariello (2007) também faz uma avaliação do potencial de complementaridade entre os países da região, revelando grandes possibilidades de integração produtiva especialmente nos setores de metal-mecânica, mineração (petróleo e gás), agrícola e bens intermediários. O autor ainda destaca os potenciais em subsetores como bebidas, petróleo, gás e produtos de carvão, produtos alimentícios, produtos de madeira e móveis, cerâmica e vidro (envolvendo países como Argentina, Chile, Peru, Colômbia, Venezuela).

Um ponto de destaque da pesquisa é que, pela metodologia utilizada, não foi selecionado (como passível de complementaridade) o subsetor de “Equipamento de Transportes” – onde está incluída a indústria automobilística, um dos poucos exemplos onde, concretamente, existe um processo de integração de cadeias produtivas entre Brasil e Argentina. Mostrou-se assim que, mais do que fatores de mercado, a alocação de investimentos nos países tem

respondido à adoção de políticas governamentais consistentes com as estratégias das empresas multinacionais (incentivos fiscais, comércio administrado etc.), o que parece difícil ser reproduzido para outros segmentos industriais (PANARIELLO, 2007, p. 37).

Em relação ao IED (investimento externo direto) intrarregional, o autor mostra que, de certo modo, algumas empresas brasileiras são ativas na aquisição de outras empresas, nos países vizinhos, com destaque para os setores de: cimento, serviços financeiros, aço, hidrocarbonetos, alimentos, autopeças, linhas aéreas, gás, têxteis e calçados (PANARIELLO, 2007).

Em resumo, a análise do cenário da integração produtiva indica um potencial de complementaridade que pode ser desenvolvido através de medidas direcionadas e coordenadas. Porém, há também limitações impostas pelas carências de infraestrutura e, como será explorado ao longo do trabalho, de financiamento, indicando ainda a necessidade de maior promoção de esforços conjuntos nessas frentes.

A infraestrutura é outro importante eixo da integração da América do Sul. O lançamento da IIRSA, em 2000, sinalizou a importância do setor nas iniciativas de integração regional. Dentro desse contexto, a integração energética tem ganhado destaque, pois é um dos fundamentos da integração da infraestrutura sul-americana. Entre as principais motivações para sua promoção estão: o acesso aos mercados de terceiros países, através da interconexão de transportes a portos dos dois oceanos e o acesso aos mercados domésticos, uma vez que o abastecimento de gás, de petróleo e de energia hidrelétrica tem alto potencial de crescimento. Além disso, busca-se desenvolvimento social e econômico promovido através das conexões em transportes, energia e comunicações, visando o fortalecimento do *policy space* dos países da região e menor vulnerabilidade externa (ANTUNES, 2007).

Diante deste quadro, nota-se que há diversas frentes no contexto da fase “pós-liberal” da integração na América do Sul. Entretanto, apesar de existência de objetivos similares, é possível notar que os meios e os resultados buscados pelos países na região são, em muitos aspectos, divergentes. Os governos que têm assumido um papel de liderança, mesmo sendo reconhecidos por adotarem uma linha política de “esquerda”, parecem não convergir em alguns temas, como tratado a seguir.

1.3. Divergências no período pós-liberal

Se a seção anterior buscou apontar as linhas gerais comuns da agenda regional de integração nos últimos anos, esta se preocupa em discutir as divergências.

A despeito de os principais governos dos países da América do Sul, ou pelo menos os “de esquerda”, declararem o compromisso com a integração regional parece existir certo distanciamento entre o discurso e o que efetivamente é implementado.

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).

Em concordância com tal perspectiva Schmied (2007) aponta que boa parte (senão a quase totalidade) dessas dificuldades de avanço concreto parecem estar relacionadas às disparidades nas visões sobre desenvolvimento econômico, mesmo entre governos alinhados ideologicamente e comprometidos com uma integração regional nos moldes “desenvolvimentistas” discutidos nas seções anteriores.

Com o objetivo de detalhar essas divergências – que se revelarão fundamentais para o entendimento dos dilemas na implementação do Banco do Sul – esta seção está constituída por três partes. A primeira discute as principais diferenças internas entre os governos “de esquerda” na região, a partir de algumas classificações possíveis; a seguinte trata de como essas distinções nacionais se expressam na política externa; e por fim, a terceira aborda um aspecto particularmente relevante para o tema deste trabalho: os distintos projetos financeiros defendidos por esses governos para o contexto regional.

1.3.1. Origens, estratégias, políticas: as diferenças e os blocos de governos “de esquerda” na América do Sul

Muitas análises versam sobre a existência de importantes divergências entre os atuais governos sul-americanos geralmente abrangidos sob o título pouco esclarecedor de “esquerda”. De um ponto de vista mais simplista, existiriam duas esquerdas: uma “radical” e outra mais

“moderada”. Castañeda (2006), por exemplo, classifica os governos ou em “social-democratas” ou em “populistas”, apresentando uma análise que não explora as várias nuances e graus de diferenciação e que, portanto, se aproxima de uma dicotomia entre uma esquerda “boa” e outra “má”.

Outros autores como Panizza (2006), Roberts (2008) e Lanzaro (2009), apesar de utilizarem a mesma nomenclatura, fazem sua análise a partir de um estudo dos sistemas partidários e institucionais, concluindo que os governos “social-democratas” teriam raízes em sistemas partidários e instituições mais sólidas, enquanto que os “populistas” teriam suas origens em um contexto de colapso institucional e partidário. Ainda que avancem ao adotar em sua discussão elementos dos sistemas partidário e institucional, tais autores não exploram questões importantes sobre o perfil das lideranças dos governos, o tipo de alinhamento político-econômico, o programa de desenvolvimento estimulado etc., de maneira que pode permanecer uma concepção de que apenas um sistema institucional mais sólido poderia levar a diferentes diretrizes de governo. A realidade parece ser mais complexa, não só porque há mais de duas esquerdas, mas também porque cada país tem adotado uma série heterogênea de políticas e não um bloco monolítico.

Garretón (2006) avança na discussão inserindo elementos que destacam as fontes, ou os meios propagadores, das grandes demandas de reforma. O autor sugere que existiria uma “esquerda” que proporia a reconstrução da nação e da sociedade por meio de partidos (como no Chile ou Uruguai); outra, denominada de “lideracional”, que funcionaria sob um forte comando de lideranças (como no caso da Venezuela); e, ainda, um terceiro tipo de esquerda, chamada pelo autor de “étnico-congressual”, que mobilizaria a reconstrução da sociedade por meio do apelo étnico (por exemplo, na Bolívia).

Garcia (2008) – figura de destaque na política externa brasileira no período – também enfatiza as diferenças políticas e institucionais quando trata da onda da ascensão de governos de esquerda nos países da América do Sul, ao longo da década de 2000. Entretanto, o faz destacando as distinções entre os países do Cone Sul e dos países andinos: enquanto as esquerdas do primeiro grupo sugeririam “novas políticas”, as do outro buscariam “mudanças de época”. Por um lado Chile, Brasil, Uruguai e Argentina teriam passado por uma onda renovadora em resposta ao fracasso das políticas neoliberais predominantes na década de 1990 - porém, sem romper

completamente com o *status quo*. Desta maneira, esses quatro países, em diferentes velocidades, teriam conseguido entrar em um círculo virtuoso de desenvolvimento, associando crescimento, distribuição de riqueza e fortalecimento democrático. Por outro lado, Bolívia, Venezuela e Equador apresentariam um histórico de maior vulnerabilidade e polarização social, o que explica sua evolução marcada pela emergência de setores populares na política em um ambiente institucionalmente frágil, propenso a novas configurações sociopolíticas. O que estaria sendo observado na região seria um “nacionalismo populista”, cujo tom estaria mais ligado a um caráter anti-imperialista, na busca da independência econômica e social. Nesse contexto, Chávez, Morales e Correa seriam a possibilidade de se criar uma estabilidade fundamentada na soberania nacional e popular e, mesmo com as diferenças entre suas experiências, esses países não estariam passando simplesmente por uma época de mudanças, mas sim por uma “mudança de época”.

Natanson (2008) também trata das diferenças entre dois grandes blocos que culminaram na emergência da “onda rosa”. De um lado, a ascensão de Chávez, Kirchner e Correa, à frente dos governos da Venezuela, Argentina e Equador, respectivamente, estariam relacionadas a uma história da decomposição de regimes econômicos e políticos e à busca de alternativas para superá-los. Já as conquistas dos governos no Brasil, por Luís Inácio “Lula” da Silva, no Uruguai, por Tabaré Vázquez, e, por Ricardo Lagos, no Chile, são apontadas como resultado de construções partidárias, lideranças que amadureceram e passaram por um processo de aprendizado até alcançarem o poder.

Ainda que muito ricas, do ponto de vista político-institucional, as análises de Garretón (2006), Garcia (2008) e Natanson (2008) não se aprofundam em explorar elementos econômicos que evidenciam importantes diferenças entre os governos. Além disso, apesar de serem considerados os tipos de demandas e as lideranças que estão à frente das mudanças, não se discute outros aspectos que revelam particularidades significativas, como a origem dos projetos políticos, seu grau de institucionalização e, ainda, os tipos ou fontes de poder das lideranças (carismático, coação, persuasão, autoridade delegada democraticamente, tradição etc.). Desta maneira, essas abordagens avançam em introduzir questões fundamentais, porém algumas das questões privilegiadas no presente trabalho – como a lentidão na implementação de instituições sub-regionais já acordadas – apontam para a existência de diretrizes políticas divergentes que, em parte, são explicadas por elementos da economia.

Assim, na tentativa de destacar esse viés econômico, Gonçalves (2009a) identifica três grandes projetos de desenvolvimento da América do Sul, dos quais dois seriam mais alinhados à “esquerda”. No primeiro grupo, estariam os governos denominados “antiliberais”, ou seja, aqueles que teriam em comum a diretriz de redução da vulnerabilidade externa, menor grau de liberalização, maior regulação, maior controle estatal sobre o aparelho produtivo e aumento do *policy space*. Aqui o autor coloca Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina. Um segundo grupo chamado de “liberal periférico”, englobaria países como Brasil, Colômbia e Paraguai, em que a privatização, a vulnerabilidade externa, a dominância do capital financeiro e a desregulamentação dos mercados teriam sido predominantes. E, por fim, haveria um grupo denominado de “livre-cambista”, pois agregaria os governos do Chile, Peru e Uruguai, os quais teriam elegido a liberalização econômica como eixo estruturante do processo de desenvolvimento.

Neste caso, apesar de se considerar a perspectiva econômica, destacando aspectos como a vulnerabilidade externa, o grau de liberalização, regulação e controle estatal, perde-se muito da análise político-social-institucional e, ainda, não se discute o cruzamento dos elementos das políticas macroeconômicas com os programas de desenvolvimento dos países. Tudo isso sem considerar as controvérsias em torno da metodologia empregada naquele trabalho (como por exemplo, os discutíveis índices que medem o grau de liberalização dos países) e a configuração dos países nos três blocos.

Carvalho (2008) é mais analítico sob esse ponto de vista e consegue amarrar a discussão das políticas econômicas, sem deixar de notar o movimento mais geral da emergência dos novos governos. Para isso, o autor elabora uma estrutura que engloba um elemento político, classificando as práticas dos governos diante de conflitos e em relação ao quadro internacional. A discussão retoma o sentimento de rompimento com a estagnação da década de 1990, que se fortaleceu com a eleição de Hugo Chávez, na Venezuela. Esse teria sido o fator motivacional para a ascensão de governos provenientes de partidos já consolidados ou de movimentos sociais estruturados a fim de se contrapor aos governos de base liberal.

É interessante destacar que, segundo Carvalho (2008), poucos desses governos, quando eleitos, tinham planos concretos e estruturados de mudança da política econômica. Isso, de um modo geral, teria levado os países a seguirem duas linhas básicas: a) de adoção de medidas que confrontavam com o cenário internacional no qual estavam anteriormente inseridos, sendo

por isso qualificados como governos de esquerda “conflitiva”; ou b) de preservação das políticas dos governos anteriores, não significando um rompimento com a bandeira de seus partidos, mas uma moderação de discurso, tornando-se governos “amigáveis”, que buscavam a confiança dos mercados internacionais, implantando mudanças com cautela.

O autor, então, elenca elementos básicos da política econômica de Venezuela, Bolívia e Argentina, denominados como países da esquerda “conflitiva”: tolerância à inflação, mas com superávits fiscais significativos; ruptura de contratos como instrumento de política econômica possível; fortalecimento de empresas estatais; aumento da receita fiscal e ampliação do protagonismo estatal na política econômica através do direcionamento do investimento, do controle de preços e da despreocupação em “ganhar credibilidade dos mercados”. Destaca-se, ainda, que não se trata de um paradigma “populista”, uma vez que não há desequilíbrio fiscal, nem emissão monetária para financiar gasto público e a solvência externa está preservada. A expressão “conflitivo” corresponde, portanto, ao enfrentamento às regras de bom comportamento dos mercados. Em oposição a este primeiro grupo, haveria a esquerda “amigável” aos mercados, cuja diferença principal estaria no controle da inflação, na manutenção de contratos e na preocupação em conquistar a credibilidade dos mercados internacionais.

Mesmo nessa abordagem mais completa, no entanto, ainda permanece pouco explorada a dimensão da política de desenvolvimento e seu relacionamento com a gestão macroeconômica propriamente dita. É nesse campo que o trabalho de Reygadas e Filgueira (2011), cuja ênfase maior é sobre a política social, dá suas mais importantes contribuições. É destacada a existência de quatro grandes áreas de política econômica que compõem as raízes das divergências entre os governos: o regime de bem-estar, o sistema fiscal, o modelo regulatório para os mercados domésticos e o modelo de desenvolvimento voltado para o mercado global.

Segundo os autores, na década de 1990, com a predominância do modelo neoliberal entre as economias, havia pouca margem de manobra aos governos. Predominava a ideia de que os impostos deveriam ser diretos e neutros, que as políticas de bem-estar deveriam ser restritas, que os subsídios deveriam ser eliminados e que o Estado deveria ter mínima intervenção na economia.

A partir da consolidação de novos governos, verificou-se que, ao invés de se adotar modelos fechados, antagônicos ao modelo neoliberal, houve emergência de diferentes

combinações de políticas econômicas. Assim, versa-se sobre o mix estratégico que cada país tem adotado que pode ser composto por políticas de linha liberal, social ou de “esquerda” mais “radical”, de modo que o foco passa a ser nas nuances que caracterizam a conjuntura regional.

As políticas da linha liberal, segundo os autores, visam à promoção da igualdade de oportunidades, programas de transferência condicionada e formação de quase-mercados em serviços públicos. A permanência de elementos liberais nas estratégias políticas dos países é explicada, basicamente, por questões relacionadas à inércia institucional, limitação de recursos e escassa oposição, uma vez que opções mais alinhadas à linha programática das esquerdas requerem maior força política e maiores montantes de recursos.

No segundo grupo de políticas estão aquelas que enfatizam a igualdade de capacidades e o universalismo, reformas fiscais e programas de promoção do desenvolvimento. Os autores afirmam que os países avançaram consideravelmente sob os novos governos. O Brasil, através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, promoveu o incentivo a projetos de infraestrutura através de parcerias público-privadas. Já o Equador estabeleceu um plano de desenvolvimento plurianual, criou a Subsecretaria de Economia Social e Solidária e aumentou investimentos em projetos de microcrédito. A Argentina promoveu importantes políticas de estímulo de demanda. Por outro lado, na Bolívia, Chile, e Venezuela, apesar de terem sido lançados programas importantes de desenvolvimento local e de promoção do microcrédito, pouco se observou em relação ao incremento e à diversificação da base produtiva, especialmente no caso da Venezuela que é, talvez, o país com maior capacidade nesse sentido.

Por fim, Reygadas e Filgueira (2011) destacam políticas de uma linha mais “radical”: campanhas sociais, subsídios, controle de preços e estatização, enfatizando a igualdade de resultados, redistribuição de renda e intervenção do Estado na economia, com forte orientação nacionalista e anti-imperialista. Segundo os autores, vários governos têm organizado campanhas para combater a pobreza e a exclusão social. Porém, o caso paradigmático é o da Venezuela que, apoiada pelos altos preços do petróleo, tem direcionado recursos substanciais para campanhas conhecidas como “*misiones*”, mas a Bolívia e o Equador têm seguido políticas semelhantes. O controle de preços ou da taxa de câmbio também é característico de uma linha político-econômica mais radical. E, neste aspecto, quase todos os países atuaram, mas, principalmente, na

Argentina, houve forte intervenção através da fixação de alguns preços e salários. Por último, destacam-se os casos de estatização ou nacionalização de empresas ou recursos, revertendo privatizações do período liberal. Na Venezuela, a maior empresa de petróleo, que nunca deixou de ser estatal, perdeu considerável independência na gestão de Chávez, devido ao seu papel estratégico no financiamento dos programas políticos e sociais. Na Bolívia, a nacionalização dos hidrocarbonetos foi uma das grandes promessas e polêmicas do governo de Evo Morales.

Nesses casos, o Estado recuperou atividades econômicas consideradas estratégicas e as políticas sociais, ainda que fragmentadas, contam com o financiamento do Estado, visando à universalização dos serviços básicos. Porém, é possível apontar a existência de consideráveis riscos e custos. Em primeiro lugar, há o risco de que determinados projetos deixem de funcionar se o poder estiver concentrado em pessoas, ao invés de em instrumentos institucionais. Além disso, se não existir um projeto de longo prazo que tenha como prioridade o desenvolvimento de uma estrutura produtiva complexa e de um parque industrial desenvolvido, é possível que a situação se torne insustentável no longo prazo, especialmente diante de mudanças na conjuntura internacional. Da mesma maneira, constitui-se um desafio construir relações de trabalho não sustentadas pela iniciativa pública (RIVAS, 2011).

Portanto, a partir de todos os argumentos e perspectivas levantados ao longo desta seção, é possível identificar 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 pelo Equador e a Bolívia, alinhados em um primeiro bloco que poderia ser denominado de “bolivariano”.

Como elementos centrais na estratégia desses países, é possível identificar 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. Nesta linha, o Equador, em busca do fortalecimento das iniciativas para a promoção do desenvolvimento produtivo, tem combinado uma estratégia de transferências monetárias e políticas redistributivas, subsídios, controle de preços e salários, além de campanhas universalistas. No caso da Bolívia, além das campanhas de alfabetização e saúde, também têm sido promovidas políticas de inclusão da população indígena e a arrecadação fiscal (REYGADAS & FILGUEIRA, 2011; RIVAS, 2011; GONÇALVES, 2009b)

Em outro bloco, sob a inspiração e liderança maior do Brasil, estariam, basicamente, Argentina, Uruguai e Paraguai, buscando uma inserção mais “equilibrada” ou menos “conflitiva”. Por isso, poderiam ser reconhecidos como o grupo de países “moderados”, promovendo a adoção de políticas nacionais renovadoras, sem desconsiderar os elementos macroeconômicos valorizados pelos mercados internacionais.

Neste sentido, as políticas macroeconômicas do Brasil tiveram a combinação de um regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal contracionista, de maneira a preservar um ambiente estável para o funcionamento das operações de mercado (CARNEIRO, 2009b). Pela ótica da regulação, a participação do Estado teria aumentado, especialmente no componente de transferências de assistência e previdência e com maior incentivo às políticas de desenvolvimento, através do PAC (DOS SANTOS, 2010). O caso da Argentina é de mais difícil enquadramento e se tornou mais complexo, especialmente após a mudança do governo de Néstor para Cristina Kirchner. Sob o governo de Cristina, a linha político-econômica adotada tem buscado atrair os interesses dos mercados internacionais, mas mantendo as bases anteriormente lançadas de renovação. Destacam-se os subsídios à exportação e políticas de transferências fiscais, além de políticas de regulação econômica para estimular o crescimento. Já o Uruguai destacou-se por promover, durante um período, um plano de políticas de transferências condicionadas, e, depois, uma proposta de reforma tributária e direitos sociais universais.

Por fim, é possível identificar, ainda, um bloco de países, sem uma liderança clara, cuja estratégia de inserção internacional seria mais 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.

Definidos, na medida do possível, esses três blocos de países a partir das opções domésticas, a próxima tarefa é avaliar os meios pelos quais esses *mix* estratégicos se traduzem nas diretrizes de política externa, com foco no período “pós-liberal” da integração. (MENEZES E PENNA FILHO, 2006; CARVALHO, 2008).

1.3.2. Alguns traços da política externa governos sul-americanos

A partir do quadro desenhado na seção anterior, torna-se mais fácil compreender os alinhamentos e as divergências de política externa dos países da região. A tarefa de delinear os traços marcantes das políticas dos principais governos da América do Sul aqui é feita sob dois parâmetros: o primeiro é o posicionamento do país em relação à esfera regional, que buscará caracterizar se a proposta de integração apoiada pelo país está mais concentrada na esfera comercial, ou se também abrange outras dimensões; o segundo é a relação do país com os EUA (de alinhamento, confronto ou a busca do equilíbrio).

No grupo “bolivariano”, que engloba Venezuela, percebida como líder, Equador e Bolívia, além das linhas de política econômica apontadas na seção anterior, destaca-se uma proposta integracionista multifacetada e a busca pela autonomia em relação aos EUA. De acordo com Campos (2008), o eixo central do projeto político de Chávez é aquele idealizado por Simón Bolívar, caracterizado pelo pensamento anti-imperialista, latino-americanista e integracionista. Assim, a estratégia venezuelana estaria sendo de ampliar e consolidar o projeto da ALBA para todos os países da região.

O objetivo básico da ALBA, segundo Natanson (2008) seria de recuperar o espírito bolivariano através da articulação comercial, política e social. Esta iniciativa estaria fundamentada em cinco eixos: o energético, com o projeto PetroAmérica; o eixo de desenvolvimento humano com programas de saúde, alfabetização e de cultura; o eixo de infraestrutura; o de comunicações e, por fim, o eixo financeiro, com as propostas de criação do Banco da ALBA e do Banco do Sul, tema desta dissertação.¹⁵

Ainda no âmbito regional, Serbín (2008) destaca outras ações que visam à projeção política do país: a entrada no MERCOSUL; a retirada da Comunidade Andina das Nações (CAN), motivada pela decisão dos países andinos de negociar um tratado bilateral de livre comércio com os EUA; a aproximação com os governos de Cuba, Equador, Bolívia; a compra de títulos da dívida argentina; a criação da Telesur, como alternativa de comunicação.

Para Gonçalves (2009b), a mobilização do governo de Chávez em termos da política externa regional tem o efeito de difusão da concepção de “ruptura”. Neste sentido, a integração regional seria uma forma de diversificação geográfica dos interesses econômicos da Venezuela e

¹⁵Ver também: <http://www.alianzabolivariana.org/>

um instrumento para o avanço de seus projetos na América do Sul, sendo a empresa estatal de petróleo (PDVSA) um ator protagonista nesta estratégia.

No âmbito internacional, a Venezuela assumiu uma postura polarizada, de confronto às estruturas hegemônicas no sistema internacional, especialmente, em relação aos Estados Unidos. Saraiva & Ruiz (2009) apontam que, a partir de 2003, o presidente assumiu sua posição “anti-imperialista”, propondo um projeto político denominado o “Socialismo do Século XXI”. Serbín (2008) destaca o posicionamento venezuelano de buscar configurar um mundo “multipolar”, “livre de hegemonia de qualquer centro de poder imperialista”, estreitando, assim, alianças estratégicas para consolidação de blocos de poder com o objetivo de desenvolver apoio aos setores excluídos da sociedade.

A Venezuela tem sido o principal contraponto ao Brasil no processo de integração regional. A Bolívia, de Evo Morales, tem apoiado o governo Chávez e se alinhado no eixo da proposta “bolivariana”. Assim como na Venezuela, Garcia (2008) observa, na Bolívia, uma “mudança de época”. O país é um dos mais pobres da região e sua política e economia estão baseadas nas reservas de hidrocarbonetos e de gás natural. A eleição de Morales para a presidência mudou os rumos da política do país. Eleito com um discurso nacionalista, sua política externa, de acordo com Gil (2008), assume uma combinação de multilateralismo, reciprocidade e negociação voltados para a recuperação da soberania do país, com um forte caráter indigenista e multicultural.¹⁶

A relação com os EUA, assim como no caso venezuelano, tornou-se hostil, principalmente, devido ao abandono da política externa tradicional de alinhamento. No plano regional, o país acompanha a proposta de Chávez na busca pela soberania, solidariedade e integração entre os povos latino-americanos, entendida sob a perspectiva “bolivariana” e, também, como uma maneira de ampliar sua capacidade de negociação perante os países industrializados. Entretanto, esse alinhamento não é automático.¹⁷

¹⁶ Para Natanson (2008), a influência da Venezuela sobre a Bolívia é real, porém não pode ser considerada absoluta, uma vez que os principais parceiros que complementaríamos sua estrutura produtiva seriam os países do Cone Sul.

¹⁷ Natanson (2008) aborda desse fato de maneira irônica, mas enfática: “*Evo Morales se mueve en aviones cedidos por Venezuela y tripulados por pilotos de ese país y es, después de Fidel, el líder latinoamericano que más dialoga con Chávez. (...) El asesoramiento de técnicos venezolanos, sobre todo en los aspectos legales, fue crucial en la nacionalización de los hidrocarburos y en la negociación de las concesiones mineras. Pero todo esto no implica un alineamiento absoluto: Morales, por ejemplo, se niega a seguir el ejemplo de Venezuela y dejar la Comunidad Andina de Naciones, a cuyos países Bolívia exporta el 38% de la soja que produce. Ha rechazado la propuesta de crear una OPEP del gas y se mantiene distancia de otras iniciativas*”

O Equador também tem demonstrado um particular alinhamento à proposta venezuelana. Com a eleição de Rafael Correa, em 2007, o país passou a assumir uma postura nacionalista de oposição a alguns organismos multilaterais como Banco Mundial e FMI e de defesa de maior intervenção do Estado na economia.

Na esfera regional, destaca-se a aproximação do país com a Venezuela, por meio da assinatura de convênios, especialmente na área energética. O país tem participado ativamente nas instituições regionais e a tendência da política externa equatoriana tem sido em estabelecer alianças estratégicas com a ALBA, mas sem alinhamentos automáticos. Natanson (2008) afirma que, assim como a Bolívia, o Equador negou-se a sair da Comunidade Andina, porém, desde 2009, já é membro pleno da ALBA.¹⁸ Para afirmar sua política externa independente dos EUA, decretou-se o fim das gestões do Tratado de Livre Comércio com os EUA (DUPAS & OLIVEIRA, 2008).

No grupo dos países “moderados”, estaria o Brasil, despontando como líder, Argentina, Uruguai e Paraguai. Além de seguir as diretrizes de política econômica destacadas anteriormente, esses países, de um modo geral, teriam em comum a busca pelo aprofundamento das relações intrarregionais para além da esfera comercial e, um posicionamento não conflitivo com relação aos EUA.

Almeida (2004) destaca que o fator marcante da política externa do Brasil, ao longo do governo de Luís Inácio “Lula” da Silva foi um maior protagonismo político no Hemisfério Sul. Garcia (2010b) atribui essa mudança, não apenas a uma nova estratégia política, mas também, a mudanças de conjuntura interna. A retomada do crescimento com distribuição de renda, o controle da inflação, a redução da relação dívida interna/PIB, os êxitos do comércio exterior, a passagem da condição de devedor à de credor internacional e os avanços no combate à pobreza e à exclusão social foram, de acordo com o autor, os motores da atuação externa.

Durante o governo de Lula, Saraiva (2010) aponta que houve predomínio de duas grandes correntes atuantes na política externa brasileira: os “autonomistas”, também conhecidos por “nacionalistas”, que compõem o quadro do Itamaraty do presente governo, e outra corrente

chavistas. Y es que la cooperación entre ambos países, aunque se ha profundizado en los últimos tiempos, no deja de tener algo de ilógica: desde el punto de vista económico, Bolívia se complementa mejor con Brasil, Argentina, Uruguay o Chile, que importan gás, que con Venezuela, que busca exportarlo.” (p. 102)

¹⁸Ver também: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=4605>

mais ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT), que foi convidada a prestar assessoria em matéria de política externa.

De acordo com a autora, a linha autonomista do corpo diplomático caracteriza-se por defender uma projeção mais “ativa”¹⁹ do Brasil, buscando o reconhecimento do país como um *global player*, através da articulação de parceiros e da projeção de seus interesses nos foros de discussão global. Os “autonomistas” atuariam preservando elementos que já faziam parte da política externa brasileira: o “autonomismo” e o “universalismo”. O “autonomismo” seria o *policy space* ou a margem de manobra que o país adota em relação aos outros Estados. Já o conceito de “universalismo” é definido na literatura como a prática de manter boas relações com todos os países, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica. Entretanto, não se pode confundir “autonomia” com “isolamento”, pois, como afirma Fonseca Jr. (1998), desde o fim da Guerra Fria, “autonomia” teria passado a ser conquistada através da participação e não pela distância.²⁰

Deste modo, a diplomacia brasileira teria atuado tanto no sentido de permitir a ascensão do país no cenário internacional, como de projetá-lo como liderança regional. Em termos práticos, buscou-se, por exemplo, a defesa de uma reforma institucional na ONU, para que o Brasil pudesse ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança (CS). Também, no aspecto do comércio internacional, no âmbito da OMC, o país tem reivindicado melhores condições distributivas do comércio, tomando iniciativas como a articulação do G-20 e sua integração ao G-20 financeiro e ao BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Além disso, com vistas a estreitar as relações no âmbito Sul-Sul, diversas visitas e acordos foram feitos com países africanos, além da criação do Fórum de Diálogo IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) (GARCIA, 2010b).

Em relação à atuação regional, K. Mariano (2007) defende que, no governo “Lula”, as instituições sub-regionais passaram a ser utilizadas como plataforma de inserção internacional. Vigevani & Ramazini Junior (2009; 2010) apontam que, do ponto de vista da esfera diplomática, o bloco regional seria, principalmente, um meio para adicionar poder de barganha internacional.

¹⁹ Segundo Almeida (2009, p.3), uma determinada política externa é considerada “ativista” quando há coordenação de esforços para influenciar a composição da agenda internacional e tentar moldar a tomada de decisões, já uma política “passiva” procuraria, tão somente, preservar o *status quo*.

²⁰ Para mais discussões sobre este tema ver: Saraiva (2010); Almeida (2004); Vigevani & Ramazini Junior (2009); K Mariano (2007).

Como aponta Cervo (2008a), a América do Sul corresponderia ao espaço “natural” de afirmação dos interesses brasileiros. Logo, a UNASUL teria se tornado um importante instrumento de ação do Brasil na região que, por ter apenas um caráter intergovernamental, garantiria a autonomia brasileira. No âmbito do MERCOSUL, a manutenção da autonomia de política externa e da macroeconomia dos países também corroboraria essa percepção de que o bloco estaria sendo configurado como um instrumento para atender aos interesses brasileiros (BANDEIRA, 2009a).

Além disso, Saraiva (2010) também destaca a percepção dos autonomistas em relação à América do Sul: a) um espaço de projeção da indústria brasileira, e b) um meio de acesso a novos mercados, através, por exemplo, de negociações de acordos entre o MERCOSUL e a CAN (CERVO, 2008a).

Dupas & Oliveira (2008) tratam como tal estratégia, que está atrelada aos resultados comerciais apresentados anteriormente, dificulta o aprofundamento do processo de integração regional. Os autores enfatizam que, para ter êxito, uma proposta de integração regional prescinde que o país mais importante lidere um projeto voltado aos interesses dos países da região em conjunto e não apenas aos seus próprios interesses.

Porém, Saraiva (2010) identifica, também, a forte atuação da visão do PT na política externa para a esfera regional representada, especialmente, pela figura de Marco Aurélio Garcia. As propostas sugerem o aprofundamento do processo de integração pela abordagem da existência de uma identidade própria da região. Assim, as iniciativas integracionistas lançadas por outros países são apoiadas no discurso, defendendo o compromisso do Brasil em arcar com parte dos custos da integração regional. Segundo a autora, esta posição teve influência sobre os autonomistas do Itamaraty o que resultou em um comportamento brasileiro mais ativo na cooperação com os países vizinhos e na aceitação das diferentes opções políticas que se abrem na região. Desta forma, foi possível promover, por exemplo, a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, a formação do Parlamento do MERCOSUL, a criação do FOCEM e importantes concessões nas negociações do Banco do Sul que serão tratadas no terceiro capítulo.

Em relação aos EUA, buscou-se preservar laços amistosos, porém com um caráter mais competitivo relativamente à atuação na América do Sul. Como tratado anteriormente, o Brasil passou a defender a construção de um papel de liderança regional, a fim de aumentar sua influência na conjuntura externa, resultando, também, em maior autonomia em relação aos EUA.

Portanto, o Brasil, sob o governo “Lula”, apesar de ter introduzido práticas novas, como o fortalecimento das relações do hemisfério Sul e o apoio às iniciativas do âmbito regional, não promoveu propostas de grandes rupturas comparativamente à atuação dos governos anteriores.

No caso da Argentina, pode-se verificar o aumento da sua participação no plano regional, destacando um movimento alternado de aproximação com o Brasil ou com a Venezuela. Essa estratégia teria proporcionado ao país benefícios econômicos e funcionado como um contrapeso à ação no Brasil na região. As relações com a Venezuela estariam baseadas no apoio financeiro, por meio da compra de títulos argentinos e no projeto de hidrocarbonetos, com a parceria da PDVSA e Enarsa e, também, na esfera comercial (CAMPOS, 2008; DUPAS E OLIVEIRA, 2008: 245)²¹. Saraiva (2009) afirma que essa formação de uma “aliança estratégica” com a Venezuela teria funcionado como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira, o que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina. Assim, a Venezuela se fortalecia, pois ao comprar os títulos da dívida argentina, exercia o papel solidário que o governo brasileiro evitava assumir.

Já internacionalmente, Campos (2008) percebe um posicionamento semelhante ao brasileiro, em que não houve um alinhamento automático com os Estados Unidos e políticas econômicas liberais. Antes, administrou-se a relação com tal país, sem confrontos diretos.

O último bloco de países, englobando Chile, Peru e Colômbia, seria caracterizado não apenas pela linha mais liberal, adotada pelos países em matéria de política econômica, mas pela preferência de um projeto integracionista focado na esfera comercial, baseado no estabelecimento de TLCs (Tratados de Livre Comércio). Assim, o posicionamento em relação aos EUA seria, de maneira geral, “amigável”. Porém, há diferenças entre os três países em relação ao apoio às iniciativas regionais.

O Chile, devido ao seu tamanho reduzido, adotou uma estratégia de abertura econômica e diversificação de parcerias comerciais, a fim de fortalecer o setor externo. Desta maneira, o país procurou fortalecer seus laços comerciais com parceiros estratégicos, como os EUA, sem tornar-se completamente ausente nas iniciativas regionais. Sua política externa é,

²¹ Campos (2008) indica que somente no governo de Néstor foram assinados 39 acordos bilaterais da Argentina com a Venezuela, o que corrobora este argumento.

portanto, caracterizada por um acompanhamento dos movimentos dos países da região, porém, sem alinhamentos e nem a liderança de importantes iniciativas. (DUPAS & OLIVEIRA, 2008).

Em relação ao Peru, Basombrío (2010) destaca como importante elemento da sua estratégia da política exterior a aproximação das principais economias do mundo, a fim de captar investimentos e fundos de financiamento, juntamente com transferências de tecnologia. Os acordos de livre comércio constituem o instrumento pelo qual o país tem se articulado no processo de globalização para, nas palavras do autor: “*obtener los beneficios derivados de la interdependencia económica y de la expansión de los flujos de inversión y de las corrientes de comercio.*”²²

O governo expressa manter seus compromissos de integração econômica e comercial, considerando seu compromisso com a UNASUL e com a CAN, sem, porém, galgar grandes alterações da conjuntura regional. Por outro lado, o país é um dos maiores aliados dos EUA na América do Sul, não só através de acordos comerciais, mas também no combate ao narcotráfico.

Da mesma forma, na Colômbia, nos dois últimos mandatos de Uribe, notou-se uma continuidade e aprofundamento das com os Estados Unidos, incluindo o alinhamento de posições em organismos internacionais, resultando em ganhos comerciais e financeiros (VILLA & VIANA, 2008). Desta maneira, o país estaria mergulhando em um tipo de isolamento em relação às ações de integração regional e a economia fundamentada em ideais liberais.

Em conclusão, além de ser possível estabelecer três grupos de países sob o critério de política econômica, foi possível, ainda, identificar nuances estratégicas que cada país tem em relação à integração regional e seu posicionamento referente aos EUA. Entretanto, ao refinar a análise, nota-se que as nuances estratégicas se expressam em diferentes projetos financeiros regionais. Desta forma, o próximo passo é conhecer as especificidades dos projetos financeiros predominantes na América do Sul, a fim de alcançar o objetivo final de ter um quadro mais profundo da dimensão financeira da integração na região.

²² BASOMBRÍO (2010).

1.3.3. Os “projetos financeiros regionais”

Mais do que modelos de política-econômica ou diretrizes de política externa distintas, é possível (com base no trabalho de Armijo (2011)) concentrar a atenção em um aspecto específico mais relevante para esta dissertação: a existência de três distintos projetos financeiros regionais na América do Sul. A partir das preferências de políticas financeiras defendidas por Venezuela, Brasil e Estados Unidos, a autora identifica os elementos marcantes de modelos financeiros particulares.

Um dos projetos destacados pela autora, que estaria em um extremo, é encabeçado pela Venezuela e institucionalizado, por meio 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. Um segundo projeto, liderado pelo Brasil, seria a proposta dos países do grupo dos “moderados”, apresentado como uma “terceira via”, pois seria uma alternativa intermediária entre o modelo venezuelano e o americano-liberalizante. Este último se localizaria no outro extremo, disseminado pelos Estados Unidos no contexto do “regionalismo aberto”, cujas características gerais seriam seu direcionamento pró-mercado e o estabelecimento de marcos regulatórios amigáveis aos negócios e aos investimentos transnacionais. Assim, os EUA estariam incentivando a adoção deste projeto financeiro regional, nos países da América do Sul, inserindo questões financeiras nos acordos de livre comércio negociados com a o Chile, o Peru e a Colômbia.

Armijo (2011) elege três dimensões financeiras a fim de comparar as diretrizes e preferências de cada governo e caracterizar os três projetos financeiros regionais predominantes na América do Sul. Conforme pode ser observado na primeira coluna da Tabela 1.1, 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, observada na segunda linha da Tabela 1.1, 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. Isto 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, Banco Mundial, FMI, entre outros.

Tabela 1.1. 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	<i>De jure</i>	Subordinado à dimensão política	<i>De facto</i>
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 da representação dos países em desenvolvimento
	Novas instituições financeiras	-	Essencial	Desejável

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Armijo (2011).

Em relação à primeira dimensão, o projeto financeiro venezuelano busca encontrar um meio de acessar recursos financeiros sem necessitar recorrer às fontes tradicionais: bancos privados, investidores internacionais ou instituições financeiras multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. No que tange à inserção internacional, a Venezuela defende o controle de capitais e a renegociação de contratos internacionais, pois tais negociações não são vistas como um ferimento aos direitos de propriedade, mas como a retomada, de maneira legítima, do patrimônio nacional.

Porém, do ponto de vista das finanças domésticas, o país tem pouco a oferecer como um modelo a ser exportado, uma vez que não teve sucesso em desenvolver seu setor bancário. Apesar de quase 30% dos bancos comerciais da Venezuela estar sob propriedade estatal, a capacidade de financiamento ao setor privado ainda é ruim, comparando-se com os sistemas financeiros de países como o Brasil, o Chile e, inclusive, a Argentina, após sua recuperação da última crise. Outro ponto destacado pela autora é que a alta presença estrangeira no setor bancário não necessariamente é ruim ao sistema financeiro, principalmente, a partir do caso do Chile.

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 da Bolívia, apesar de um aparente quadro de fragilidade. Assim, a Venezuela tem alcançado seu objetivo de desenvolver uma reforma financeira através do fortalecimento das relações no nível regional.

Até o momento, os recursos provenientes das receitas do petróleo têm servido como instrumento para manter a ALBA, porém, a ambição e o projeto claramente apontam para a criação de um banco de desenvolvimento que englobe toda a região. Desta maneira, seria possível obter empréstimos sem atender às condicionalidades impostas pelas IFIs, mantendo as reservas internacionais na região e criando uma via alternativa ao setor bancário privado. A primeira proposta foi com o Banco do Sul, tratado com mais detalhes no próximo capítulo. Como será visto, os impasses em relação ao Banco têm levado à procura por outras alternativas, das quais destaca-se o fortalecimento da NARF (*Nueva Arquitectura Financiera Regional*), que engloba não apenas a criação de um banco de desenvolvimento, mas também um fundo monetário.

Já o projeto financeiro regional do Brasil é, de acordo com a autora, mais implícito do que o da Venezuela. As preferências de finanças domésticas para os vizinhos não são declaradamente expostas, mas demonstram ser pró-mercado, sem desestruturar o setor público. Defende-se um modelo de sistema financeiro com instituições bancárias fortes, públicas ou privadas, além de um mercado de capitais relativamente 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 de inserção brasileiro de arquitetura financeira visa, portanto, integrar a América do Sul através de mecanismos que já funcionam no âmbito doméstico: o fortalecimento de bancos estatais, a aplicação de controles de capitais temporários, impostos e outros controles a instituições ou investidores financeiros. Deve-se considerar, porém, que há no país, inúmeras fontes de pressão para a desregulamentação financeira (ARMIJO, 2011).

Do ponto de vista das preferências em relação à governança multilateral nota-se o esforço em aumentar a participação em instituições já existentes, através do apoio às demandas de aumento da participação das economias menores nas instituições internacionais e o suporte na criação de novas instituições. Por um lado, por dispor de um Banco de Desenvolvimento Nacional (BNDES), operando com uma carteira superior até mesmo que do Banco Mundial na região, seus interesses 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 o país apoia a iniciativa do Banco do Sul, 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, deste ponto de vista, o país não poderia estar alheio a uma importante iniciativa a ser lançada, como era a do Banco do Sul (NYKO, 2011).

Assim, uma caracterização do modelo financeiro brasileiro, poderia ser a de um “desenvolvimentismo pró-mercado”, de modo distinto do propagado pelos Estados Unidos. Porém, ao contrário da estratégia venezuelana de criar novas instituições regionais, a opção do Brasil parece ser buscar maior representação e influência nas instituições existentes (ARMIJO, 2011).

Por fim, no projeto financeiro proposto pelos EUA, as diretrizes de finanças domésticas estão alinhadas às políticas das grandes instituições financeiras multilaterais, das quais o EUA é importante acionista. Desta maneira, incentiva-se que os países adotem internamente políticas de privatização, liberalização comercial, controle dos gastos públicos,

independência da autoridade monetária e outras resumidas no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1989).

No âmbito internacional, esta 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, apoiando as propostas de reforma das mesmas, decorrentes das crescentes demandas provenientes dos países emergentes de maior participação nos mecanismos decisórios.

Em conclusão, há três projetos que se chocam em alguns aspectos, em relação à dimensão financeira da integração regional. O liberal, defendido e propagado pelos Estados Unidos, na realidade tem muito pouco a dizer sobre a integração regional, mas os outros dois dizem respeito exatamente às divergências que mais interessam aqui.

1.4. Considerações finais

Conforme foi explicado no início desse primeiro capítulo, elementos das duas linhas gerais que embasam teoricamente os processos de integração regional - a “liberal” e a desenvolvimentista” – encontram correspondência na evolução histórica das principais iniciativas de integração regional na América do Sul. Assim, é possível dizer que as mudanças nos governos de vários países da região na última década - que levaram à emergência de uma onda “rosa” – configuraram um resgate de elementos que foram resgatados para se contrapor à predominância de um modelo de integração fundamentado em ideias “liberais”, focados no livre comércio.

Porém, também foi discutido, nas seções seguintes, que esta convergência mais geral dos governos parece ocultar uma disputa, efetiva e ideológica, pela liderança da integração regional no subcontinente, que tem na Venezuela e no Brasil os seus principais polos. Há importantes divergências de conteúdo dos projetos de integração para a região, inclusive do ponto de vista financeiro.

Desta maneira, é possível perceber que a busca de autonomia na política externa e do aumento do *policy space*, pode ter efeitos ambíguos para os processos de integração regional. A disputa por espaços e projetos poderia, até mesmo, afastar os países de estabelecer consensos políticos mais amplos, que favorecessem acordos com vistas à complementaridade produtiva à

competitividade ou, ainda, às necessidades de desenvolvimento do sistema financeiro, a fim de potencializar os recursos e as capacidades de cada país.

Tanto o projeto liderado pela Venezuela como o do Brasil, a integração regional apresenta-se como uma alternativa para evitar que a globalização aprofunde as assimetrias entre os países e, ao mesmo tempo, funcione como plataforma do desenvolvimento regional. Assim, distinguem-se do projeto de caráter liberal típico do “regionalismo aberto”, privilegiados por Chile, Colômbia e Peru, mas preservam importantes pontos de divergência em relação a alguns elementos da concepção “desenvolvimentista” da integração.

Sob a liderança, formal e informal, do Brasil, os vizinhos Argentina, Uruguai e Paraguai estariam inseridos em um quadro de introdução de novas práticas ou “novas políticas” no âmbito doméstico e também regional, buscando o fortalecimento ou a reestruturação das instituições já existentes, sem grandes rompimentos com o *status quo*. Já a Venezuela, acompanhada da Bolívia e do Equador comporiam um grupo de países que estaria em busca de uma “mudança de época” em seus próprios países, bem como na região como um todo, especialmente do ponto de vista financeiro, com o estabelecimento de uma “Nova Arquitetura Financeira Regional”.

Na realidade, no que se refere à dimensão financeira da integração, configuram-se claramente distintos “projetos financeiros regionais” que defendem aspectos técnicos diferentes. Mesmo que ambas diferenciem-se das preferências e recomendações “liberais” explicitadas pelos Estados Unidos nesta matéria, as intenções de Brasil e Venezuela (e seus seguidores) são suficientemente contrastantes para não serem confundidas. Enquanto o projeto brasileiro defende uma proposta de desenvolver os mercados privados, paralelamente às instituições públicas, mantendo e aprofundando sua participação nas instituições financeiras multilaterais existentes, a proposta venezuelana sugere o predomínio do financiamento público e uma drástica mudança na arquitetura financeira regional, com a criação de novas instituições multilaterais. Os dilemas e percalços no processo de criação do Banco do Sul são, provavelmente, a expressão mais nítida disto, pois evidenciam claramente como se dão divergências técnicas relativas à aplicação de mecanismos de cooperação financeira, as quais serão mais bem exploradas no próximo capítulo.

Portanto, ao se analisar a dimensão financeira da integração, verifica-se que a América do Sul encontra-se em um período de profusão de iniciativas, as quais têm enfrentado

dificuldades de implementação devido à existência de projetos financeiros divergentes. Assim, como será discutido em maior detalhe no terceiro capítulo, a situação do atraso do início das operações do Banco do Sul é um caso específico que evidencia essa disputa de liderança na região.

A América do Sul encontra-se numa fase única, em que conseguiu se recuperar e retomar o crescimento interno e se depara, hoje, com problemas de financiamento que precisam ser sanados a fim de se promover um salto de desenvolvimento nos países, especialmente por meio da ampliação da infraestrutura, de iniciativas sociais, do setor energético, entre outros. Os mecanismos de financiamento regional, que têm sido resgatados no contexto da integração “pós-liberal” são, talvez, uma das maneiras mais viáveis para a aceleração desse processo. Assim, a compreensão do papel e das especificidades do funcionamento de instrumentos de cooperação financeira na esfera regional e, de maneira mais específica, na sub-regional, é fundamental a fim de se aprofundar na análise e identificar as raízes dos impasses em torno da consolidação desses instrumentos, particularmente do Banco do Sul. A isso se dedica o segundo capítulo desta dissertação.

CAPÍTULO 2: Os mecanismos de cooperação financeira e os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento

Tal como o anterior, o ponto de partida desse segundo capítulo é o contraste entre as ideias gerais – “liberais” ou “desenvolvimentistas” – sobre integração regional e suas manifestações concretas na história da América do Sul. Em relação à temática financeira, se, por um lado, no “regionalismo aberto” o objetivo convergia para a integração financeira internacional, no “regionalismo pós-liberal” a estratégia buscada é de aprofundar e ampliar as iniciativas de cooperação intrarregional, visando a uma maior independência dos mercados externos de capital e à preservação dos “espaços de política” ou *“policy spaces”*.

Como visto, e apesar das divergências já discutidas, as intenções e iniciativas de integração sul-americana, lançadas neste novo momento têm, entre seus ingredientes principais, o destaque para novos instrumentos de cooperação econômica, priorizando o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e o financiamento do regionalismo e do desenvolvimento.

Neste contexto, o presente capítulo tem o objetivo de explicitar o funcionamento desses mecanismos de cooperação financeira regional. Em especial, destaca-se o papel dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, considerando que, desde a segunda metade dos anos 2000, os países da região mais envolvidos nessa nova era da integração empenharam esforços na constituição de um Banco do Sul.

Para isso, a partir das bases lançadas no capítulo anterior, será possível, em uma primeira seção, construir uma análise mais profunda sobre as diferenças dos processos e dos objetivos relacionados aos conceitos de “integração”, caro à perspectiva liberal, e “cooperação”, mais ligado às ideias “desenvolvimentistas”. Neste ponto, também serão apresentadas as principais iniciativas de curto e médio prazo de cooperação financeira no âmbito da América do Sul. Assim, os fundamentos estarão lançados para, na segunda seção, compreender-se o papel e o funcionamento dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, tanto em um plano conceitual quanto em detalhes técnicos e operacionais. Detalhes que se revelarão fundamentais (no terceiro capítulo) para explicitar as divergências que dificultam a efetivação do Banco do Sul. Considerações finais encerram o capítulo.

2.1. A cooperação financeira regional

O aprofundamento dos vínculos de cooperação financeira é uma das características marcantes da nova fase do regionalismo na América do Sul. As iniciativas lançadas e redesenhadas contemplam um amplo leque de temas, cujo funcionamento precisa ser compreendido no âmbito regional. Assim, esta seção aborda os conceitos fundamentais da dimensão financeira da integração e traça um panorama histórico das iniciativas de cooperação financeira na América do Sul, estabelecendo uma base para, na próxima seção, ser possível compreender o papel dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento na região.

2.1.1. Cooperação e integração

Conforme foi discutido no capítulo anterior, a perspectiva “liberal” da integração regional está inserida na vertente “*mainstream*” da teoria econômica, a qual enxerga o regionalismo, baseado no livre comércio, como segunda melhor alternativa ao ideal de abertura multilateral da globalização. Assim, os acordos regionais seriam partes integrantes do processo de integração global, ou “*building blocks*”, vistos como etapas preparatórias para a globalização (ALMEIDA, 2008).

Deste ponto de vista, portanto, as iniciativas regionais almejam estabelecer uma União Econômica, já que esta é a etapa a ser alcançada no longo prazo do processo de integração. O MERCOSUL, por exemplo, criado neste contexto, foi idealizado como um Mercado Comum tendo promovido a Tarifa Externa Comum (TEC), dentre outras iniciativas que vislumbravam, em teoria, atingir um estágio de União Econômica, a fim de estabelecer mais um bloco do processo de integração internacional (LIMA & COUTINHO, 2005).

A Tabela 2.1 exemplifica as iniciativas do regionalismo “liberal” da esfera comercial, mas que também implicariam, em teoria, no aumento da robustez da integração financeira, a partir da integração dos mercados.

Tabela 2.1. Características dos Tipos de Acordos Regionais

	Redução das Tarifas no Comércio Intrarregional	Eliminação das Tarifas no Comércio Intrarregional	Tarifas Comuns p/ Resto do Mundo	Livre Mobilidade de Fatores	Harmonização das Políticas Econômicas
Acordo Preferencial	X				
Tratado de Livre Comércio (TLC)		X			
União Aduaneira		X	X		Coord. desejável
Mercado Comum		X	X	X	Coord. desejável
União Econômica		X	X	X	X

Fonte: UNCTAD (2007)

Com o aprofundamento do processo, o papel do Estado passa a ser cada vez mais restrito, pois passa a atuar como negociador de tarifas, com o objetivo de incrementar os fluxos comerciais. Nesse sentido, o movimento tende a se intensificar, uma vez que a autonomia sobre os marcos regulatórios e sobre as políticas econômicas vai diminuindo. No nível de Mercado Comum, por exemplo, onde existe livre mobilidade de fatores, assume-se que, além de comércio livre e de tarifas externas comuns, há, ainda, uma compatibilização das legislações que engloba não apenas o mercado de trabalho, mas, principalmente, o mercado de capitais, uma vez que o capital é fator cuja flexibilidade traz grandes impactos para as economias.

A base teórica que sustenta tais modelos supõe, por exemplo, que um país experimentando um ciclo recessivo, poderia exportar capital para uma economia passando por uma fase expansionista de modo que o aumento da renda neste país poderia implicar no aumento da demanda por importações, aquecendo a economia que passava por um momento de desaceleração (BAUMANN *et al*, 2004). Deste ponto de vista, portanto, ao Estado caberiam poucas ações ativas, pois, uma vez liberados os capitais, caberia à iniciativa privada a integração, no sentido de buscar as melhores oportunidades de financiamento e investimento, envolvendo inclusive os segmentos de serviços financeiros, tanto do mercado bancário como do mercado de capitais.

Tais ideias não são incompatíveis com a argumentação convencional acerca das relações financeiras no plano global. Pelo contrário, trata-se da adaptação para o nível regional dos benefícios teóricos da integração financeira internacional, que segundo o resumo de Obstfeld & Taylor (2004, *apud* Biancareli, 2007) seriam quatro: compartilhamento e diversificação

internacional de riscos; financiamento de desequilíbrios passageiros de balanço de pagamentos; o acesso à poupança externa para o financiamento do investimento e do desenvolvimento e disciplina sobre a política econômica.

Para os críticos dessa visão, porém, a integração, sob a perspectiva “liberal”, tem implicações profundas na dinâmica da atuação do Estado, uma vez que “quanto maior a profundidade da integração, menor é o poder dos Estados nacionais para realizar políticas específicas, especialmente a monetária, o que é tanto mais delicado quanto maiores forem as diferenças entre os países” (DEOS & WEGNER, 2009, p.4). Além disso, constata-se que os benefícios teóricos defendidos pela teoria integracionista não são verificados na prática (BIANCARELI, 2007).

Assim, na concepção mais liberal a dimensão financeira da aproximação regional não é um tema de destaque nas prioridades da diplomacia ou das negociações, já que a tarefa (fundamental) de integrar os sistemas financeiros é entendida como sendo atribuição exclusiva das forças de mercado. Já as iniciativas de cooperação financeira estão inseridas na proposta do regionalismo “desenvolvimentista”, não supondo a existência de mercados financeiros profundos, integrados e harmonizados e, ainda assim, com potencial de proporcionar efeitos positivos nas condições de financiamento e reduzir a vulnerabilidade externa e promover maior estabilidade macroeconômica. É possível, ainda, que o próprio mecanismo financeiro seja estabelecido com o objetivo de dinamizar o comércio intrarregional, estimulando o aprofundamento dos laços entre os países (FANELLI, 2008).

Outra diferença estaria na importância conferida aos Estados, não apenas como negociadores de concessões, mas como maiores interessados em promover ganhos estratégicos para os Estados nacionais e, também, para a região como um todo. Por isso, para Medeiros (2008), os mecanismos de cooperação, aplicados em nível regional, por si só, já podem promover considerável redução da vulnerabilidade externa, além de maior estabilidade econômica regional e, conseqüentemente, maior nível de *policy space*, aspectos que são fundamentais para essa concepção. A cooperação econômica regional teria, assim, o importante papel de melhorar a inserção externa dos países.

O autor defende, ainda, que a introdução desses instrumentos poderia garantir o financiamento, mesmo no caso em que o acesso ao mercado internacional de capitais fosse

custoso, não confiável ou não existente. Os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos entre os bancos centrais são exemplos desse tipo de cooperação, que atuam no sentido de fortalecer a assistência de liquidez, atenuar impactos externos e fomentar as trocas intrarregionais.

Ocampo (2006) aponta diversos argumentos a favor do aprofundamento da cooperação financeira regional. O primeiro argumento parte da constatação de que a globalização financeira também se constitui como um processo do “regionalismo aberto”, movimento explicado no capítulo anterior e que, dentro desse contexto, o comércio intrarregional se desenvolveu tanto por meios políticos como através do mercado. Assim, intensificaram-se, também, as inter-relações entre as políticas macroeconômicas nacionais, de modo que a aplicação de políticas e instituições para proteger as economias contra crises passou a ser replicada entre os parceiros regionais. Com o objetivo de criar uma primeira linha de defesa contra os riscos de contágio de crises internacionais, estabeleceram-se fundos compartilhados de reservas e mecanismos de provisão de liquidez que também resultaram no fortalecimento do exercício da autonomia da política econômica. Tudo isto, por meio da cooperação no espaço regional.

Além desses mecanismos há, ainda, os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, visando complementar a oferta para investimentos em infraestrutura regional e prover “bens públicos regionais”. Assim, diferentemente dos bancos de desenvolvimento de alcance global, essas instituições gozariam de credibilidade por terem sido criadas no contexto regional, podendo, portanto, desfrutar de aspectos como a redução dos custos de aprendizagem, com o compartilhamento de experiências, e a redução das assimetrias de informação no plano regional.

O segundo argumento identificado pelo autor para o desenvolvimento dos mecanismos regionais se baseia no princípio da subsidiariedade²³ entre instituições mundiais e regionais para desempenhar funções complementares. Desta forma, os países menores podem, ao menos em tese, desfrutar de uma maior assistência proporcionada pelas instituições com menor

²³ O princípio da subsidiariedade determina que o todo prevalece sobre a parte, isto é, manda aplicar a norma primária (mais abrangente) em detrimento da subsidiária (menos abrangente), que deverá ser aplicada, apenas, quando a primária não puder ser aplicada. Fonte: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/293113/principio-da-subsidiariedade>

abrangência geográfica.

Paralelamente a este aspecto de complementariedade, há um terceiro argumento, que destaca a questão concorrencial da relação entre instituições multilaterais e regionais. Destaca-se que a criação ou fortalecimento dos mecanismos regionais são positivos no sentido de promover uma competição de modo que os países com maiores dificuldades de acesso aos recursos no mercado internacional tenham mais oportunidades de captação de financiamento.

Por fim, há um argumento que aponta para a vantagem estrutural das instituições regionais frente às globais decorrente do “sentimento de pertencimento”, aspecto que ressalta o *status* de credor privilegiado que as instituições regionais tendem a desfrutar. Este tema será tratado em detalhe mais adiante devido à sua importância para o tema dos dilemas do Banco do Sul.

Em conclusão, apesar de estarem diretamente ligados ao movimento do regionalismo, integração e cooperação não são, necessariamente, processos dependentes. Deste modo, a cooperação não prescinde de mercados completamente integrados e nem a integração supõe a existência de mecanismos de cooperação. Entretanto, de acordo com Medeiros (2008) e conforme os argumentos de Ocampo (2006) anteriormente apresentados, a cooperação financeira contribui para a integração, na medida em que vão surtindo efeitos positivos em relação à redução da vulnerabilidade externa regional, através da implantação de mecanismos de curto e médio prazo, estabelecidos com o objetivo de fortalecer os laços regionais.

A seguir, serão apresentadas as categorias de classificação destes instrumentos, bem como seu funcionamento e, posteriormente, serão aprofundadas questões referentes a um específico de mecanismo de cooperação financeira específico já introduzido: os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

2.1.2. Os mecanismos de cooperação financeira e a experiência sul-americana

Em um relatório da UNCTAD (2007) que dedica todo um capítulo para tratar da cooperação financeira regional, revela-se que muitas iniciativas, em diversos blocos regionais, estão sendo tomadas como, por exemplo: acordos de *swap*, fundos de reservas, mecanismos de coordenação cambial, instituições de supervisão regional, uso mais intensivo de acordos de pagamentos, expansão e criação de bancos regionais de desenvolvimento e de mercados de

títulos. Esses instrumentos são classificados em três frentes. A primeira engloba os mecanismos de “cooperação regional para facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo”, a segunda trata das iniciativas de “cooperação regional para o financiamento do desenvolvimento” e, a última, dos “arranjos cambiais e uniões monetárias”.²⁴

Este último nível de iniciativas, que se insere no bojo da discussão em torno da integração monetária, faz referência aos mecanismos de coordenação cambial e de união monetária e representa um estágio mais complexo da integração. Porém, a análise deste tema supõe uma discussão profunda sobre coordenação macroeconômica, de modo que não será possível tratá-lo neste trabalho com a devida propriedade, já que o foco é relativo a um mecanismo de cooperação financeira para o desenvolvimento e não para a união monetária. Portanto, esse grupo de iniciativas não será abordado.

No primeiro grupo de mecanismos, é possível distinguir entre iniciativas com foco comercial ou financeiro, suprimindo demanda de divisas externas, por exemplo. Como descreve Biancareli (2008, p.151), são “mecanismos para facilitação do comércio regional e provisão de liquidez em momentos de dificuldades no balanço de pagamentos: uniões de pagamentos, caixas de compensação, acordos de crédito recíproco, fundos de reservas compartilhadas”, com o objetivo de melhorar a administração da liquidez externa. Esse último tipo de mecanismo, de acordo com UNCTAD (2007), poderia evoluir para acordos mais ambiciosos e funcionar como complemento, ou até substituto, das fontes multilaterais de financiamento de desequilíbrios no balanço de pagamentos.

No segundo agrupamento de iniciativas, o foco recai sobre o papel dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento e os mercados de títulos regionais, que podem tornar-se uma estável fonte de financiamento para empresas, bancos e entidades públicas na região. Assim, com o crescimento da demanda pelas atividades dessas instituições, decorrente da estrutura assimétrica da ordem financeira internacional que se consolidou a partir da década de 1980, com sucessivos períodos de escassez de capital, cresceu a necessidade do desenvolvimento de uma rede de instituições voltadas para atuar com esse tipo de questões (BIANCARELI, 2008; 2010).

²⁴ De acordo com Biancareli (2008), apesar de esta última ser, em termos teóricos, o estágio final de um processo de integração, não é necessário ter trilhado um caminho no que se refere às uniões de pagamentos e ao crédito de curto prazo para que mecanismos de financiamento de prazo mais longo prosperem.

Essas instituições financeiras de desenvolvimento são definidas como “intermediários financeiros internacionais entre cujos acionistas se encontram países em desenvolvimento, que solicitam fundos, e países desenvolvidos que não o fazem” (Sagasti & Prada, 2006, p.91). O propósito de sua existência seria de mobilizar recursos dos mercados de capitais privados e de fontes oficiais para conceder empréstimos em melhores condições que as do mercado, proporcionando assistência técnica e assessoria. Deste modo, para esses autores, essa estrutura pode levar à existência de uma tensão intrínseca à sua atuação, pois, ao mesmo tempo em que são organismos de desenvolvimento, atuam como intermediários financeiros.

Para Griffith-Jones *et al.* (2008) é possível estabelecer, nessa frente de cooperação, uma relação de complementaridade entre os mecanismos regionais e os globais a fim de competir na precificação das linhas de financiamento. Devido à maior proximidade com um número menor de países, as instituições regionais e sub-regionais apresentariam melhores capacidades para identificar e atender as demandas dos seus países membros. Além disso, os países seriam beneficiados pela competição entre as instituições com diferentes abrangências geográficas, de modo que eles teriam acesso facilitado a recursos em melhores condições.

Carvalho *et al.* (2009) destacam ainda quatro possíveis papéis a serem assumidos por instituições financeiras multilaterais: i) banco de desenvolvimento, ii) banco de desenvolvimento social, iii) banco de reservas e prestador de emergência ou iv) banco de compensação de pagamentos regionais. Enquanto que um banco de desenvolvimento atuaria provendo recursos para o financiamento de projetos demandantes de capital elevado e, em geral, de longa duração, um banco de desenvolvimento social teria uma atuação distinta, voltada para projetos com porte menor e operações pulverizadas, com alto retorno social. Já um banco de reservas, ou mais apropriadamente chamado de fundo de reservas, seria um mecanismo de cooperação da primeira frente, de acordo com a classificação da UNCTAD (2007), operando no curto prazo e garantindo liquidez aos bancos centrais nos casos de crises, o que demanda alto volume de recursos líquidos para atuação rápida. Por fim, os autores classificariam um banco de compensação de pagamentos também como um mecanismo de curto prazo, já que disponibiliza liquidez para realização de transações comerciais ou financeiras de curto prazo, visando à redução da necessidade de moeda estrangeira para este fim. É, portanto, tipicamente um mecanismo do primeiro nível de cooperação.

Conforme Ocampo (2006); Deos & Wegner (2009; 2010) e Biancareli (2008), as duas primeiras frentes representam grande parte das iniciativas de cooperação financeira na esfera da América do Sul. Destacam-se, no âmbito das iniciativas do primeiro grupo: FLAR (Fundo Latinoamericano de Reservas), o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos) e, funcionando entre Brasil e Argentina, o SML (Sistema de Pagamentos em Moeda Local).

O FLAR, criado em 1978, é composto por Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela. Consiste em um instrumento de compartilhamento de reservas e auxílio financeiro de curto prazo. Hoje, tem cerca de U\$ 2 bilhões de capital pago, mas baixo potencial de atender os países em momentos de crises. A dificuldade em aumentar os fundos não decorre apenas dos problemas semelhantes que os sócios enfrentam, mas de uma questão política. O Peru e a Colômbia, com governos conservadores, não convergem com os alinhamentos políticos da Venezuela, Bolívia e Equador. Uma das alternativas para o Fundo passaria por estreitar os laços com o FMI, o que, do ponto de vista dos países da ALBA, não seria uma opção viável (ARMIJO, 2011).

Já o CCR proporciona a redução da demanda por divisas externas para operações comerciais no âmbito regional e foi essencial para os países da região, especialmente na década de 1980. Hoje, o mecanismo vem perdendo dinamismo por dois tipos de problemas. O primeiro relacionado à resistência dos bancos centrais por incorrerem em risco soberano vinculado ao comércio exterior privado. Outro problema seriam as altas taxas de juros sobre os créditos negociados no intervalo entre as compensações ao longo do ano, o que diminuiria os incentivos para postergar as liquidações (BIANCARELI, 2008). O SML surgiu a partir de um acordo entre o Brasil e a Argentina para a utilização das moedas nacionais na compensação bilateral das transações comerciais (DEOS E WEGNER, 2009).²⁵

Na segunda frente, estão os projetos voltados para a melhoria das condições de financiamento do longo prazo, visando, especialmente, obras de infraestrutura da integração regional. Neste grupo, temos as iniciativas do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL) e a do Banco do Sul, mas, também, as mais antigas como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o desenvolvimento da Bacia do Prata, FONPLATA.

²⁵ Para mais detalhes, ver Biancareli (2008) e www.flar.net

O FOCEM criado no fim de 2004, não é propriamente uma instituição financeira, mas um fundo para correção de assimetrias que conta com contribuições não-reembolsáveis anuais dos membros totalizando US\$ 100 milhões, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-Parte do MERCOSUL, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, o Brasil responde por 70% dos recursos, a Argentina é responsável por 27%, Uruguai, por 2% e o Paraguai, por 1%.

O Fundo se destina a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL, impulsionando a produtividade econômica, a fim de promover o desenvolvimento social. Deste modo, busca-se a convergência socioeconômica, através da redução das assimetrias das regiões mais atrasadas dos países do MERCOSUL²⁶.

A CAF e o FONPLATA têm um papel diferenciado na região, pois atuam, desde a década de 1970, no apoio técnico e financeiro para a realização de estudos, projetos, programas e iniciativas que visam promover o desenvolvimento e a integração física dos países da região. Essas instituições foram criadas no contexto de período dos ideais “desenvolvimentistas” da integração da América do Sul, antes do fortalecimento do “regionalismo aberto” dos anos 1990, quando o apoio a essas iniciativas diminuiu, diante do argumento que os investimentos externos diretos e os empréstimos internacionais seriam suficientes para fomentar o investimento produtivo e o progresso tecnológico nos países.

Destaca-se que nem todos os instrumentos funcionam em toda a América do Sul. O FOCEM e SML, por exemplo, estão atrelados ao MERCOSUL; a CAF ao MERCOSUL mais a CAN; o CCR funciona no âmbito da ALADI; FONPLATA, criado em 1977, engloba Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, já o Banco do Sul, tem o objetivo de funcionar na esfera de toda UNASUL.

De acordo com Ocampo (2006) e Griffith Jones *et al* (2007) a CAF é um dos melhores exemplos do aumento da atuação dos bancos sub-regionais de desenvolvimento. No início, suas operações eram restritas apenas à região andina. Ao longo dos anos foi sendo expandida e, hoje, promove importantes linhas de financiamento em toda a região da América do Sul. O total de seu capital subscrito, em 2010, era de US\$6,5 bilhões, sendo US\$2,8 bilhões

²⁶ <http://www.mercosur.int/focem/> e <http://www.planejamento.gov.br>

efetivamente integralizados (pagos). Já a carteira de créditos da instituição era de US\$7,2 bilhões em 2004, alcançando US\$13,8 bilhões no fim de 2010, um aumento de quase 100% em 6 anos que indica o aumento da importância da instituição para a região nos últimos anos.

Assim como a CAF, o Banco do Sul também se constituiu como um banco sub-regional de desenvolvimento. Como será visto no capítulo seguinte, em detalhe, criada em 2007, no contexto “pós-liberal” da integração da América do Sul, a instituição ainda não se encontra em funcionamento. Porém, sua criação englobou questões fundamentais da integração, não apenas pelo seu porte financeiro, relativamente alto para a região, mas principalmente porque marca a nova fase da integração da América do Sul e, portanto, fomentou a emergência de aspectos polêmicos relativos ao seu funcionamento.

Assim, a próxima seção traz uma discussão mais técnica sobre o próprio papel dos bancos sub-regionais de desenvolvimento, sua inserção no contexto da globalização financeira, seu funcionamento e, ainda, sua organização política. Com isso, será possível elaborar um panorama mais detalhado para a discussão do próximo capítulo, que aprofundará nas disputas em torno das definições estruturais e nas demais problemáticas relativas à criação do Banco do Sul.

2.2. Os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento

A primeira seção deste capítulo procurou apresentar os principais argumentos que embasam a cooperação financeira regional. Também, foram apresentados os principais mecanismos de cooperação, especialmente aqueles presentes no contexto da América do Sul. Nesta seção, a discussão se aprofunda, buscando-se explicar os objetivos e as formas de atuação de um tipo especial de mecanismo de cooperação: os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Isso será feito a fim de identificar quais seriam as possibilidades e os meios de atuação do Banco do Sul na região, a partir da análise do que já existe em outras instituições com objetivos semelhantes.

Porém, antes de analisar o papel e a atuação dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, nota-se ser importante retomar a discussão para um ponto anterior, a fim de visualizar, da perspectiva histórica e sistêmica, onde se encaixariam as instituições financeiras do desenvolvimento, inclusive aquelas com atuação nacional. Assim, retomam-se os principais elementos históricos relativos ao tema e, algumas perspectivas teóricas em torno da atuação e da

funcionalidade dessas estruturas institucionais. Em seguida, parte-se para a análise mais específica dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

2.2.1. As instituições financeiras de desenvolvimento

Segundo *United Nations* (2006), Cintra (2007) e Deos e Mendonça (2010), os atuais bancos de desenvolvimento constituem uma forma particular de direcionamento de crédito. Após a Segunda Guerra, a falta de *funding* para projetos teria levado muitos países a estabelecerem instituições de financiamento, baseadas em fundos públicos. Criadas para reconstruir as economias destruídas ou para promover a industrialização e o desenvolvimento em países emergentes, essas instituições tinham como objetivo o financiamento de longo prazo de projetos de setores com dificuldade de captação nos mercados financeiros privados. Assim, os bancos de desenvolvimento são apresentados na literatura como frutos da evolução de mecanismos financeiros criados a partir da Segunda Guerra Mundial.

Com a recuperação das economias afetadas pela guerra e a evolução dos processos de desregulamentação financeira, do desmantelamento do Estado de Bem-Estar e da sofisticação do mercado privado de dívidas de longo prazo, passou-se a argumentar que a relevância da atuação de tais bancos teria diminuído. Paralelamente, na América do Sul, o cenário era de baixas taxas de crescimento, alta inflação e crescimento explosivo da dívida externa, devido a, entre outros fatores, o ajuste dos juros internacionais da década de 1980. Os recursos tornaram-se escassos e muitos bancos nacionais de desenvolvimento desapareceram, ou tiveram suas operações convertidas em carteiras de desenvolvimento de bancos comerciais (CINTRA, 2007).

O papel desempenhado por esse tipo de instituição passou a ser considerado, em alguns casos, um fator de obstáculo para o desenvolvimento dos mercados de capitais. Entretanto, a liberalização também não se mostrou eficaz neste aprofundamento. Apenas empresas sólidas e com baixo risco tinham suas demandas por crédito supridas, enquanto que pequenas e médias empresas, com maior potencial de geração de emprego, foram prejudicadas.

Nesse contexto, diversos argumentos desenvolveram-se a fim de compreender e repensar o papel das instituições de desenvolvimento nas economias. Deos & Mendonça (2010) organizam esses argumentos como desdobramentos das duas grandes concepções da economia: a

“convencional”, cuja base está assentada na perspectiva teórica neoclássica, e a “não-convencional”, que retoma os argumentos relativos à perspectiva “pós-keynesiana”.

De acordo com as autoras, considerável parte da literatura convencional destaca que o principal papel a ser desempenhado pelas instituições financeiras de natureza pública está diretamente relacionado à imaturidade do desenvolvimento dos sistemas financeiros. Assim, a existência de instituições financeiras de caráter público seria justificada pela existência de falhas de mercado e externalidades negativas a serem contornadas.

Um primeiro argumento da “visão convencional”, identificado por Deos & Mendonça (2010), refere-se à necessidade de intervenção para garantir a solidez e a segurança do sistema financeiro, considerando a fragilidade das instituições financeiras, decorrente de um processo inerente ao negócio bancário, que é o descasamento de prazos. Além desse fator de instabilidade, a alta alavancagem, típica do setor bancário também geraria externalidades negativas, as quais poderiam ser contornadas através da intervenção e da regulação, com o objetivo de preservar a solidez e a confiança.

O segundo tipo de argumento, que justificaria a ação pública no sistema bancário, estaria fundamentado na necessidade de minimizar as imperfeições de mercado decorrentes da informação assimétrica e custosa, presente tanto na relação ofertante/demandante de crédito, resultando em racionamento de crédito, como em operações entre depositantes e captadores.

Outro argumento refere-se à possibilidade do financiamento de projetos socialmente relevantes, mas não-lucrativos financeiramente. Algumas vertentes da perspectiva convencional chegam a considerar que a intervenção pública tem um importante papel na atuação anticíclica, de maneira que, em casos de crise, serve como instrumento de política para equilibrar os mercados. Apontam, também, o importante papel em estimular a competitividade, dificultando a formação de conluios e fazendo com que os serviços bancários se tornem mais acessíveis a camadas de renda mais baixas. Entretanto, o caráter frágil do sistema financeiro e a necessidade de controle não são evidenciados nesta linha analítica.

Por isso, os argumentos fundamentais da perspectiva convencional apontam para um papel demasiado restrito das instituições financeiras de caráter público. Isso porque eles estariam radicados, em última instância, nos conceitos de falhas de mercado e geração de externalidades, caros à perspectiva novo-keynesiana, em que a teoria da oferta de crédito engloba importantes

elementos relacionados à assimetria de informação. A partir deste marco teórico, a inferência direta é que, aos bancos públicos, caberia, apenas, o papel de alocar crédito para setores e segmentos não adequadamente atendidos pelo mercado.

Entretanto, a perspectiva “não-convencional”, que abrange os argumentos da teoria “pós-keynesiana”, aponta outras possibilidades de ações de intervenção governamental nos mercados de crédito. Ela está fundamentada na percepção de que os mecanismos de financiamento são imprescindíveis para garantir as decisões de gasto, em especial as de investimento, as quais muitas vezes, não são asseguradas pelos agentes privados, nem pelos mecanismos de funcionamento dos mercados privados. Assim, defende-se que há espaço para intervenção governamental, sobretudo na complementação da oferta de crédito e no apoio à criação de mecanismos de financiamento.

Deste modo, os dois principais meios de atuação pública seriam: *i*) a regulação da concorrência nos mercados; e *ii*) a atuação anticíclica, no sentido de evitar a formação de um sistema com alto grau de fragilidade, em especial, em momentos de turbulência dos sistemas financeiros, estabelecendo uma rede de segurança informal e/ ou garantindo a manutenção de operações de crédito.

Sobre o primeiro aspecto, destaca-se a intervenção no mercado através da imposição de normas, instituições públicas e mecanismos voltados para a preservação do funcionamento do mercado financeiro. Já a relevância da atuação anticíclica não é identificada apenas em momentos de crise, mas está baseada na percepção da importância dos serviços financeiros para o funcionamento do sistema como um todo. Em especial, em relação ao papel dos mecanismos de financiamento de reduzir a incerteza que cerca os mercados, garantindo as decisões de gasto, com o objetivo de promover a geração de renda e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

Hermann (2010) argumenta nesta linha, explicando que a atuação das instituições de caráter público ganha destaque no processo do desenvolvimento econômico, uma vez que elevadas taxas de retorno, econômico e social são proporcionadas através de projetos de elevados custos e muitos riscos. Com o desenvolvimento, mudanças estruturais e investimentos significativos são demandados, visando o surgimento de novos setores ou novos processos produtivos. Assim, a incompletude dos sistemas financeiros nacionais eleva a importância do fortalecimento dessas instituições.

Logo, da mesma maneira que a perspectiva “não-convencional” aponta para a necessidade da atuação pública no sistema financeiro no nível nacional, é possível identificar a importância dos mecanismos de financiamento multilaterais no plano internacional. Prates (2002) e Biancareli (2008) destacam a existência de falhas na oferta de crédito para determinados segmentos e regiões, resultantes da volatilidade dos fluxos de capital internacional e da escassez de recursos para o financiamento, em especial, nos países em desenvolvimento. Por sua vez, essa volatilidade e a escassez dos fluxos de capitais são explicadas pela existência de assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional.

Portanto, a partir da constatação de que, em última instância, os determinantes da captação de financiamento no mercado internacional são exógenos à gerência dos países, conclui-se que não são mudanças estruturais na dinâmica interna dos países e nem seu desempenho macroeconômico os únicos elementos que determinam o sentido dos fluxos de capitais para estes países.

Sendo assim, especialmente aos países menores, poucas alternativas se apresentam frente à demanda por capitais internacionais, uma vez que eles não podem sujeitar suas próprias economias à mercê dos fluxos internacionais para se desenvolverem.

Neste contexto, as instituições de desenvolvimento adquirem um papel ainda mais relevante, pois têm a possibilidade de proporcionar financiamento sob condições relativamente mais estáveis e com menor variação cíclica.

2.2.2. Aspectos conceituais

Corroborando com o esforço nacional de fomento ao desenvolvimento, instituições multilaterais, compostas por mais de um país acionista, surgem com o objetivo de suprir o *gap* existente entre a demanda e a oferta de financiamento de longo prazo, especialmente para países com dificuldade de acesso nos mercados internacionais. Como apresentado anteriormente, isso ocorre, pois a inserção dos países em desenvolvimento na estrutura financeira internacional é assimétrica e o acesso aos mercados financeiros privados pode se tornar limitado e custoso, especialmente quando há reversão do ciclo de liquidez.

Assim, as iniciativas de financiamento com atuação sub-regional, regional ou até mesmo, global, têm um papel importante neste contexto. De acordo com o relatório da UNCTAD

(2007), a proposta da criação de instituições multilaterais para fomentar a cooperação não é recente. No pós II Guerra Mundial, a atuação de instituições multilaterais estendeu-se em três esferas da globalização: a liberalização comercial, com a criação do GATT; a provisão de financiamento para crises nos balanços de pagamento, com a criação do FMI; e o financiamento de projetos de longo prazo, com a criação do Banco Mundial.

Muitas instituições com atuação regional também foram constituídas no período da Guerra Fria. Ocampo (2006) destaca a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e do Banco Europeu de Investimento (BEI), criados como propósito de dar apoio às regiões atrasadas, contribuir para um processo de integração equitativo e financiar o investimento em infraestrutura da integração.

Nos últimos anos, o tema da criação e aprofundamento de instituições, operando em nível regional e sub-regional, tem ganhado destaque na literatura. Os bancos regionais de desenvolvimento (BRDs) e os bancos sub-regionais de desenvolvimento (BSRDs) também fazem parte do grupo de bancos multilaterais que, segundo a definição de Sagasti & Prada (2006), são intermediários financeiros internacionais que captam recursos nos mercados de capitais privados e em fontes oficiais. Com isso, proporcionam aos países acionistas melhores condições de empréstimo que as do mercado e fornecem assistência técnica e outros serviços complementares.

Para Ocampo (2006), apenas a questão geográfica já seria suficiente para que os BRDs e os BSRDs fossem preferidos às instituições de abrangência global, especialmente do ponto de vista das economias menores, uma vez que teriam acesso facilitado a tais fontes. Porém, há, pelo menos, mais três grandes motivos a favor da criação e do fortalecimento de instituições de atuação regional.

Em primeiro lugar, aponta-se que a baixa atuação das instituições globais teria provocado “vácuos” na arquitetura financeira internacional que foram preenchidos pela atuação dos BRDs e BSRDs. Para Griffith-Jones *et al.* (2008), as imperfeições de mercado também seriam pontos de partida para justificar a emergência desse arranjo institucional. Segundo os autores, essas organizações atuariam fornecendo avaliações detalhadas dos demandantes de crédito e monitorando os países sócios com maior proximidade, de maneira que os custos dos empréstimos poderiam cair, por causa da maior credibilidade dos membros.

Em segundo lugar, a expansão de iniciativas regionais estaria apoiada pelo fracasso das instituições com abrangência maior na administração de crises e no lento processo das negociações multilaterais. Além disso, aponta-se para a existência de externalidades não precificadas pelos mercados, inviabilizando projetos que, mesmo com altos ganhos sociais, não rendem lucros financeiros. Assim, os BRDs e BSRDs atuariam provendo avaliações sociais dos investimentos propostos, coordenando as relações entre os diversos atores envolvidos e ofertando empréstimos subsidiados nos casos em que os retornos sociais fossem mais altos que os retornos privados.

Por fim, há o argumento do “sentimento de pertencimento”, tema tratado em detalhe mais adiante, de modo que os BSRDs encontram-se em posição ainda mais privilegiada frente aos BRD, tanto que sua atuação têm aumentado, conforme mostram os trabalhos de Ocampo (2006) e Titelman (2006). No caso da América do Sul, por exemplo, bancos sub-regionais como a CAF teriam ganhado proeminência por conferir, a todos os seus acionistas, um poder de voz relativamente alto. Por outro lado, o BID, por ter implantado uma estrutura de poder de voto semelhante à do Banco Mundial, teria mantido às grandes economias a maior parte do poder de voto e, às menores, um poder relativamente irrisório (TITELMAN, 2010).

A partir dos trabalhos de Sagasti & Prada (2006); Ocampo (2006) e de Griffith-Jones *et al.* (2008) é possível apontar as principais funções de um banco de desenvolvimento com atuação regional, analisado sob uma ótica mais institucional: (1) mobilização de recursos financeiros, por meio de empréstimos ordinários, para países onde há baixa credibilidade e altos custos, ou onde o acesso a fundos privados é proibitivo; (2) criação de desenvolvimento institucional e transmissão de conhecimento, através de assistência técnica e divulgação de boas práticas; (3) fomento da produção de bens públicos regionais e globais que as instituições nacionais não conseguem prover em sua totalidade; (4) atuação anticíclica diante de flutuações em mercados de capitais privados; (5) criação de novos meios de financiamento e, por fim, (6) mobilização de linhas de empréstimos concessionais para países de baixa renda.

Para Ocampo (2006), ainda, além de prover suporte financeiro e econômico, os BRDs e BSRDs devem financiar projetos com alto retorno social, como por exemplo, a criação de emprego. Neste caso, o BEI seria um exemplo ideal. O objetivo de sua criação seria de acompanhar as políticas de integração europeia para fomentar regiões economicamente atrasadas

e promover projetos de infraestrutura considerados “bens públicos regionais”.

Nota-se, portanto, que esses bancos têm a possibilidade de operar em, basicamente, três nichos de atuação: i) projetos rentáveis, como por exemplo, de financiamento da infraestrutura; ii) projetos de alta externalidade, sem rentabilidade privada no curto prazo, mas com fortes ganhos sociais, isto é, ganhos econômicos sistêmicos e iii) projetos a fundo perdido (transferências), com atividades não rentáveis, mas que impulsionam o desenvolvimento.

Considerando, então, o papel desempenhado por essas instituições no sistema financeiro internacional, conclui-se que os aspectos técnico-operacionais específicos destes arranjos institucionais em muito se assemelham aos das instituições multilaterais de atuação global. Entretanto, há questões específicas a serem consideradas que decorrem, não apenas do fato de serem instituições de atuação financeira, mas, também, porque concentram suas operações em nível regional. Assim, a análise destes elementos específicos pode evidenciar alguns impasses que circunscrevem a criação de uma instituição com este perfil, tal é o caso do Banco do Sul.

2.3. Aspectos técnico-operacionais

A partir do panorama geral traçado na seção anterior, é possível compreender a importância e o papel específico desempenhado pelos BRDs e BSRDs no sistema financeiro internacional. Entretanto, ao analisar os aspectos técnico-operacionais relativos ao funcionamento dessas instituições, depara-se com questões complexas que demandam uma necessidade de aprofundamento e que evidenciam impasses que podem emergir ao longo da construção de um banco multilateral com atuação regional. Portanto, a presente seção tem por objetivo apresentar questões específicas relativas aos aspectos técnico-operacionais, tais como: estrutura de capital, que se refere à forma como o banco financia seus ativos (combinação de capitais próprios e/ou capitais de fontes externas); instrumentos e serviços financeiros, que definem as condições de financiamento; políticas de investimento, que determinam os beneficiários e critérios de investimento; fontes de captação de recursos; mecanismos decisórios e de governança, que têm implicações diretas sobre o “sentimento de pertencimento”.

2.3.1. Estrutura de capital

A estrutura de capital diz respeito à combinação dos diferentes títulos que compõem a instituição. Segundo Ross *et al* (1995, p.27), “a estrutura de capital indica as proporções de financiamento com capital próprio e capital de terceiros de curto e de longo prazo”. Deste modo, um dos principais aspectos que caracteriza um banco de desenvolvimento regional é sua estrutura de capital. O arranjo desta estrutura pode ser fundamental para que um país possa obter melhores condições de financiamento *vis-à-vis* daquelas que dispõe nos mercados internacionais. No caso da CAF, por exemplo, Ocampo (2006) mostra que a estrutura de capital desta instituição permite que seus ativos tenham boa qualificação de risco de crédito, ainda que nem todos os membros tenham, individualmente, um bom *rating*. Isso torna possível captar a baixo custo e funciona como um subsídio para países com menor qualificação, que não gozam das boas condições de captação de crédito diretamente nos mercados.

Cintra (2007) afirma que a estrutura de capital de uma instituição pode apresentar melhor qualificação de risco que a dos próprios países-membro. Não apenas em decorrência do sentimento de pertencimento, como será explicado adiante, mas também, porque esse arranjo institucional permite que exista um subsídio cruzado entre sócios com boas qualificações de risco de crédito e aqueles com baixa qualificação. Além disso, a exigência de manter garantias contribui para elevar a qualidade do crédito e reduzir o custo da intermediação. Deste modo, a estrutura de capital do banco pode funcionar como um mecanismo de correção de falha de mercado que, em alguns casos, sobre-estima o risco dos países com problemas de financiamento.

Os bancos multilaterais de desenvolvimento têm sua estrutura de capital definida em seus convênios ou estatutos constitutivos e possíveis mudanças em relação ao capital subscrito ou a proporções entre este e o autorizado são decisões passíveis de votação. Em geral, os documentos constitutivos versam sobre as decisões iniciais referentes ao capital subscrito, o capital a ser pago (integralizado) e o capital autorizado. O capital social pode ser subscrito (exigível) ou pago (integralizado). O capital social subscrito é a parcela que o sócio se compromete no futuro para a formação da instituição, de maneira que não é demandado até que o mesmo seja requerido, quando necessário para cumprir as obrigações do banco em determinadas operações. O capital social integralizado (ou pago) é a parcela já depositada para a instituição. Já o capital autorizado é o aumento do capital social subscrito, com a emissão de novas ações, sem

necessidade de alteração do estatuto.

Na CAF, por exemplo, de acordo com seu Convênio Constitutivo, o capital autorizado é dividido em ações de capital ordinário e ações de garantia de capital. Sendo que o capital ordinário é distribuído em ações de séries tipo “A”, “B” e “C” e a garantia de capital em ações de série tipo “B” ou “C”, em que cada série é correspondente a participações diferenciadas sobre o poder de voto da instituição²⁷. O capital autorizado é totalizado com aportes de capital de acordo com a Tabela 2.2., sendo que as ações podem ser subscritas por entidades de diferentes naturezas.

Tabela 2.2. Composição do Capital Autorizado da CAF (em bilhões)

Capital autorizado	A	B	C	Total
Capital ordinário	0,018	5	1,482	6,5
Garantia de capital	-	2,5	1	3,5

Fonte: Site da CAF

Deste modo, ações ordinárias do tipo “A” só podem ser subscritas por países membros, entidades públicas, semipúblicas ou até privadas, se tiverem finalidade social ou pública. Ações do tipo “B” podem ser subscritas por governos, entidades públicas, semipúblicas ou privadas dos países membros e as ações do tipo C, cuja subscrição corresponde a pessoas jurídicas ou naturais de fora da América do Sul.

O pagamento de ações de garantia de capital está sujeito ao requerimento prévio da CAF, em casos que a instituição não puder cumprir suas obrigações com recursos próprios.²⁸ Nesses casos, as ações de Série “B” são subscritas por governos ou entidades públicas, semipúblicas ou privadas dos países membros e, as ações de série “C” podem ser subscritas por pessoas jurídicas ou naturais de países de fora da região.

Portanto, para que a instituição não obtenha pior classificação de risco que os países sócios, Sagasti & Prada (2006) defendem a preservação da solidez financeira e a busca de boa reputação nos mercados internacionais de capital, indicando que a estrutura de capital deve ser

²⁷Como será explicado adiante, a garantia de capital constitui-se no requerimento de um capital em função dos riscos de operação.

²⁸<http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61420>

aderente aos instrumentos de financiamento e aos serviços financeiros prestados pela instituição, considerando as fontes de captação de recursos para *funding*.

Assim, torna-se coerente analisar quais são os instrumentos e serviços prestados pela instituição, bem como sua política de investimento, contrapondo tais aspectos com as fontes de captação, de onde o banco obtém o respaldo financeiro para o desempenho das atividades a que se propõe realizar.

2.3.2. Instrumentos, serviços financeiros e políticas de investimento

Sagasti & Prada (2006) fizeram um denso levantamento dos tipos de instrumentos e serviços prestados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento. Na Tabela 2.3, é possível ver a relação dos tipos e subtipos de instrumentos identificados pelos autores, bem como seu grau de utilização dentre as instituições analisadas pelos autores, variando desde *, que significa que aquele mecanismo é apenas uma proposta, até +++, que indica que o mecanismo é amplamente utilizado nos bancos multilaterais de desenvolvimento.

Tabela 2.3. Instrumentos de financiamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e grau de utilização

Instrumentos de Financiamento	Subtipos de instrumentos financeiros	Grau de utilização
Empréstimos ordinários	Empréstimos para projetos, programas e setores, dirigidos ao setor público e ao setor privado	++++
	Empréstimos para ajuste estrutural e apoio ao Balanço de Pagamentos	+++
	Empréstimos de emergência para recuperação (em casos de desastres ou imprevistos)	+++
	Empréstimos para intermediários financeiros (por exemplo, sociedades)	+++
	Empréstimos de desembolso rápido condicionados ao desempenho passado	*
Empréstimos brandos (em condições concessionais)	Empréstimos para projetos, programas, setores e ajuste estrutural, Fundos para países com necessidades especiais (reconstrução após Doações (na maioria, a instituições públicas)	+++ +
	Assistência a instituições públicas para programas e projetos específicos	+++
	Doações para cooperação técnica e criação de capacidade e desenvolvimento institucional	+++
	Operações de emergência para abordar desastres naturais ou provocados pelo homem	+++
	Garantias totais, parciais e renováveis (riscos políticos, contratuais, regulatórios, creditícios e cambiais)	+++
Alívio e gestão de risco (em sua maioria, para o setor privado)	Financiamento para operações de cobertura de risco, derivado do tipo de câmbio e das taxas de juros	++
	Participações de capital e quase-capital (ações ordinárias, ações preferidas, empréstimos C)	++
	Outros instrumentos para fomentar o investimento privado e o comércio: créditos à exportação, titularização, arrendamento financeiro, formação de consórcios, garantia de emissões, seguro contra riscos relacionados ao comércio	++
Redução e gestão de dívida	Fundos para redução multilateral de dívida (iniciativa para os países pobres muito endividados)	+++
	Empréstimos para redução de dívida (por exemplo, para resgate de dívida existente e redução do serviço da dívida)	++
	Fundos para cancelamento de pagamentos atrasados a bancos multilaterais de desenvolvimento	++
Outros instrumentos financeiros	Mecanismos de conversão de empréstimos “brandos” em doações”	*
	Mobilização de recursos e de fontes bilaterais e outras fontes multilaterais (grupos consultivos)	+++
	Emissão de títulos em países em desenvolvimento para fortalecer os mercados nacionais de capital	++

Fonte: elaboração própria a partir de Sagasti & Prada (2006)

Em primeiro lugar, como principais instrumentos de financiamento, estão os empréstimos ordinários a condições mais interessantes que as oferecidas pelos mercados de capitais; depois, há os empréstimos concessionais, a taxas de juros muito baixas e prazos de reembolso longos; e, em menores proporções, estão serviços como: empréstimos subordinados; empréstimos de emergência em casos de desastres ou imprevistos; doações para assistência técnica e treinamento; instrumentos de gestão de risco (como garantias, participações de capital – *equity* - e operações nos mercados de capitais para fomentar o investimento privado); administração de fundos; constituição e administração de fideicomissos regionais; estruturação de financiamentos e projetos; instrumentos de gestão e redução de dívida; entre outros.

Os empréstimos ordinários consistem em operações a médio ou longo prazo, sendo a principal atividade dos bancos. Este grupo de atividades engloba empréstimos para projetos e programas do setor público; empréstimos para ajustes estruturais; empréstimos para intermediários financeiros e empréstimos de desembolso rápido, à disposição de credores com capacidade creditícia.

Os empréstimos concessionais, com condições de juros baixos e prazos estendidos e são especialmente importantes na atuação dos bancos sub-regionais já que, geralmente, o *rating* dessas instituições é melhor do que o dos próprios países. Como será visto adiante, porém, a captação desses fundos é feita através de reposições periódicas de recursos doados, enquanto que para os empréstimos ordinários, a captação é feita nos mercados internacionais de capital (SAGASTI & PRADA, 2006).

Os autores também tratam da utilização de instrumentos de gestão de risco, que tem aumentado na maioria das instituições financeiras, disponibilizando-se para os países membros garantias totais, parciais e renováveis (considerando riscos políticos, cambiais, regulatórios e creditícios); créditos à exportação; titularização (securitização); formação de consórcios; garantias de emissões e seguros contra riscos relacionados ao comércio.

Por fim, Sagasti & Prada (2006) concluem esta discussão apresentando os mecanismos de redução e gestão de dívidas, como fundos e empréstimos, além de um tipo de instrumento de conversão de empréstimos brandos em doações, que já é discutido em algumas instituições. A emissão de títulos em países em desenvolvimento para fortalecer os mercados

nacionais de capital, bem como apoio orçamental, programas setoriais e *SWAPs*²⁹ são apresentados como outros instrumentos e serviços.

Entretanto, nem todos os bancos de desenvolvimento oferecem todos esses serviços e instrumentos de financiamento. O estatuto ou convênio constitutivo de cada banco define quais serão os principais instrumentos e serviços ofertados, bem como todos os mecanismos decisórios no caso de inserir novos produtos na carteira.

Além disso, não se pode inferir que um banco que oferece linhas de empréstimo concessionais é “melhor” ou “pior” que um que não o faça, isso porque deve-se considerar: quem são os beneficiários de cada tipo de instrumento, de onde provém os recursos que respaldarão as linhas de financiamento, como se dá o processo decisório e as condições de pagamento e, ainda, como são as classificações de risco e quais suas implicações para a obtenção de capital nos mercados financeiros entre outras importantes questões tratadas a seguir (SAGASTI & PRADA, 2006).

A política de investimentos define quem são os beneficiários e quais os critérios da constituição da carteira de investimentos do banco. Os possíveis beneficiários das atividades dos BRDs e BSRDs não são apenas os governos nacionais e subnacionais, mas também podem ser: organismos regionais; intermediários financeiros; cooperativas e, inclusive, empresas do setor privado. Os bancos, também, podem direcionar sua carteira de investimentos a determinados setores agrupados em: infraestrutura, produção, social e outros.

Sagasti e Prada (2006) destacam também que, além da diferenciação entre instituições subnacionais, a maioria das instituições emprega políticas de “gradação” para diferenciar seus membros, ou seja, desenvolve-se um sistema de classificação para determinar os critérios que devem ser atendidos para um país receber assistência de cada tipo de atividade. Em geral, classifica-se por categoria de renda e capital aportado e depois, avalia-se a capacidade de reembolso da dívida.

Nessa análise, utilizam-se indicadores tais como: sustentabilidade da dívida, participação de capital privado, taxa interna de retorno, solidez da operação bancária, tamanho do país, as principais fontes externas de financiamento e a qualificação de agências de *rating*

²⁹ Em finanças, *swaps* (“permutas”) são operações em que há troca de posições quanto ao risco e rentabilidade, entre investidores. O contrato de troca pode ter como objeto moedas, commodities ou ativos financeiros. Ver também: <http://www.investopedia.com/terms/c/creditdefaultswap.asp#axzz1do7k3ZQQ>.

internacionais. Cada banco conta como um sistema de qualificação dos mutuários e as condições de cada tipo de empréstimo. Por exemplo, apenas determinadas condições podem permitir que um país tenha acesso às linhas brandas ou concessionais de financiamento e, geralmente, à medida que o país vai aumentando o seu nível de renda “se gradua”, isto é, deixa de tomar empréstimos concessionais e passa a tomar empréstimos “ordinários”.

Assim, tendo definidos os instrumentos e serviços de financiamento, bem como as políticas de investimento cabe detalhar os meios pelos quais os próprios bancos se financiam, isto é, onde obtém o *funding* para suas operações.

2.3.3. Captação de recursos

A discussão anterior evidenciou os diversos instrumentos e serviços com os quais os bancos multilaterais de desenvolvimento operam. Porém, não foram tratadas as fontes de captação, ou os meios pelos quais tais instrumentos são financiados. Ao analisar em detalhe quais são essas fontes de recursos, é possível notar que os muitos serviços e instrumentos financeiros são financiados por recursos de diferentes naturezas.

No próprio site do Banco Mundial, por exemplo, mostra-se que, em geral, a origem do *funding* dos bancos de desenvolvimento multilaterais varia em função do destino do capital. Assim, se o empréstimo é do tipo “*long-term loans*”, ou empréstimos ordinários de longo prazo, baseados em juros de mercado, a captação é feita através dos mercados internacionais de capitais, pelos próprios bancos, com a negociação de ações e títulos que são reemprestados para os países demandantes em condições melhores do que aquelas praticadas nos mercados. No caso de “*very long term loans*”, com juros abaixo do que é praticado nos mercados, a captação é feita com contribuições diretas de países doadores.³⁰

De acordo com o trecho abaixo, é possível verificar essa mesma ideia no argumento de Sagasti & Prada (2006), considerando que, aquilo que para o Banco Mundial são “*long-term loans*”, para os autores são empréstimos ordinários, e “*very long term loans*” seriam empréstimos em condições concessionárias.

³⁰ Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040614~menuPK:41699~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> e <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20103838~menuPK:1697023~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>

De acordo com Sagasti & Prada (2006, p.111):

“Como ya se señaló, los bancos multilaterales de desarrollo obtienen los fondos para sus ventanillas de préstamos ordinarios mediante empréstitos en los mercados internacionales de capital, mientras que los fondos para los préstamos en condiciones concesionarias provienen de las contribuciones que los donantes efectúan por medio de reposiciones periódicas de recursos, complementados de recursos procedentes de los ingresos netos. Como resultado de su condición de acreedores privilegiados frente a los prestamistas privados y de su baja relación capital total-volumen de préstamos en comparación con la de las instituciones financieras privadas, los bancos multilaterales de desarrollo están muy bien calificados por los organismos de clasificación de valores, lo que les permite obtener, en los mercados internacionales de capital, fondos en condiciones favorables para sus ventanillas de préstamos ordinarios. Gracias a la confianza de los donantes a cerca de la eficacia de las operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo, estas instituciones pueden obtener periódicamente de los países donantes contribuciones no reembolsables para continuar operando sus ventanillas de préstamos en condiciones concesionarias, que incluyen un importante componente de donación.”

Pelo site do BID, identificam-se quatro fontes da estrutura do capital ordinário da instituição: contribuições e inscrições de seus países membros, empréstimos contraídos nos mercados financeiros, capital acumulado desde o início de funcionamento do banco e negócios de cofinanciamento (fontes secundárias de financiamento).³¹ Em documento produzido após o Workshop Técnico de Quito (2008)³², que consistiu em uma iniciativa do governo do Equador para discutir questões referentes à criação do Banco do Sul, apontou-se, ainda outras possibilidades de fontes de captação de recursos dos bancos multilaterais de desenvolvimento: além da emissão de ações ou títulos para promover empréstimos ordinários, das captações diretas ou das doações para empréstimos concessionais, é possível ainda, operar através de fundos fiduciários (*Trust Funds* ou fideicomisso) ou com fundos fiscais, obtidos com impostos especiais sobre transações financeiras (ex: taxa Tobin) ou sobre exploração de recursos.

Os fundos fiduciários (*Trust Funds*) constituem importantes veículos de captação de recursos no contexto dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Eles viabilizam parcerias

³¹ Informações disponíveis em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/financiamento-do-bid/capital-ordinario-co,6092.html>>

³² O *Workshop* não teve caráter oficial, mas envolveu a participação de *experts* em sistema bancário e finanças, acadêmicos e representantes da sociedade civil. Essa reunião e seus resultados serão analisados em maiores detalhes no capítulo 3.

público-privadas visando incrementar a oferta de capital aos países mutuários a fim de atender demandas de necessidades específicas, por exemplo, no caso de situações frágeis ou desastres naturais.

Os números referentes à administração da carteira de fundos fiduciários do Grupo Banco Mundial indicam a dimensão dessa fonte de recursos no mercado. De acordo com o Relatório Anual do Banco Mundial, em 2010, as contribuições de doações voluntárias foram de, aproximadamente, US\$ 11,5 bilhões e o montante de ativos de fundos fiduciários (incluindo notas promissórias) mantido pelo Grupo, correspondente a 1.070 fundos fiduciários ativos, foi de aproximadamente US\$ 26 bilhões no final do exercício financeiro de 2010 (BANCO MUNDIAL, 2010).³³

Todas essas possibilidades de captação são definidas diretamente, nos convênios constitutivos dos bancos ou indiretamente, sujeitas à votação. Desta maneira, a estrutura decisória e a governança organizacional são elementos de análise cruciais para o entendimento dos meios e dos objetivos da organização. Assim, o próximo passo consiste em aprofundar no entendimento dessas estruturas no contexto das instituições de desenvolvimento multilaterais para que se possa, no próximo capítulo, elucidar os fatos relevantes e controversos em relação à construção e consolidação do Banco do Sul.

2.3.4. Mecanismos decisórios e de governança e o “sentimento de pertencimento”

A estrutura política de um banco de desenvolvimento tem muitas implicações para seu funcionamento. Os mecanismos decisórios e de governança podem ter efeitos positivos sobre o funcionamento da instituição, facilitando prazos e reduzindo custos do financiamento ou até mesmo negativos, quando a estrutura pode dificultar o acesso ao crédito.

Carrington & Lee (2008) e Suzuki (2011) mostram que muitos BRDs e BSRDs têm a estrutura decisória semelhante. Aponta-se que, na maioria dos casos, verifica-se a existência de, pelo menos, dois órgãos políticos: uma assembleia de governadores e um conselho diretor. A assembleia, ou *Board*, dos governadores é o órgão máximo do banco e, em geral, se reúne anualmente para eleger o presidente da instituição. Além desta atribuição, a este órgão também

³³ Informações disponíveis em: http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1274110249410/7075182-1300896534818/TrustFundsAR2010_Complete.pdf

são delegadas determinações referentes à: mudança no capital autorizado do banco; exclusão ou admissão de algum país membro; administração das reservas do banco; eleição de diretores; autorização de acordos de cooperação com outras organizações internacionais; decisão de finalizar as operações do banco e distribuir seus ativos, entre outras.

Já o conselho diretor, ou junta diretiva, é constituído de diretores representantes de todos os países membros e é responsável pela direção das operações gerais do banco. Nesse âmbito, os encontros são mais frequentes, em alguns casos semanais, e as decisões são referentes a temas operacionais, como: decisão de empréstimos, garantias, participações de capital, assistência técnica, etc, podendo, em casos especiais, assumir responsabilidades da assembleia de governadores.

Os autores também apontam que, em geral, os bancos são constituídos de países regionais que, em geral, são mutuários, e de não regionais, não mutuários. Os primeiros podem contribuir com aportes de capital e têm a possibilidade de tomar empréstimos, já os não mutuários participam fazendo contribuições de capital, mas sem poder contrair financiamento. Por outro lado, podem beneficiar-se do banco como fornecedores de bens e serviços para os projetos financiados pelo banco.

Tanto os membros mutuários, como os não-mutuários têm direito a voto, no *Board* de governadores e, também, no conselho diretor. Porém, Carrington & Lee (2008) destacam que, no caso dos Bancos Africano de Desenvolvimento (BAfD) e no Asiático (BAsD), busca-se permitir a participação externa garantindo que a maioria política permaneça representada por membros mutuários, em número e em poder de voto. Já no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) os membros não mutuários têm relativamente maior poder de voto do que os tomadores de empréstimos.

Entretanto, mostra-se que, apenas deter a maioria nos *Boards* não é suficiente para os países mutuários sentirem-se efetivamente representados. Tanto no BAfD, como no BAsD, por exemplo, é possível que decisões sejam aprovadas apenas com o poder de voto dos países não mutuários, já que, para inúmeras decisões, exige-se apenas o voto da maioria dos votantes que estão presentes na votação. Isso mostra que apenas um artigo no estatuto de uma instituição multilateral deste porte pode influenciar o rumo das decisões referentes às economias menores e, até mesmo, o “sentimento de pertencimento”, tema tratado a seguir, desses países.

No caso específico do BID, apesar de os países mutuários somarem maioria com um total de 50,015% do poder de voto, em muitas decisões exige-se aprovação de 3/4 do *Board* Executivo, de maneira que os Estados Unidos, que detêm sozinhos 30,01% do poder de voto, acabam adquirindo poder de veto³⁴. Além disso, de acordo com as seções 3 e 4 do Artigo VIII do Convênio Constitutivo deste banco, é necessária a aprovação de maioria dos votos em questões ordinárias, porém, o quórum exigido para tais questões é de apenas, maioria absoluta (51%) dos diretores que representem pelo menos 2/3 do total de votos. Assim, considerando que os Estados Unidos representam 1/3 do total de votos, é possível que sejam aprovadas medidas sem, sequer, considerar o voto das economias menores. Deste modo, as negociações e condições de pagamento são mais difíceis, já que há posição dominante de poucos membros (CARRINGTON & LEE, 2008).

Portanto, o grande problema apontado por esses autores, também comentado por Griffith-Jones *et al.* (2008) e Ocampo (2006), é o baixo poder de voz dos países em desenvolvimento, os quais são os maiores demandantes de crédito nessas organizações. Como foi observado, existe considerável desequilíbrio de poder entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Destacam-se casos em que o poder de voz dos países menores é praticamente nulo, enquanto que os desenvolvidos, que geralmente são não mutuários, têm os maiores aportes de capital e, por conseguinte, definem as diretrizes a serem seguidas.

Por isso, especialmente, as instituições sub-regionais apresentam-se como alternativa viável para os países em desenvolvimento, uma vez que estes passam a ter maior participação e poder de influenciar, até mesmo, as políticas de empréstimo da instituição, inclusive prazos e condições, atendendo, portanto, seus próprios interesses.

Nota-se que, quando os países têm maior poder de voz nas decisões de alocação dos recursos, acelera-se o processo de concessão de créditos e as negociações são simplificadas, de modo que se elimina, informalmente, a exigência de condicionalidades, beneficiando as condições de empréstimo e os prazos são facilitados. Segundo Griffith-Jones *et al.* (2008) a concessão de crédito pela CAF, por exemplo, leva em torno de 3 a 4 meses.

Titelman (2006) explica isso desenvolvendo o argumento do “sentimento de pertencimento”, abordado também por Ocampo (2006). Em linhas gerais, o sentimento de

³⁴ Informações disponíveis em: <<http://www.iadb.org/en/about-us/capital-stock-and-voting-power,1352.html>>

pertencimento consiste no tratamento de credor privilegiado concedido à instituição em que o país tem considerável influência institucional e cujo voto é importante. Assim, o país prioriza o pagamento para a instituição na qual ele tem maior peso, ainda que acordos com outras instituições sejam mais vantajosos, reduzindo os riscos dessa organização. Desta maneira, a instituição financeira regional adquire caráter de credor preferencial e os países honram suas obrigações, mesmo em circunstâncias de severas crises.

Destaca-se o resultado disso em maior agilidade por parte das instituições para desembolsar recursos com condicionalidades melhor ajustadas à realidade dos países e melhores *ratings* alcançados pelas instituições em relação aos dos países, possibilitando taxas de captação mais vantajosas. Mostra-se que na CAF, por exemplo, onde os países andinos detêm 96% do capital acionário e há facilidade para que esses participem ativamente nas definições de objetivos, a recuperação da carteira de empréstimos é muito boa, pois existe sintonia entre as atividades da instituição e as necessidades dos países (TITELMAN 2006, p. 258).

O “sentimento de pertencimento”, porém, só existe quando o país tem um considerável peso sobre as decisões. Como foi visto anteriormente, na maioria das instituições, a contribuição de cada país corresponde à proporção econômica que tem na região e, em geral, ao seu “poder de voto”. Por isso, Ocampo (2006) defende o arranjo “um membro um voto” que beneficiaria, especialmente, países pequenos e médios. Acredita-se que essa estrutura facilitaria as condições de empréstimo no nível regional e criaria competição entre bancos, promovendo condições de financiamento ainda melhores.

Um banco com uma estrutura de que cada membro tenha direito a um voto constitui uma estrutura única e inovadora no mundo, considerando todos os BRDs e BSRDs existentes (e mesmo considerando os bancos multilaterais de abrangência global). Porém, as atuais estruturas dos bancos sub-regionais, por terem menor abrangência geográfica, já proporcionam um ambiente em que o país-membro sente-se melhor representado, de maneira que o “sentimento de pertencimento” fica evidente. Por outro lado, o processo de tomada de decisões também não permanece tão diluído, de modo que as decisões podem ser tomadas mais rapidamente.

Portanto, a estrutura política e o sistema de governança de um banco regional ou sub-regional de desenvolvimento precisam ter o equilíbrio entre proporcionar o “sentimento de pertencimento”, tão importante para seu bom funcionamento, e as regras de tomada de decisão, a

fim de que o processo decisório não se perca na tentativa de conciliar os inúmeros interesses envolvidos em aspectos estratégicos e operacionais.

2.4. Considerações finais

As mudanças do processo de integração regional na América do Sul culminaram no fortalecimento de mecanismos de cooperação financeira, bem como na criação de novos instrumentos visando o desenvolvimento do sistema financeiro regional. Deste modo, o presente capítulo trouxe um enfoque para um tipo específico de mecanismo de cooperação financeira, a saber, os bancos regionais e sub-regionais de Desenvolvimento, a fim de embasar a discussão do capítulo seguinte que buscará compreender os principais aspectos técnicos e políticos que tangenciam a discussão da criação do Banco do Sul.

Os BRDs e BSRDs apresentam-se como importantes esferas de atuação dos países, especialmente dos menores, diante da busca em aumentar seu “*policy space*”, especialmente no contexto em que estão inseridos: um sistema financeiro internacional assimétrico, caracterizado por intermitentes e incertos fluxos de capitais. Como são instituições de desenvolvimento, sua atuação considera o papel ativo que os governos podem assumir para incrementar oportunidades de investimento em seus países. Além disso, esses bancos conseguem proporcionar condições mais favoráveis de financiamento, devido a sua especificidade político-administrativa e a determinados aspectos técnico-operacionais próprios desses arranjos institucionais.

A partir da análise feita, é possível compreender, ainda, como os aspectos técnico-operacionais dos BRDs e BSRDS têm, direta ou indiretamente, relação com seus resultados financeiros. Sagasti e Prada (2006, p.101) ilustram esse fato apontando que um dos aspectos que colabora com o bom *rating* que a CAF tem junto aos mercados internacionais é o baixo percentual de empréstimos concessionais, em sua carteira, apenas cerca de 0,2%, até 2006. Deste modo, a necessidade do comprometimento e da concordância dos sócios em relação aos mecanismos de funcionamento de uma instituição com este perfil é essencial.

Poderia, então, um banco desta natureza, simplesmente, operar uma carteira com um percentual bem maior de empréstimos concessionais, a fim de atender às demandas de membros mutuários e, ao mesmo tempo, obter confiança dos mercados privados? Como operar se existe o compromisso em garantir o direito de voto igual para todos os sócios, mas não há convergência de

interesses? No caso do Banco do Sul, especificamente, caberia a questão: com qual parcela de empréstimos concessionais o Banco do Sul poderia operar de modo a atender os interesses divergentes em relação a sua criação? Ou então, como o Banco entrará em pleno funcionamento se seus dois maiores acionistas não aparentam compartilhar das mesmas soluções para os dilemas que têm emergido?

Baseado na análise dos aspectos tratados neste capítulo e nas evidências de divergências de política externa, tratadas no capítulo anterior, o próximo capítulo evidenciará como os impasses das negociações do Banco do Sul apontam para a existência de distintas e, possivelmente, divergentes percepções acerca de um projeto de integração para a América do Sul.

CAPÍTULO 3. O Banco do Sul e seu processo de criação: propostas, divergências e perspectivas

Conforme discutido no capítulo anterior, a cooperação regional parece ser uma alternativa adequada para atender as dificuldades de fuga de capitais enfrentadas pelos países da América do Sul esporadicamente. Nesse sentido, na fase “pós-liberal” da integração, os países têm demonstrado concordância sobre a necessidade de mudança em relação às políticas liberais implementadas ao longo da década de 1990.

Assim, uma das grandes propostas de cooperação financeira lançada nesta fase é o Banco do Sul, cuja relevância foi aumentando ao longo das discussões em torno de sua criação. Porém, as divergências entre os projetos financeiros regionais, discutidos no primeiro capítulo, parecem dificultar sua consolidação.

O Banco do Sul tem sido alvo de muitas controvérsias. Desde seu lançamento, o projeto esteve marcado por diferenças de concepção entre os governos, até mesmo em relação a aspectos básicos como a definição de sua finalidade e funcionamento. Portanto, o objetivo deste capítulo é apresentar a evolução da criação do Banco do Sul, explorando os principais entraves e os elementos em disputa pelos países, a fim de capturar, neste objeto, elementos que revelem não apenas as diferenças dos projetos financeiros que esses países têm para a América do Sul, mas também as diferentes perspectivas de integração regional emergentes no período “pós-liberal”, conforme apresentado no primeiro capítulo.

Para isso, na primeira seção, apresenta-se uma cronologia sucinta, com o propósito de levantar todo o histórico do processo até o período de conclusão desta dissertação. Também serão apontadas as primeiras propostas e intenções relativas ao funcionamento do Banco, bem como as principais objeções com a adesão do Brasil. A segunda seção trata de apresentar as principais resoluções da Ata Fundacional, assinada em 2007. A seguir, apresentam-se as principais decisões acordadas por meio da assinatura do Convênio Constitutivo e, como conclusão, evidenciam-se os principais pontos relativos às perspectivas e controvérsias em relação a alguns termos do Banco do Sul que foram estabelecidos.

3.1. Primeiras propostas e cronologia

As primeiras ideias do Banco do Sul surgem ainda em 2004, em discurso do ministro de Relações Exteriores da Venezuela na ocasião da XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (CARVALHO *et al.*, 2009). Desde essa primeira apresentação, a proposta passou por um longo processo de amadurecimento, ao longo de várias reuniões. Segundo Carvalho *et al.* (2009), as negociações foram conduzidas em dois âmbitos, um técnico e outro mais político. As reuniões técnicas multilaterais debateram aspectos técnico-operacionais (governabilidade, estrutura de capital), sem divulgação das atas. As reuniões ministeriais produziram declarações, as quais eram formalizadas pelas assinaturas dos presidentes. A Tabela 3.1 sintetiza os principais marcos deste processo.³⁵

³⁵ Muitas datas aqui relacionadas foram retiradas da bibliografia pesquisada, ROMERO (2008a, 2008b) e, especificamente, dos sites: <http://www.fazenda.gov.br/sain/transparencia/relatorio_gestao/relatorio2007.pdf>
<http://english.telam.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=12071:bolivian-senate-approves-banco-del-sur-charter&catid=36:foreign-affairs>;
<<http://andes.info.ec/politica/senado-uruguayo-ratifica-incorporacion-al-banco-del-sur-112174.html>>

Tabela 3.1. Eventos relacionados ao Banco do Sul

Mês	Ano	Local	Evento
Março	2006	Venezuela	Durante seminário sobre integração financeira, Hugo Chávez lançou a proposta do Banco do Sul.
Fevereiro	2007	Venezuela	Assinatura de Memorando de Entendimento, lançando negociações oficiais para criação do Banco pelos presidentes da Venezuela (Hugo Chávez) e da Argentina (Néstor Kirchner).
Abril	2007	Venezuela	Os presidentes da Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela avaliavam um possível escopo do Banco do Sul.
Maio	2007	Equador	O presidente do Equador, Rafael Correa 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 assinam a Declaração de Quito
Maio	2007	Brasil	Reunião da Comissão Técnica do Banco do Sul
Maio	2007	Paraguai	Assinatura da Declaração de Assunção, referente ao processo decisório.
Junho	2007	Argentina	Reunião da Comissão Técnica do Banco do Sul.
Outubro	2007	Brasil	Reunião da Comissão Técnica do Banco do Sul, com revisão do texto da Ata Fundacional e assinatura da Declaração do Rio de Janeiro.
Dezembro	2007	Argentina	Assinatura da Ata Fundacional pelos presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.
Dezembro	2007	Uruguai	Workshop sobre o processo de criação do Banco e suas implicações para o financiamento ao desenvolvimento e à integração regional, promovido por organizações sociais na ocasião da reunião da Cúpula do Mercosul.
Abril	2008	Uruguai	VIII Reunião da Comissão Ministerial do Banco do Sul
Junho	2008	Equador	O governo do Equador, junto à ONU, organizou um workshop técnico não oficial para discutir aspectos da fundação do Banco do Sul.
Junho	2008	Argentina	Encontro Ministerial em que ratificaram-se os itens acordados em Montevideu em relação a contribuições de capital, estabelecendo o capital inicial do Banco em US\$ 10 bilhões, contando com as contribuições feitas por outros países da UNASUL.
Julho	2008	Paraguai	XXI Reunião da Comissão Técnica Multilateral, integrada por funcionários dos ministérios de Economia e da Fazenda dos países.
Setembro	2009	Venezuela	Assinatura do Convênio Constitutivo do Banco do Sul que, em 34 artigos, define as principais questões relativas à estrutura e ao funcionamento do Banco do Sul.
Novembro	2009	Venezuela	Ratificação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul na Venezuela
Junho	2010	Equador	Ratificação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul no Equador
Julho	2011	Bolívia	Ratificação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul na Bolívia
Setembro	2011	Argentina	Ratificação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul na Argentina
Dezembro	2011	Uruguai	Ratificação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul no Uruguai
Dezembro	2011	Venezuela	VII Reunião Técnica Plenária do Banco do Sul

Fonte: Elaboração própria a partir da bibliografia e das fontes citadas na nota n. 35

Desde as primeiras intenções após o lançamento oficial da iniciativa, em março de 2006, já ficou claro que o governo venezuelano defendia o Banco do Sul como uma instituição alternativa às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) tradicionais e, até mesmo, como uma instituição que substituiria o Banco Mundial, o BID e o FMI, uma vez que essas instituições não estariam atendendo às necessidades dos países da região.

Segundo a argumentação de autoridades venezuelanas, o problema em relação ao Banco Mundial estaria na existência de um fluxo negativo de empréstimos para a América do Sul. Quanto ao BID, os problemas seriam de estagnação do volume de empréstimos na região, parado no patamar de US\$ 5 bilhões anuais, e de pagamentos em cotas e empréstimos superando os investimentos recebidos. Já o FMI teria tornado-se um instrumento para que os países adotassem a cartilha do Consenso de Washington, condicionando o empréstimo de seus recursos (MARGARIDO, 2008).

Apontava-se que o fator de impedimento do desenvolvimento da região teriam sido as políticas ortodoxas impostas pelas IFIs e que, portanto, o Banco do Sul seria uma possibilidade de se criar algo distinto, com autonomia e capacidade de ampliar o “*policy space*” dos países da região (UGARTECHE, 2008a).

Entretanto, sob uma ótica mais analítica, percebe-se que a criação do Banco estava inserida em uma proposta maior de um novo projeto financeiro regional para a América do Sul, assim como foi discutido no primeiro capítulo.

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 sim parte de uma proposta mais ampla de uma “nova arquitetura financeira” para a região. O ministro afirmava que o Banco do Sul representava um “desafio de construir uma arquitetura financeira específica para o continente e uma oportunidade de construir uma instituição” que não dependesse de “nada estranho à América do Sul” (ROSAS, 2007).

Deste modo, a Venezuela procurava consolidar, por meio do Banco do Sul, a construção do seu projeto de uma Nova Arquitetura Financeira, conseguindo o apoio do Equador e da Bolívia nesta iniciativa.

3.1.1. A NARF e as primeiras propostas para o Banco do Sul

Conforme discutido no primeiro capítulo, a proposta regional financeira, encabeçada pela Venezuela, tem como fundamento principal a construção de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NARF) na América do Sul (ARMIJO, 2011). A ideia seria de consolidar um sistema financeiro regional, como uma forma de diminuir a dependência dos fluxos financeiros internacionais, reduzir os custos, facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar de maneira autônoma o desenvolvimento na região (CARCANHOLO, 2011).

Portanto, assim como Ortiz & Ugarteche (2008) e Marchini (2006) esclarecem, o que se discutia não era apenas a criação de um banco, mas uma nova arquitetura regional que viesse contribuir em:

“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, al usufructo de garantías públicas para el enriquecimiento especulativo o prebendario y al drenaje recurrente por salidas de divisas y colocación de ahorros en el exterior” (Marchini, 2006, p.5).

Tal projeto foi se consolidando com o apoio de outros países e com a criação da Comissão Técnica Presidencial Equatoriana da Nova Arquitetura Financeira Internacional (CENAF) em 2007, pelo presidente do Equador para impulsionar o processo de integração financeira regional.

De acordo com Pérez (2009), então presidente da Comissão, o conceito da NARF é de estruturar o sistema financeiro regional em três pilares que acompanham a lógica dos níveis de integração financeira da UNCTAD (2007), apresentados no capítulo anterior.³⁶

O primeiro deles teria a função de gerenciar problemas de liquidez de curto prazo das economias locais. Seria, portanto, um fundo de empréstimo de recursos destinados a contornar possíveis problemas pontuais de balanço de pagamentos gerados, normalmente, pelas alterações no cenário externo, dada a instabilidade do sistema financeiro internacional. A criação deste fundo seria fundamental diante do objetivo da NARF em combater a concessão de empréstimos de curto prazo condicionados à aplicação de políticas econômicas recessivas aliadas a ajustes

³⁶ Mais informações disponíveis em: www.cenaf.com.ec

estruturais. Portanto, este fundo concederia empréstimos de curto prazo sem a necessidade de atendimento dos critérios “econômico-financeiros” do sistema financeiro internacional.

O segundo pilar da NARF seria a criação de um banco regional de desenvolvimento. De maneira complementar ao fundo comum de reservas, o banco teria a função de financiar projetos de investimento de médio e longo prazo, a fim de desenvolver a capacidade e a integração produtiva da região, dentro dos princípios da estratégia de integração sob uma ótica “desenvolvimentista”.

De acordo com Carcanholo (2011), tal banco teria o seu funcionamento sustentado em alguns princípios. Destes, destacam-se a autonomia regional – sendo possível decidir a respeito das políticas e procedimentos de funcionamento, sem ter de sujeitar-se a diretrizes de sócios extra regionais – e a sustentabilidade, no qual são incluídas as questões referentes à soberania e segurança ambiental, energética e alimentar que os projetos deveriam observar. Esta seria a natureza do que se propunha originalmente para o Banco do Sul e daí a sua importância para a região.

Por fim, o terceiro pilar seria a construção de um espaço monetário regional, não necessariamente uma moeda comum, mas um sistema de pagamentos visando minimizar a dependência do dólar nas transações intrarregionais. Nesse sentido, pode-se citar o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) como uma proposta que já vem sendo trabalhada no âmbito da ALBA (PONSOT & ROCHON, 2009; UNCTAD, 2011).

Conforme apresentado por Socas (2010), então assessor do Banco Central da Venezuela, a ideia da NARF está baseada em quatro fundamentos. Primeiro, em funcionar como um mecanismo de defesa perante futuras crises financeiras e evitar o contágio para a região. Outro argumento refere-se à redução da competição por fundos entre as economias locais, considerando o volume relativamente limitado de capital. Em terceiro lugar, o autor argumenta sobre a importância da superação das restrições financeiras e, por último, aponta-se para a contribuição em fortalecer o sistema financeiro regional para a integração econômica e social da sub-região.

Como será detalhado a seguir, a princípio a Venezuela idealizava que o Banco do Sul assumisse as duas primeiras frentes financeiras de integração e que o Sucre fosse o instrumento a ser desenvolvido para alcançar a união monetária regional (PONSOT & ROCHON, 2009).

Entretanto, a adesão brasileira à mesa de negociações sobre o Banco do Sul introduziu mudanças importantes referentes ao funcionamento da instituição. Assim, vale entender quais os principais pontos de divergência que implicaram em alterações em relação à proposta inicial.

3.1.2 A intervenção brasileira e as divergências emergentes

Inicialmente, diante das primeiras propostas de criação do Banco do Sul, a perspectiva brasileira era, ao invés de se criar um novo banco, fortalecer um banco regional já existente, a CAF (LEO, 2006). Com um capital autorizado de US\$ 10 bilhões e uma boa cotação das agências internacionais de classificação de risco, a instituição já teria, segundo essa perspectiva, técnicos especializados, experiência e credibilidade para promover o aprofundamento da integração financeira (STRAUTMAN & SOARES, 2007, p.11; FURTADO, 2008).

Além disso, em declarações à imprensa, o então secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento do Brasil, José Carlos Miranda afirmou: “a CAF é mais que o banco da América do Sul: é da América Latina”³⁷. Na época, o Brasil tinha, na instituição, um capital de US\$ 110 milhões e já estudava aumentar. Segundo Strautman & Soares (2007), do ponto de vista do Brasil, aderir a uma iniciativa como o Banco do Sul seria assumir um alto risco político frente aos mercados internacionais, já que estaria se associando à Venezuela que, declaradamente, vinha assumindo um posicionamento “conflitivo” diante do funcionamento do sistema financeiro internacional.

Com o avanço das negociações no âmbito multilateral, após a assinatura do Memorando de Entendimento entre Venezuela e Argentina, ao que tudo indica, a posição brasileira parece ter se alterado diante das declarações da maioria dos vizinhos em relação à adesão ao Banco do Sul (STRAUTMAN & SOARES, 2007). Além desse aspecto de participar de uma iniciativa sub-regional, o Brasil também buscava novos espaços de atuação, após reduzir sua participação nas operações financiadas pelo BID, devido a uma série de problemas de gestão. Apesar de ser o maior mutuário deste banco, em 2007, o Brasil pagava mais por empréstimos passados do que recebia em créditos novos (LEO, 2007a).

³⁷ LEO (2006).

Entretanto, desde as primeiras declarações de apoio brasileiro ao Banco do Sul, suas autoridades já manifestaram a necessidade de mudanças das propostas iniciais, condicionando sua participação à condução por diretrizes mais técnicas e menos políticas, as quais serão detalhadas a seguir. Segundo Furtado (2008), o Brasil só teria entrado nas negociações para mudar o rumo original da proposta, de forma a tentar fortalecer sua presença na região, em detrimento do pioneirismo da Venezuela.

Um aspecto muito debatido ao longo da fase de negociações foi a questão da *captação de recursos*. A proposta da Venezuela era de que se utilizasse pelo menos uma parte das volumosas reservas internacionais acumuladas pelos países da região nos últimos anos (CARVALHO *et al*, 2009; MOREIRA, 2009). O presidente Hugo Chávez argumentava que os países da região já aplicavam suas reservas em bancos e títulos públicos dos “países do Norte”, com remuneração muito baixa, e que seria mais justo e racional aplicar essas reservas em moeda internacional em uma instituição local como o Banco do Sul.

Entretanto, do ponto de vista brasileiro, este seria um movimento de altíssimo risco para os sócios do banco e, no caso do Brasil, não poderia ser efetuado sem mudar a Constituição do país (BALTHAZAR, 2007). Segundo Furtado (2008), o Brasil argumentava a favor da captação através do mercado de capitais. Assim, a aplicação de reservas poderia ser um mecanismo a ser pensado para o futuro, mas que dependeria de critérios de segurança bancária e solidez da carteira de aplicações da instituição (LEO, 2007b).

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, apesar dos aportes de capital proporcionais ao tamanho das economias (STRAUTMAN, 2007; ORTIZ & UGARTECHE, 2008).

Com a evolução destas negociações, o Brasil teria ainda manifestado relutância à ideia de direitos iguais com contribuições desiguais e teria proposto que os países fizessem contribuições iguais, de US\$ 200 milhões a US\$ 500 milhões, o que deixaria o Banco com dimensões muito reduzidas (CARVALHO *et al.*, 2009). Entretanto, como será visto adiante, esta proposta brasileira não foi incorporada no Convênio Constitutivo do Banco do Sul.

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 (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) ou da CAF, enquanto que, sob a ótica venezuelana, 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 também concedesse ajuda financeira de emergência, nos moldes de um fundo monetário (STRAUTMAN, 2007). Conforme Ugarteche (2007), chegou-se a propor a conformação, em uma mesma instituição, de mecanismos de cooperação de prazos mais longos, como um banco de desenvolvimento e um fundo de correção de assimetrias (semelhante ao Focem, comentado anteriormente) com mecanismos de curto prazo, como um fundo monetário, de assistência de liquidez, classificado como um instrumento do primeiro nível de cooperação, segundo a UNCTAD (2007). O Brasil, porém, persistiu na defesa de um banco de desenvolvimento, sem funções de socorro aos balanços de pagamentos nem de convergência estrutural (LEO, 2007c).

Em relação à última sugestão venezuelana, o país defendia que a proposta era “anti-técnica” (UGARTECHE, 2008b). Segundo Ugarteche (2007), o Brasil teria até condicionado sua adesão à atuação do Banco do Sul como mais um dos financiadores da IIRSA, mas posteriormente teria apenas sugerido que funcionasse como um complemento à CAF no financiamento da IIRSA. Assim, do ponto de vista do Brasil, pelo menos os projetos prioritários deveriam estar ligados a gasodutos, energia, infraestrutura, ou até logística, com o financiamento de rodovias e ferrovias.

Além desses aspectos houve, ainda, registros de desentendimentos em relação à localização da sede e à abrangência do Banco do Sul. Enquanto a Venezuela defendia que fosse em Caracas, o Brasil argumentava que fosse em um local mais central ao Eixo dos países da América do Sul (LEO, 2007c). Outro ponto de discordância era em relação à abrangência geográfica da instituição. Enquanto a Venezuela defendia abrir a instituição para países da

ALBA, como Nicarágua e Cuba, o Brasil queria restringir a esfera de atuação apenas aos países da UNASUL. Tais questões foram apenas definidas posteriormente e, juntamente a essas, outras de caráter mais técnico-operacional emergiram.

3.1.3 As resoluções da Declaração de Quito

Mesmo diante de tais impasses, as negociações seguiram ocorrendo tanto nas reuniões ministeriais, técnicas e, até mesmo, nas cúpulas presidenciais. Em maio de 2007, os países se reuniram em reunião ministerial a fim de assumir um compromisso de priorizar os laços financeiros no âmbito regional e já sinalizar definições em relação a alguns temas. Conhecida como “Declaração de Quito”, a proposta foi assinada pelos ministros de finanças (ou fazenda) da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador, e as principais definições foram: a) dar prioridade à criação do Banco do Sul como banco de desenvolvimento; b) analisar a possibilidade de criar um fundo de estabilização, a partir do fortalecimento do FLAR (Fundo de Reservas da América Latina) com a integração de novos sócios ou com a criação de novos instrumentos; c) avançar no desenvolvimento de um sistema monetário regional e d) convidar todos os países da UNASUL para participar do processo de criação do Banco do Sul.

O documento já sinalizava, 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. Assim, outros encontros foram promovidos até a formalização das decisões quanto aos outros temas polêmicos já apresentados. Deste modo, os países conseguiram formalizar, em dezembro de 2007, uma Ata de Fundação que apresentou as principais diretrizes do Banco do Sul.

3.2. Da Ata Fundacional de 2007 até o Convênio de 2009

Na Ata de Fundação do Banco do Sul, assinada por Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, na ocasião da posse da presidente argentina Cristina Kirchner, em dezembro de 2007, definiu-se que seria uma instituição de desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de fortalecer a integração, reduzir as assimetrias e promover equitativa distribuição de investimentos. Concordou-se, também, que a sede do banco seria em Caracas, na Venezuela, e que seriam estabelecidas mais duas sedes, uma em La Paz, na

Bolívia e outra em Buenos Aires, Argentina.

Outro aspecto que já havia sido definido na declaração de Quito e formalizado na Ata, foi em relação à abrangência do Banco do Sul. Para Chávez, sua atuação poderia ser estendida aos países da ALBA, consolidando em uma mesma instituição as duas esferas políticas em que o país participa. Entretanto, diferentemente da posição venezuelana, a Ata restringiu a participação no Banco do Sul aos países sul-americanos, membros da União das Nações da América do Sul (UNASUL) (ATA FUNDACIONAL, 2007; LEO, 2007b).

Sob a análise de Armijo (2011), relativa aos diferentes projetos financeiros regionais na América do Sul, percebe-se que a Ata é composta de elementos de ambas as propostas. Do ponto de vista da Venezuela, evidente nas palavras do presidente do Equador, a Ata representou um marco no sentido de consolidar a Nova Arquitetura Financeira na região, visando um futuro esquema monetário regional. Em discurso, na ocasião da assinatura da Ata Fundacional, afirmou:

“Desde la declaración de Quito, a principios de mayo de este año, hemos iniciado esta nueva fase de integración latinoamericana, orientada hacia la construcción de una nueva arquitectura financiera regional, consistente en el Banco del Sur como corazón de una red de bancos de desarrollo, reorientados hacia un esquema alternativo, la articulación de los bancos centrales latinoamericanos en torno al Fondo del Sur como eje central; y la convergencia hacia un esquema monetario común, a partir del desarrollo de un sistema de pagos sustentado en una moneda de cuenta regional.” (DISCURSOS, 2007, p. 7, grifo acrescido).

Por outro lado, como será visto adiante, as palavras do então presidente do Brasil, Luís Inácio “Lula” da Silva, apontavam para o aprofundamento do sistema financeiro na região, sem explorar aspectos da questão monetária ou, nem mesmo, de uma nova arquitetura financeira.

Apesar do paradoxo, a Ata de Fundação teve sucesso em incorporar as perspectivas de ambos os países. O documento foi, portanto, um primeiro passo de importantes decisões em relação ao Banco do Sul e evidenciou a forte atuação do Brasil em estipular definições como, por exemplo, sua atuação geográfica e suas prioridades de financiamento. Entretanto, concessões também foram feitas. Assim, destacam-se os principais posicionamentos que os países-chave, a saber, a Venezuela e o Brasil, assumiram nessas negociações.

A Ata Fundacional definiu muitas questões referentes aos *instrumentos; serviços financeiros e políticas de investimento*. Do ponto de vista dos representantes do Brasil, o

documento passou a ser uma garantia que o Banco do Sul será uma instituição financeira clássica e funcionará 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: “auto-sustentabilidade” 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 auto-suficiente, 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 que o banco financiaria programas sociais - o que sugeria determinar, desde o início, a existência de linhas de financiamento a fundo perdido, bancadas com o futuro capital do Banco do Sul. Apoiando esta visão, ao longo de 2008, o governo do Equador passou a conquistar maior proeminência no debate, especialmente com a ampliação das atividades da CENAF. Na época, a Comissão, junto à ONU, chegou a promover dois *workshops* técnicos não-oficiais, a fim de discutir aspectos da fundação do Banco do Sul, que contaram com a participação de organizações da sociedade civil, acadêmicos e técnicos. Entre os temas analisados, destacam-se: a governança e administração, fontes de recurso e, especialmente, as políticas de investimento, fortalecendo o argumento venezuelano de dedicar linhas exclusivas a programas sociais com baixo retorno³⁸.

O Brasil, além de não ter enviado representantes oficiais a esses eventos, insistia em minimizar o compromisso de focar o financiamento de projetos sociais. Defendia que seria necessário, primeiro, garantir a solidez do futuro Banco do Sul, com operações de mercado, a fim de garantir taxas favorecidas para o financiamento de projetos de infraestrutura e programas de desenvolvimento. Para isso, 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, 2007c).

Sob a perspectiva venezuelana, os projetos de infraestrutura já contariam com os recursos de instituições multilaterais e, portanto, o Banco do Sul deveria concentrar-se em áreas mais sociais e na redução das assimetrias entre os países. Para o Brasil, o foco deveria ser em

³⁸ Para acompanhar algumas discussões de um desses eventos, bem como os participantes, ver: Workshop técnico de Quito, disponível em: <http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=1965,228476&_dad=portal&_schema=PORTAL>

projetos de infraestrutura e, por isso, fortalecia sua proposta de participação ativa no financiamento dos projetos da IIRSA (STRAUTMAN & SOARES, 2007).

As posições defendidas pelo Brasil se tornaram evidentes no discurso de “Lula”, na ocasião da assinatura da Ata. Segundo o ex-presidente:

“(...) idealizamos la creación de un banco de fomento genuinamente suramericano, un banco que pudiese financiar proyectos en sectores claves de nuestras economías como infraestructura, ciencia y tecnología, aparte de promover el desarrollo social con proyectos abocados a la reducción de la pobreza y de las asimetrías en la región (...). Hoy compartimos la convicción de que el futuro de cada uno de los países de la región depende del futuro de los demás; es con este espíritu que fundamos la unión de naciones suramericanas, la Unasur. Un Banco del Sur será fundamental para viabilizar las iniciativas que necesitamos para integrar nuestra región y consolidar a la Unasur, con él vamos a rebasar limitaciones de acceso a financiamientos junto a bancos bilaterales de fomento y bancos privados. Vamos a dar un paso importante para fortalecer la autonomía financiera de América del Sur, éste será el primer banco internacional verdaderamente controlado por los países de nuestro continente. La solidez y la viabilidad, y principalmente la eficacia del Banco del Sur, dependerán de las prácticas y de criterios firmes y creíbles de gobierno y administración, que combinen de manera justa y equilibrada los principios de representación paritaria y de proporcionalidad. (...). Con la consolidación del Banco del Sur, como institución orientada a fomentar el desarrollo, vamos a profundizar el proceso de integración financiera regional.” (DISCURSOS, 2007, p.3, grifo acrescido).

Ao invés de corroborar com os argumentos de soberania alimentar, os cuidados com a saúde e outros elementos marcantes do discurso de Rafael Correa, “Lula” afirmava que o Banco do Sul iria financiar projetos em setores chaves das economias, como infraestrutura, ciência e tecnologia. Ao mesmo tempo, apoiava o Banco do Sul como instrumento de desenvolvimento social com projetos voltados para a redução da pobreza e das assimetrias na região (DISCURSOS, 2007).

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 defesa de uma comissão técnica para avaliação dos projetos, enquanto 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, pois o foco deveria ser a “saúde financeira” do Banco do Sul (MCELHINNY, 2007). Conforme declarações à imprensa do ministro brasileiro, Guido Mantega, o Banco do Sul deveria ser um banco de desenvolvimento que operasse 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).

Além disso, para o Brasil, as regras de cobrança e juros seriam definidos *a priori* e, no caso de descumprimento, algum tipo de punição seria imposta. 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, definiu-se, também, questões relativas à *captação de recursos*. 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. De acordo com o ministro brasileiro, em declarações à imprensa, a entrada de recursos das reservas dos países não estava totalmente descartada, porém não seria da estrutura de controle da instituição. Assim, a posição brasileira sempre foi que o Banco do Sul fosse captar no mercado financeiro, oferecendo títulos aos investidores. E, se a Venezuela quisesse usar suas reservas para comprar títulos do banco, poderia fazê-lo, mas que essa não seria a política de captação do Banco do Sul (ROCHA, 2007).

Posteriormente à resolução da Ata, esse tema ainda voltou à tona. A posição dirigida pela Venezuela não considerava a captação de recursos nos mercados financeiros internacionais, visto que isto condicionaria a condução dos negócios do Banco do Sul em termos de resultados e transparência. Como discutido anteriormente, a Venezuela vinha demonstrando repúdio à atuação do FMI, das agências multilaterais e dos mercados financeiros, sugerindo um rompimento completo com essas instituições, inclusive como fonte de captação de recursos. Porém, o Brasil defendia a atuação conjunta e a possibilidade de captar recursos nos mercados internacionais (CARVALHO *et al.*, 2009; ARMIJO, 2011).

Conforme as reuniões da Tabela 3.1, verifica-se que, menos de um mês depois da assinatura da Declaração de Quito, no primeiro semestre de 2007, os ministros avaliaram os

avanços realizados na reunião da Comissão Técnica de negociação do Banco do Sul, ocorrida no Rio de Janeiro, decidindo reunirem-se no Paraguai para uma reunião ministerial. Assim, os ministros de economia, finanças ou fazenda da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Venezuela e 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, portanto, confirmou tais resoluções, 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 no funcionamento do Banco do Sul.

Após a assinatura do documento, com o prosseguimento das negociações, avançou-se ainda mais no desenho institucional do Banco do Sul, definindo seus órgãos de decisão. Em julho de 2008, em mais uma reunião da Comissão Técnica Multilateral, no Paraguai, 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. Porém, apenas no Convênio Constitutivo, assinado em 2009, determinou-se, em detalhe, o escopo de atuação de cada órgão.

Ainda na fase posterior à assinatura da Ata, avançou-se nas negociações em relação à *estrutura de capital*. Na ocasião de uma reunião da Comissão Ministerial, realizada em abril de 2008, no Uruguai, 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, a segunda com Uruguai e Equador, com contribuições de US\$ 400 milhões cada e, a última, com Paraguai e Bolívia, contribuindo com US\$ 100 milhões cada.

Posteriormente, em um 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 bi 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, que foi estabelecido no documento para definição de outros temas pendentes a fim de iniciar as operações não foi cumprido. A principal explicação deste 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. Ao invés de 60 dias, levou-se quase dois anos para que os países pudessem concordar em torno dos tópicos principais e, também, construir uma estrutura jurídica para assegurar o *status* de entidade financeira multilateral.

Desta forma, a próxima seção destacará os principais pontos de concordância, as posições que prevaleceram e os temas que ainda ficaram sem resoluções com a assinatura do Convênio Constitutivo, em setembro de 2009.

3.3. O Convênio Constitutivo

Vinte meses após assinatura da Ata Fundacional do Banco do Sul, assinada em Buenos Aires, os presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela assinaram o Convênio Constitutivo do Banco do Sul em Porlamar, Venezuela, em 26 de setembro de 2009. O acordo apresenta as definições negociadas pelas comissões técnicas e ministeriais relativas ao Banco do Sul e incluem temas como: investimentos de capital, mecanismos de votação, recrutamento de *staff* e demais considerações legais sobre seu funcionamento.

Como será visto, muitos dos principais impasses foram resolvidos, tanto através de concessões, como através da justaposição das concepções predominantes. O resultado é apresentado a seguir, destacando-se alguns temas acordados.

3.3.1 As resoluções do Convênio Constitutivo

Os longos meses de negociações e as interferências do Brasil às propostas iniciais podem ser percebidos no texto do Convênio. Ao analisar especificamente os impasses relativos aos *instrumentos; serviços financeiros e políticas de investimento* observam-se declarações como o artigo 3º do Convênio: “o Banco do Sul deverá ser auto-sustentável e governar-se conforme os

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

Neste mesmo artigo, definem-se as funções do Banco do Sul: a) financiar programas e projetos através da concessão de empréstimos para o desenvolvimento da soberania alimentar e energética, da saúde, dos recursos naturais e do conhecimento; 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; e) criar e administrar um fundo de solidariedade social, cujo propósito será de financiar projetos sociais reembolsáveis ou não; g) 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.

No parágrafo em que se definiram os tipos de projetos a serem financiados, é possível perceber que o Convênio incorporou algumas das questões discutidas previamente, estabelecendo que o Banco do Sul será 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 esse primeiro grupo de investimentos 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, como Estay (2010) destaca, “a los efectos de la evaluación de cada proyecto tendrán en cuenta los avances que el mismo genere con relación al logro de la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento” (ESTAY, 2010, p. 64). Deste modo, sugere-se que ao entrar em funcionamento, questões como soberania e a segurança alimentar, energética e ambiental, não apenas serão temas de projetos a

serem apoiados, mas critérios que deverão ser 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, o acordo introduz um foco especial na questão da integração produtiva que, como será visto adiante, tornou-se um elemento diferenciador importante em relação às instituições já atuantes na região.

O Convênio também ratificou as decisões relativas à *estrutura de capital*. Definiu-se que o capital subscrito do Banco do Sul será de US\$7 bilhões, divididos em contribuições do Brasil, Argentina e Venezuela, por US\$2 bilhões cada, Equador e Uruguai com US\$400 milhões, cada e Bolívia e Paraguai, com US\$100 milhões, respectivamente. De acordo com o Artigo 4 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 serão integralizadas 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.

Desses valores, os três primeiros países terão que 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 será integrado em, no máximo, 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, de maneira que seu grau de alavancagem será de 2,5 vezes, podendo chegar a um limite de exposição de 4 vezes o Patrimônio Líquido do Banco (Convênio Constitutivo, Artigo 13 - Gestão de Risco).

Para Socas (2010), a estrutura de capital do Banco do Sul irá contribuir para maior autonomia regional, além de promover sustentabilidade do crescimento econômico, através do

aprofundamento dos mercados financeiros. Também, será importante como mecanismo de atenuação de assimetrias, pois promoverá, na região, um ambiente de menor condicionalidade financeira e reforçará as estruturas econômicas e financeiras, as quais se encontram enfraquecidas.

Do ponto das definições do Convênio em relação à *captação de recursos* atenderam às expectativas do governo brasileiro. Assim como já se introduziu acima, o artigo 3.1 do documento definiu que o Banco do Sul será auto-sustentável e governado conforme critérios profissionais e de eficiência financeira, de acordo com parâmetros internacionais de boa gestão corporativa.

Além disso, definiu-se que o Banco do Sul poderá “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, em geral, coletar recursos sob qualquer operação financeira”.

O capital do Banco do Sul está 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 semi-públicas e organismos multilaterais de créditos.

Quanto às fontes de financiamento, definiu-se que o capital seria proveniente dos países da UNASUL e dos mercados internacionais. Da primeira fonte, os capitais serão advindos de: aportes de capital pelos países membros, com recursos das reservas externas ou de fontes fiscais; depósitos dos bancos centrais e depósitos dos fundos de desenvolvimento. Dos mercados internacionais, as fontes serão o mercado de capitais e outros investidores externos.

Neste aspecto, a proposta encabeçada pela Venezuela, desenvolvida no workshop Técnico de Quito (2008) era bem diferente. A diferença principal estaria em não depender de emissão de títulos nos mercados de capitais (regionais e/ou de outras regiões), contrariando a lógica tradicional de securitização de dívidas.

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 desenvolvimento na América do Sul, juntamente com BNDES do Brasil (ROSALES, 2010).

Deste modo, é evidente que para atuar como banco, e não como um fundo para correção de assimetrias, o Banco do Sul terá que ampliar sua atuação através de captações e, conseqüentemente, será preciso convencer os investidores de sua solidez. Assim, o Banco do Sul precisará sujeitar-se às avaliações de *rating* caso venha a fazer captações no mercado internacional. Como se trata de uma nova instituição, o mercado e, principalmente, as agências de risco, irão avaliar o desempenho operacional do Banco do Sul em seus primeiros anos de funcionamento para, então, verificar a solidez financeira e sustentabilidade da nova instituição³⁹.

Logo, sob este ponto de vista, 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 ter que sujeitar as operações do Banco do Sul à credibilidade do mercado internacional, a fim de obter um bom *rating*. Enquanto que o Brasil, desde o início, prezava para que a instituição tivesse parâmetros técnicos e buscasse a sustentabilidade financeira.

Em relação aos mecanismos decisórios e de governança, o Convênio Constitutivo do Banco do Sul formalizou 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 o 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, onde as decisões serão tomadas por aprovação da maioria absoluta e, também, cada país terá direito a um voto.

O órgão executivo é o Diretório Executivo, nesta instância, acordou-se em duas linhas de votação, de acordo com o tipo de empréstimo: um “simples” e outro “complexo”, com patamares de financiamento diferenciados. Para os empréstimos “simples”, isto é, com capital inferior a US\$70 milhões, deverá haver a aprovação de uma maioria simples, sendo que, neste caso, apenas os países com Ações tipo A terão poder de voto, enquanto 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.

³⁹ Informações obtidas em entrevista realizada via email, em outubro de 2011, com Marden de Melo Barbosa, secretário-adjunto da SEAIN.

Ligado ao Diretório Executivo haverá um Comitê Executivo, com atribuições de coordenar os trabalhos das unidades do Banco do Sul; desenhar e propor, ao Diretório, normas operacionais e de administração; apresentar ao Conselho o Plano Estratégico a ser aprovado pelo mesmo; atualizar seu regulamento e desempenhar as demais atividades delegadas pelo Diretório Executivo. Nesta esfera, as decisões serão tomadas sob aprovação de maioria simples dos membros, sendo que o voto do presidente deste comitê terá peso duplo.

Por fim, o Conselho de Auditoria terá como principais atribuições: recomendar a contratação de uma auditoria externa, de prestígio internacional, para certificar as informações financeiras anuais que serão apresentadas; revisar e emitir opiniões acerca dos resultados contábeis do Banco do Sul; avaliar o cumprimento das recomendações das auditorias; fiscalizar a administração do Banco do Sul, entre outras. As decisões do Conselho serão tomadas por aprovação de maioria simples, sendo que cada membro terá direito a um voto.

Quanto à transparência, concordou-se que o Banco do Sul deverá prestar contas de seu funcionamento, porém, aos funcionários, serão concedidas imunidades, privilégios pessoais e, inclusive, isenções tributárias, como já ocorre em outras instituições multilaterais.

3.3.2. Os processos de ratificação

A partir do Convênio Constitutivo definiu-se que, para o Banco do Sul entrar em vigência formalmente e iniciar suas operações, seria necessário 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, entre os que ratificarem o convênio (isto é, US\$ 4,6 bilhões).

Os processos de ratificação dos acordos internacionais envolvem uma série de etapas necessárias até a completa incorporação de uma resolução internacional ao regime jurídico nacional. Segundo Figueiredo & Limongi (1994), no caso específico do Brasil, a Constituição de 1988 contém um sofisticado sistema para a recepção dos tratados internacionais.

Para isso, é necessário que se cumpram os seguintes atos formais: a) celebração pelo Presidente da República (assinatura do Convênio já realizada); b) aprovação pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, após tramitação nas comissões temáticas pertinentes ao tema tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal; c) ratificação pelo Presidente da

República, mediante depósito do referido instrumento; e d) promulgação por meio de decreto presidencial.

Até a presente data (dezembro de 2011), a Venezuela, o Equador, a Argentina e a Bolívia já haviam aprovado internamente o Convênio e o Senado do Uruguai também já havia ratificado o projeto. No Brasil, o Convênio Constitutivo ainda permanece em processo de encaminhamento ao Congresso Nacional para discussão e aprovação. Porém, a partir das declarações à imprensa da presidente Dilma Rousseff, há indícios de que o projeto será encaminhado ao Congresso em meados de 2012⁴⁰.

O Convênio também definiu três grupos de trabalho para viabilizar o início das operações do Banco do Sul, em seus primeiros anos. Por meio desses trabalhos estão sendo elaboradas propostas de orientações e políticas que deverão embasar as operações do Banco, nos seus primeiros anos de funcionamento.

O grupo de Trabalho 1, cujo país coordenador é o Equador foi incumbido de encabeçar as definições estratégicas. O grupo ficou responsável em definir objetivos estratégicos e as prioridades dos cinco primeiros anos do Banco, de acordo com o objetivo definido no Convênio e definir os critérios de elegibilidade de projetos (por tipo beneficiário, objeto, setor, país, tipo de instrumento, etc.).

O grupo de trabalho 2, sob coordenação do Brasil, tem promovido as negociações em relação à Gestão Financeira, Creditícia e de Riscos. O grupo ficou responsável pelo desenho de produtos, serviços financeiros e não financeiros (assistência técnica, assessoramento, etc.); pelas políticas de créditos e gestão integral de riscos; pela política de captação de fundos; definição dos critérios de administração dos Fundos Especiais e administração de liquidez.

Por fim, o grupo 3, sob coordenação da Venezuela, tem discutido questões de Organização, Administração e Métodos. O grupo ficou responsável pelas questões referentes à estrutura organizacional; os manuais de funções e procedimentos administrativos; regulamentos dos órgãos de governo e pela gestão de RH. A Argentina assumiu o papel de secretária técnica e coordenadora das reuniões plenárias dos grupos de trabalho.

Assim, a percepção que se torna evidente é que a estratégia do governo brasileiro estaria sendo no sentido de avançar ao máximo nos trabalhos de regulamentação, para compor

⁴⁰ EFE (2011).

um indicativo claro sobre o formato e as políticas operacionais do Banco do Sul, no momento de sua análise de ratificação no Congresso Nacional. Além disso, ao longo dessa etapa, o Brasil 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 parceria⁴¹.

Em declarações à imprensa, Marco Aurélio Garcia, assessor especial para assuntos internacionais, corrobora esta visão. Segundo ele, o Banco do Sul facilitaria os projetos criados para integrar as cadeias produtivas regionais, o que seria um elemento gerador de emprego e que reduziria a elevada dependência da indústria sul-americana. Sob este ponto de vista, a presente crise internacional seria fator de incentivo para que o Banco do Sul viesse a funcionar rapidamente, diante das dificuldades enfrentadas pelos países da região, especialmente em relação ao financiamento. O assessor enxerga grandes oportunidades no setor de autopeças, sendo possível, segundo ele, não apenas, reduzir as importações extrarregionais, mas conquistar mercado no setor, mediante o desenvolvimento de projetos que podem ser financiados pelo Banco do Sul (EFE, 2011).

3.4. Perspectivas e considerações finais

Após a assinatura do Convênio Constitutivo, algumas perspectivas relativas ao seu funcionamento passaram a emergir na literatura acadêmica e na imprensa. Não apenas visões otimistas em relação ao seu funcionamento, mas algumas críticas de que a entrada no Brasil na instituição teria diminuído a possibilidade de o país desenvolver uma nova lógica financeira na América do Sul.

Os principais argumentos contrários ao Banco do Sul dizem respeito tanto à sua existência propriamente dita quanto à sua forma de atuação. Segundo esta visão a existência do Banco do Sul não se justificaria, porque outras instituições já cumpririam o papel para o qual ele teria sido pensado. Além do mais, estas outras instituições teriam constituição e formas de atuação mais condizentes com os “critérios de mercado” e, portanto, seriam mais sustentáveis do

⁴¹ Informações obtidas em entrevista realizada via email, em outubro de 2011, com Marden de Melo Barbosa, secretário-adjunto da SEAIN (Secretaria de Assuntos Internacionais) do Ministério da Fazenda.

ponto de vista financeiro. Tais instituições já apresentariam alto grau de investimento e, assim, poderiam oferecer melhores condições de pagamento (ARTANA, 2010).

Entretanto, diante da nova fase que o processo de integração regional tomou a partir da década de 2000, o pensamento “convencional” sobre integração financeira, representado por estas ideias, passou a perder influência diante das emergentes propostas de cooperação financeira no âmbito regional, conforme apresentado nos capítulos anteriores.

Mesmo diante das controvérsias apresentadas, houve uma convergência entre os principais países da região em torno do estabelecimento de instituições ou mecanismos que fomentem o financiamento de médio e longo prazo dos projetos regionais. Logicamente, o resultado dessas negociações não é completamente fiel aos primeiros desenhos pensados para a instituição.

Mesmo antes do avanço das negociações, já era possível vislumbrar alguns possíveis rumos que o Banco do Sul poderia tomar. Um primeiro cenário seria a concretização da ideia do projeto financeiro da Venezuela, com uma arquitetura financeira nova em que, por exemplo, os bancos centrais, ao invés de comprarem títulos do tesouro americano, pudessem comprar títulos de tesouros dos países vizinhos e de bancos de desenvolvimento garantidos por esses países, de maneira que as reservas de divisas permanecessem na região. Um segundo cenário seria o predomínio do projeto financeiro liderado pelo Brasil, com a manutenção do *status quo* e uma provável reforma de alguns mecanismos do sistema financeiro regional.

Assim, analisando os resultados das negociações em torno do Banco do Sul pode-se concluir que, por um lado, seu 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 a intenção inicial venezuelana. Apenas o fato de que também estará sujeito às avaliações das agências de *rating* já o aproxima bastante das instituições já existentes. 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 segurança alimentar para a avaliação de projetos. Desta maneira, só será possível elaborar pareceres concretos quando o Banco do Sul iniciar suas operações.

Logo, a hipótese, apresentada no primeiro capítulo, de que o Brasil estaria desenvolvendo um projeto financeiro regional de fortalecimento das iniciativas já existentes, é

corroborada através dos posicionamentos que o país assumiu perante às negociações do Banco do Sul. O Brasil procurou não apenas consolidar uma instituição semelhante às existentes, mas paralelamente buscou o fortalecimento de sua participação nessas instituições, como por exemplo, tornando-se membro pleno da CAF, em 2011.

Porém, apesar da estrutura, objetivos, operações e foco bastante similares aos previstos para o Banco do Sul, os financiamentos da CAF apontariam mais para uma linha de projetos nacionais do que em integração regional, de maneira que o Banco do Sul poderia atuar complementando a CAF, em áreas que esta já teria maior experiência e, de maneira exploratória, em esferas onde a CAF não teria atuação significativa.⁴² Assim, a perspectiva brasileira é de que o Banco do Sul irá complementar as instituições existentes e não marcar a emergência de uma nova arquitetura financeira na região. Porém, cada vez mais, o governo brasileiro parece vislumbrar no Banco do Sul novas oportunidades. Especialmente do ponto de vista do Brasil, a instituição poderia atuar em conjunto com o BNDES em projetos envolvendo empresas brasileiras e empresas de outros países da região, uma vez que a CAF não teria essa estratégia como foco e experiência. Além disso, o Banco do Sul deverá assegurar que parte de sua atuação esteja voltada a projetos de integração regional, com ênfase na integração produtiva, onde existe amplo espaço de atuação (BARBOSA, 2011).

Além disso, o Convênio do Banco do Sul 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.

Outra questão emergente na literatura é em relação à atuação de outras instituições na região. A partir das considerações da NARF, a Venezuela, em conjunto com o Equador e a Bolívia vislumbram a possibilidade de o Banco do Sul substituir, a longo prazo, as atividades do Banco Mundial e do BID na região (PÉREZ, 2009). Sobre este ponto, o Brasil permanece enfático na posição de que o Banco do Sul atuaria de maneira complementar e não substitutiva às instituições multilaterais existentes.

⁴² Informações obtidas em entrevista com Marden Barbosa, previamente citada.

Em relação à atuação do Banco Mundial, destaca-se que o Convênio Constitutivo do BIRD, seu principal instrumento de financiamento, permite empréstimos apenas a governos (federal, estadual ou municipal) ou às agências e órgãos controlados por eles (com aval federal). Os projetos são de propriedade dos governos e implementados por eles, com o acompanhamento e apoio técnico do BIRD. São financiados projetos em todo o território nacional, em parceria principalmente com os estados, com foco nas áreas de energia e transportes; água, saneamento e meio ambiente; gestão pública e saúde e pobreza rural.

Além de empréstimos por meio do BIRD, o Banco Mundial também promove estudos pontuais ou setoriais, oferece assessoria técnica, organiza conferências, seminários, palestras e promove discussões voltadas à melhoria de políticas e ações governamentais, atuando, ainda, no apoio a programas estratégicos, como o Programa Bolsa Família e projetos relacionados ao PAC.

Assim, 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 um maior direcionamento dos recursos e um maior alinhamento com as prioridades da região. Também, o Banco do Sul tem foco em projetos que promovam a integração regional e a redução das assimetrias entre os países, diferentemente do Banco Mundial.

Ao analisar-se a atuação do BID é possível perceber que os objetivos, estratégias e formas de operação também são, em certa medida, similares aos do Banco do Sul. Fundado em 1958, precursor do sistema de bancos regionais de desenvolvimento, o BID teria como mandato promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caribe. Com um capital autorizado em torno de US\$105 bilhões (dos quais US\$4,3 bilhões efetivamente pagos), subscrito por 47 estados membros, dos quais 26 são países mutuários, o BID atua na preparação de projetos de infraestrutura no marco IIRSA e da UNASUL (BIANCARELI, 2011; BOUZAS & KNAACK, 2009).

A região é repleta de oportunidades e pode se beneficiar de mais uma instituição de fomento com características diferenciadas em relação às já existentes. No caso do Banco do Sul, o foco nos países da região estaria não apenas no fomento financeiro, mas o maior alinhamento

com decisões políticas adotadas no âmbito da UNASUL, a preocupação com a redução de assimetrias regionais e um escopo de atuação mais amplo que o das demais instituições multilaterais.

Assim, além de aprofundar na evolução da criação do Banco do Sul, este capítulo teve o objetivo de evidenciar que as abordagens da proposta de criação do Banco eram divergentes, desde sua concepção. Portanto, além das oportunidades, prevalecem muitos desafios, fortalecendo o argumento de que existiria uma disputa entre projetos financeiros regionais para a América do Sul.

Conclusões

Ao longo deste trabalho foi possível perceber que o Banco do Sul, proposto pela Venezuela, tem grandes potenciais de se tornar um dos principais instrumentos de cooperação financeira no âmbito da América do Sul e está inserido em um processo maior de integração regional que, na presente década, configura-se com um perfil desenvolvimentista, ou pós-liberal. No primeiro capítulo aprofundou-se os aspectos principais que caracterizam essa nova fase, contrapondo-a ao período em que predominava a concepção liberal da integração da América do Sul. No final deste capítulo, focou-se em uma das principais dimensões que se destacou nesse novo período integracionista: a financeira.

O segundo capítulo foi importante para elucidar os elementos técnicos relativos aos mecanismos de cooperação financeira, sendo esta compreensão essencial para a discussão posterior. Discorreu-se sobre a importância da dimensão financeira no contexto da integração “pós-liberal”, através do estabelecimento de mecanismos a fim de aumentar a autonomia regional e fomentar o desenvolvimento.

Com o terceiro capítulo vinculou-se a discussão do primeiro capítulo, sobre as divergentes linhas de política externa e projetos financeiros regionais, com os aspectos mais técnicos dos mecanismos de cooperação financeira, discutidos no segundo capítulo.

Assim, a partir da análise apresentada, verificou-se que a Venezuela tem sido o país mais ativo em promover novas formas de cooperação, com foco social e redistributivo. Sua proposta inicial de criar um “banco do sul” remetia às expectativas de se implementar uma nova arquitetura financeira na região e de ampliar o poder de liderança da Venezuela na América do Sul. A proposta, então, desenvolveu-se no bojo da discussão desta reforma da arquitetura financeira que sugeria maior participação e representatividade dos países menores, concomitante a menor dependência dos bancos multilaterais existentes.

Porém, o que ficou evidente a partir das análises do primeiro capítulo é que concretizar suas propostas de cooperação financeira permanece como um grande desafio para a Venezuela, uma vez que, diante do cenário de seu sistema financeiro nacional, o país não demonstra dotar de experiência, nem de capacidades técnicas e estruturais para que iniciativas

mais arrojadas e com maior abrangência, tal como o seu projeto inicial para o Banco do Sul, entrem em operação.

A partir das observações do primeiro capítulo, em torno da estrutura produtiva e financeira da Venezuela, observa-se que seu projeto político encontra baixo fundamento econômico. Assim, ainda é possível utilizar a expressão de Cervo (2001) de que a Venezuela ainda vive de sonho e ilusão: o sonho bolivariano e a ilusão do petróleo. O sonho bolivariano, como já é aparente, não conseguiu promover o estabelecimento de um movimento consistente de integração regional, que abarque o mais importante país da região: o Brasil. E a ilusão do petróleo também ainda não foi eficaz em desenvolver, no país, uma base industrial que impulse o desenvolvimento econômico e social.

Portanto, Venezuela parece precisar do apoio do Brasil a fim de consolidar um projeto com maior abrangência. O país goza de um sistema financeiro relativamente desenvolvido que, conforme foi discutido, agrega mercados fortes a um setor público com capacidade de intervenção e regulação. Além disso, é efetivo no financiamento de uma base produtiva considerável e o projeta como líder “*de facto*” de qualquer iniciativa de maior robustez no contexto regional. Desta maneira, o Brasil tem possibilidades de exercer forte influência nos direcionamentos das negociações para criação de mecanismos de cooperação financeira, de modo a alterar consideravelmente propostas advindas do grupo “bolivariano”.

Entretanto, no processo de incorporar o Brasil à proposta, foi preciso negociar parte das intenções referentes ao desenho político e operacional pensados para a instituição. Por dispor de um instrumento de financiamento como o Banco de Desenvolvimento Nacional (BNDES), seus interesses demonstrariam seguir com uma linha autônoma. Porém, o financiamento de crédito para o desenvolvimento da região, especialmente da esfera produtiva, seria muito importante para o Brasil, já que seu principal mecanismo creditício, o BNDES, teria possibilidade de investir apenas em obras nacionais ou em obras de empresas brasileiras no exterior. E, deste ponto de vista, o país não poderia estar alheio a uma importante iniciativa a ser lançada, como era a do Banco do Sul.

Com o desenvolvimento das negociações, os principais governos envolvidos pareciam não apresentar sinais de acordo e uma mesma compreensão a respeito do Banco do Sul, nem o comprometimento necessário para seu funcionamento. A lentidão das negociações para

sua operacionalização evidenciou a falta de prioridade ao projeto. Em 2009, por exemplo, o Brasil emprestou US\$ 10 bilhões ao FMI, montante muito superior à sua contribuição para a formação do Banco do Sul. O cenário indicava que o projeto teria que passar por um longo processo de negociações até ser consolidado.

Assim, a Venezuela não permaneceu passiva. Ao longo das negociações, conforme foi ficando claro que o Banco do Sul estava sendo desenhado para ser um projeto apenas da UNASUL, sem englobar os países da ALBA, Chávez lançou uma segunda iniciativa de banco regional de desenvolvimento, o Banco da ALBA que, apesar de ter uma expressão política importante, ficou com um capital subscrito pouco expressivo de US\$1 bilhão, devido à fragilidade das economias de seus sócios-membros.⁴³

No final, apesar da “vitória” venezuelana na concretização da instituição, a configuração do Banco do Sul, estabelecida no Convênio, indica importantes intervenções promovidas pela adesão brasileira. O Banco do Sul, que uma vez foi imaginado para ser um contraponto à “velha arquitetura financeira”, acabou tornando-se um mecanismo inicial para influenciar a introdução de mudanças nas instituições existentes. Dentre os principais elementos incorporados após as negociações destacam-se: a adesão de critérios de rentabilidade para sua atuação, a definição de seu perfil exclusivo de banco de desenvolvimento, a determinação de que considerável parte das contribuições com capital inicial teria que ser proveniente da emissão de títulos e não das reservas internacionais dos países, e a restrição de sua abrangência aos países sul-americanos, não permitindo a sua ampliação para outras regiões da América Latina.

Diante deste quadro, restam ainda muitas dúvidas e desafios referentes ao funcionamento inicial das operações, considerando as dificuldades de se estabelecer instituições sólidas no âmbito regional em um contexto de disputa por influência entre países. Além das questões discutidas no último capítulo, há ainda outros temas importantes a serem considerados. Primeiro, a instabilidade político-econômica de alguns países-membros, tanto por condições internas, como pela vulnerabilidade externa. Segundo, conforme foi visto no primeiro capítulo, grande parte do comércio exterior dos países da região é com parceiros extrarregionais, de maneira que a possibilidade e a convivência de adaptação dos instrumentos de política

⁴³ Para mais detalhes, ver: [www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2008/06/T023600002884-0-Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo.pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCs/SRed/2008/06/T023600002884-0-Banco_del_ALBA_y_el_financiamiento_al_desarrollo.pdf) e <http://www.bancodelalba.org/>

econômica e social diminuem. Em terceiro lugar, é preciso analisar as enormes assimetrias entre os sócios-membros, especialmente quando se fala de estrutura produtiva. A realidade e as demandas da economia equatoriana são completamente distintas das do Brasil, por exemplo. Desta maneira, um desafio importante será criar um “*framework*” para atender essas diferentes realidades. Há ainda, uma questão prática a ser discutida: qual o perfil de profissional irá compor os quadros do Banco? Considerando grande possibilidade de que serão profissionais com experiência em Bancos como CAF, BM, BID e BNDES, é provável que a linha com que irão trabalhar possa chocar, em alguns momentos, com a própria identidade do Banco do Sul. Sendo assim, será importante uma profunda compreensão do real papel que o Banco do Sul irá desenvolver na região⁴⁴.

Por fim, apesar de não ser possível afirmar que os movimentos de integração emergentes na fase “pós-liberal” são contraditórios, é notório a existência de divergências e, conforme se constatou neste trabalho, a esfera financeira é um espaço em que as diferenças vêm à tona, levando à necessidade de longos processos de negociação. Além disso, através do estudo de experiências anteriores, conclui-se que mecanismo financeiro robusto não se sustenta apenas com incentivo político ou ideologias.

Portanto, o projeto inicial que a Venezuela tinha para o Banco do Sul não alcançou todos os seus objetivos, principalmente, pois não será a instituição revolucionária que inaugurará uma nova arquitetura financeira na América do Sul. Porém, esse resultado não é fruto apenas de resoluções da esfera diplomática. O progressivo “abrandamento” de objetivos e instrumentos pelo qual o Banco do Sul foi passando refletem mais do que ideologias ou percepções divergentes, mas condições objetivas que destacam os “recursos de poder” do Brasil na América do Sul.

O grupo “bolivariano” não fez concessões apenas para a adesão de um importante país da região, mas porque o capital do Brasil, juntamente com sua experiência técnica e prática e seu apoio político eram imprescindíveis para o estabelecimento de um instrumento financeiro efetivo e robusto, com potencial de ganhar a proeminência necessária para sustentar os projetos da nova fase da integração na América do Sul.

Além disso, conclui-se, também, que os esforços no sentido de consolidar a institucionalização de um mecanismo financeiro de tal porte indicam as dificuldades em se

⁴⁴ Muitas informações e ideias deste parágrafo foram elaboradas a partir de entrevista com Oscar Ugarteche, em Outubro de 2011.

aprofundar a integração regional em múltiplas dimensões. Desta maneira, reforça-se o argumento anterior que as diferentes concepções nacionais sobre a esfera regional e as assimetrias de recursos e poder entre os países da América do Sul impactam, significativamente, no sucesso, ou fracasso, do processo da integração regional e, pela lógica, parece que só será possível seu aprofundamento, quando tais assimetrias forem, relativamente, minimizadas.

Entretanto, diante do aprofundamento da crise nos países desenvolvidos, o cenário para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação financeira na América do Sul tem se mostrado favorável, diante da necessidade comum de “se proteger” e estreitar as relações com países menos afetados. Só o tempo para concluir se tais esforços serão duráveis.

Bibliografia

- ALMEIDA, P. R. (2009). *Bases conceituais de uma política externa nacional*. In: MARTINS, E. C. de R.; SARAIVA, M. G. (orgs.) *Brasil - União Europeia - América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 228-243.
- _____ (2008). *Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: Convergências e divergências, Temas e Matizes*, vol. 7, n. 14, p. 73-95.
- _____ (2006). *Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do MERCOSUL desde suas origens até 2006*. Brasília.
- _____ (2004). *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Brasília. Disponíveis em:
<<http://www.pralmeida.org> >
- ALVARADO, J. F. R. (2007). *El Banco del Sur: concepción sin pecado original*. CADTM, 23/09/2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2847>
- AMORIM, C. (2004). *Conceitos e Estratégias da diplomacia do Governo Lula*. In: *Revista DEP*, Ano I, Vol. I. Brasília: Projeto Raúl Prebisch.
- ANTUNES, A. J. C. (2007). *Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. CEPAL.
- ARAÚJO JR., J. T. (2009). *Infraestrutura e Integração regional. O papel da IIRSA*. Série Breves Cindes n.20. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org>>
- ARTANA, D. (2010). *Why the Banco del Sur is a bad idea*. *Americas Quarterly*, 24/02/2010. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/artana-banco-del-sur>>
- ARMIJO, L. E. (2011). *Alternatives for the Americas: Regional finance in the foreign policies of the United States, Venezuela, and Brazil*. Paper apresentado no Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Mar 16-19, 2011
- AYERBE, L. F. (Org.) (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp.
- BALTHAZAR, R. (2007). *Brasil diverge sobre criação do Banco do Sul*. *Valor Econômico*, 16/04/2007. Disponível em:
<<http://www.valor.com.br/arquivo/538469/brasil-diverge-sobre-criacao-do-banco-do-sul>>
- BANCO MUNDIAL (2010). *Relatório Anual*. Disponível em:
<<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2010POR/Resources/BancoMundial-RelatorioAnual2010.pdf>>

BANDEIRA, L. A. M. (2009a). *A integração da América do Sul como espaço geopolítico*. In: *Integração da América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

_____ (2009b). *Geopolítica e Política Exterior Estados Unidos*. Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 77-123

_____ (2006). *O Brasil e América do Sul*. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (organizadores), *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, pp. 267-297.

BARBOSA, R. (2010). *MERCOSUL e a Integração Regional*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

BARBOSA, M.M. (2011). Entrevista realizada via email, em outubro de 2011, com Marden de Melo Barbosa, secretário-adjunto da SEAIN.

BASOMBRÍO, I. (2010). *Perú: Una dinámica estrategia de política exterior*.

Le Monde Diplomatique ed. peruana; Año IV. Numero 38 Julio 2010. Disponível em: <<http://www.eldiplo.com.pe/per%C3%BA-una-din%C3%A1mica-estrategia-de-pol%C3%ADtica-exterior>>

BASTOS, P. Z. (2004) “*Análise do passado e projeto regional: qual comunidade sul-americana das nações é viável?*” In: *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*. n. 3 out/dez, 2004.

<http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim3/06_PPaulo.pdf>

_____ (2009) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2010a) *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2010b) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. (2004). *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BAUMANN, R. (2007). *O Brasil e seus vizinhos na América do Sul*. Sumário executivo. CEPAL.

BIANCARELI, A. M. (2011). *Financial cooperation within the context of South American Integration: current balance and future challenges*. In: *Integration and Trade*. n. 30, v. 15. Jul-Dec-2011. IDB-INTAL.

_____ (2010). *Unasul e MERCOSUL, desafios e complementaridades: notas e indagações sobre a agenda financeira da integração regional*. In: Somatória, boletim informativo da Rede MERCOSUL, Out-2010, n. 5.

Disponível em: <<http://www.redmercosur.org/po>>

_____ (2008). *Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul*. Cadernos do Desenvolvimento Ano 3, n° 5.

_____ (2007). *Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na Globalização Financeira*. Campinas: IE-Unicamp, Tese de doutorado.

BOUZAS, R.; KNAACK, P. (2009). *The IDB and a half century of regional integration in Latin America and the Caribbean*. In: *Integration & Trade Journal* n. 29. Buenos Aires. IDB-INTAL.

BRULEZ, S. (2007). *El Banco del Sur debe ser independiente de mercados transnacionales*. 17/08/2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-debe-ser>> (Entrevista com Eric Toussaint).

BRUNO, C. (2009). *Balance y perspectivas del proceso de integración en América del Sur*. Algunas reflexiones desde La experiencia argentina. In: *Integração da América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

BURGES, S. (2007). *Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez*. *Third World Quarterly*. vol. 28, nº 7, pp. 1343-1358. Disponível em: <<http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Burges.pdf>>

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. (2010) *O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA. Brasília, n. 3, jul./set. 2010.

CAMPOS, C. O. (2008). *A América do Sul na encruzilhada de sua história: fragmentação, alternativas políticas e opções a partir da periferia*. In: AYRBE, L. F. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, pp. 199-234.

CARCANHOLO, M. D. . (2011) *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. 01, p. 247-282.

CARNEIRO, R. M. (2009a). *Notas sobre a integração sul americana*. Em: *Integração da América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

_____ (2009b). “O Brasil Frente à Crise Global”. *Revista Interesse Nacional*, v. 5, p. 20-30, 2009.

CARRINGTON, W. & LEE, H. (2008). *Governance and Accountability at the Regional Development Banks*. The University of Iowa Center for International Finance and Development.

CARVALHO, C. E.; GABRIEL, A. B.; PEDROSO, C. e KOBAYASHI, G. (2009) *Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios*. In: *Cadernos do PROLAM/USP*. Ano 8, Vol. 2, 2009. pp. 113-135.

CARVALHO, C. E. (2008). *Esquerda conflitiva e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela*. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, pp. 183-198.

CASTAÑEDA, J.G. (2006). *Latin America's Left Turn*. *Foreign Affairs* 85(3) 2006: 28-43.

CELLI JUNIOR, U.; TUSSIE, D.; PEIXOTO, J.; SALLES, M. (2011). *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- Faculdade de Direito da USP*, v. 2, p. 5-38.

CEPAL (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile, agosto.

CERVO, A. L. (2008a). *Integração na América do Sul depende do Brasil*. *Meridiano 47 (UnB)*, v. 96, p. 3-4, 2008.

_____. (2008b). *Conceitos em relações internacionais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p. 8-25, 2008.

_____. (2006). *Em foco: Brasil e Venezuela*. *Nossa História (São Paulo)*, v. 4, p. 72-75, 2006.

_____. (2001) *A Venezuela e Seus Vizinhos*. Brasília: UNB. Disponível em: <http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena_Internacional_files/Cena_2001_1.pdf>

_____. (1998). *Multilateralismo e Integración: Evolución Del Pensamiento Diplomático Brasileño*. *Revista Ciclos, Brasília*, v. 8, n. 14, p. 205-226.

CHÁVEZ, H. (2007). *Acerca de la grandísima importancia de un partido*. In: DEP – *Diplomacia, Estrategia, Política*. Projeto Raúl Prebisch. Brasília, n. 6. pp. 205-234.

CINTRA, M.A.M. (2007). *Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos*. In: Projeto de pesquisa: *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. Subprojeto IX. *Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos Públicos*.

COSTA, D. (2004). *Estratégia Nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM..

COSTA, W. M. (2009). *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. *Confins [Online]*, 7/2009.

Disponível em: <<http://www.confins.revues.org/index6107.html>>

DEOS, S. S.; WEGNER, R.C. (2010). *Cooperação financeira regional no MERCOSUL e o financiamento do investimento*. Trabalho apresentado no III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira – Agosto/2010.

_____. (2009). *Da integração comercial e regionalismo aberto à cooperação financeira e regionalismo pós-liberal: o caso do MERCOSUL*. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira – Setembro/2009.

DEOS, S.; MENDONÇA, A. R. R. (2010). *Uma Proposta de Delimitação Conceitual de Bancos Públicos*. In: Bancos Públicos e Desenvolvimento/ Org.: Frederico G., Jayme Jr. e Marco Crocco – Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

DISCURSOS (9/12/07). *Firma del Acta Constitutiva del Banco del Sur*. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/alocuciones/4/17137/firma_del_acta.html>

DOS SANTOS, C. H. (2010). *Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras de 1995 a 2009*. In: CASTRO, J.A; DOS SANTOS, C.H; RIBEIRO, J.A.C. (Org.). *Tributação e Equidade no Brasil: Um Registro da reflexão do IPEA no Biênio 2008-2009*. 1 ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 19-65.

DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. (2008) *A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos*. In: AYRBE, L. F.. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP. pp. 235-263

EFE (2011). *Governo quer apressar criação do Banco do Sul para proteger a região*. EFE. *Gazeta do Povo*. 14/12/2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=1203349>>

_____. (2010). *Brasil e Argentina criam fundo de US\$ 200 mi para integração bilateral*. *Terra*. 31/10/2010. Disponível em: <http://not.economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201010311657_EFE_79362621>

ELLNER, S. (2009). *La política exterior del Gobierno de Chávez: La retórica chavista y los asuntos sustanciales*. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n. 1. Abril 2009.

ESTAY, J. (2010). *La Reforma de la arquitectura financiera mundial: una visión latinoamericana y caribeña*. *Tiempo de Crisis – Revista de Economía Política Latinoamericana*, Caracas, año 1, n. 2, 2010.

FANELLI, J. M. (2008). *Mercosur: integración y profundización de los mercados financieros*. In: FANELLI, J.M. (coord.). *MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*. Serie Red Mercosur N° 9. Disponível em: <<http://www.redmercosur.net/mercosur-integracion-y-profundizacion-de-los-mercados-financieros/publicacion/90/es/>>

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1994). *O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte*. In: *Novos Estudos Cebrap*, n38, pp24-37.

FMI (2010). *World Economic Outlook*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>>

FONSECA JR., G. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

FURTADO, F. (2008). *Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica*. OIKOS, Rio de Janeiro, n. 9, ano VII.

GARCIA, M. A. (2010a). *O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição*. In: Sader, E. & Garcia, M.A. (org.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Boitempo.

_____ (2010b). *Como a política interna permitiu a política externa brasileira*. In: Sader, E. & Garcia, M.A. (org.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Boitempo.

_____ (2008) *Nuevos gobiernos en America del Sur del destino comun a La construcción de un futuro*. Nueva Sociedad, n. 217, 2008.

GARRETÓN, M. A. (2006). *Modelos y Liderazgos en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, n. 205, 2006.

GIL, A. D. (2008). *Bolívia e Equador no contexto atual*. In: AYRBE, L. F.. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP. pp.39-81.

GONÇALVES, R. (2009a). *Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e retrocesso*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política v. 25, pp. 32-51. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostraArtigos.php?idprof=77&cat=1>>

_____ (2009b). *Venezuela: rupturas e macrocenários*. Oikos. Rio de Janeiro, v. 8, pp. 201-222.

GRANOVSKY, M. (2011). *Unasul preocupada com a crise econômica mundial*. Pagina/12, 29/07/2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18137&editoria_id=6>

GRIFFITH-JONES, S.; GRIFFITH-JONES, D. & HERTOVA, D. (2008). *Enhancing the Role of Regional Development Banks*. Institute of Development Studies, University of Sussex. G-24 Discussion Paper Series. Discussion Paper No. 50. May, 2008

GUIMARÃES, S.P. (2010a). *Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades*. In: Jakobsen, Kjeld (org.) *A nova política externa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____ (2010b). *A América do Sul em 2022*. In: Carta Maior, 28/07/2010 <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16822>

HERMANN, J. (2010). *Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos*. In: Bancos Públicos e Desenvolvimento/Orgs.: Frederico G., Jayme Jr. e Marco Crocco – Rio de Janeiro: IPEA, 2010

HERMON, B. (2008). *The Bank of the South*. Halifax Initiative. Disponível em:
<<http://www.halifaxinitiative.org/updir/IssueBrief-BankoftheSouth.pdf>>

INTAL (2011). Carta Mensal. Publicação Eletrônica Mensal. Banco Interamericano de Desenvolvimento. BID. V. 182. Outubro, 2011.
Disponível em:
<<http://www.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas/PDF/182/pt/CartaMensual182.pdf>>

JÍMENEZ, M. S. (2009). *El rol, la influencia y los intereses de Brasil y Venezuela en el fortalecimiento de la Cooperación para el Desarrollo en Suramérica. Caso de estudio: Creación Banco del Sur*. Monografia de Graduação. Orientador: Edgar Ramiro Luna. UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO. FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES. BOGOTÁ D.C, 2009. Disponível em:
<<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1092/1/80874634.pdf>>

KIRCHNER, C. F. (2007) *Realidad de Argentina y de la región*. In: DEP – Diplomacia, Estrategia, Política. Projeto Raúl Prebisch. Brasília, n. 6 pp. 5-14.

KRASNER, S. D. (2000). *Compromising Westphalia*. In: HELD, D.; MCGREW, A.. The Global Transformation Reader. Cambridge: Polity Press.

LANZARO, J. (2009). *La socialdemocracia criolla*. In: Análise de Conjuntura OPSA, n. 3.

LEO, S. (2006). *Em vez do "Banco do Sul", governo propõe fortalecer a Corporação Andina de Fomento*. Valor Econômico, 28/07/2006. Disponível em:
<<http://www.valor.com.br/arquivo/511361/em-vez-do-banco-do-sul-governo-propoe-fortalecer-corporacao-andina-de-fomento>>

_____ (2007a). *Troca de postos acirra crise no BID*. Valor Econômico. 25/05/2007. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/542833/troca-de-postos-acirra-crise-no-bid>>

_____ (2007b). *Presidentes de 7 países chegam a acordo para criar o Banco do Sul*. Valor Econômico, 7/12/2007. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/arquivo/564841/presidentes-de-7-paises-chegam-acordo-para-criar-o-banco-do-sul>>

_____ (2007c). *Em meio a incertezas, ministros decidem objetivos do Banco do Sul*. Valor Econômico de 8/10/2007. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/arquivo/558083/em-meio-incertezas-ministros-decidem-objetivos-do-banco-do-sul>>

LESSA, A. C. (2003). *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Funag/Ibri.

LIMA, M. R. S. (2007) *Autonomia, Não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa do Governo Lula*. In: VEIGA, P. M. (Coord.); Latin America Trade Network;

Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias. 1.ed. São Paulo: Singular, pp. 11-20.

_____ (2006). *Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. Carta Capital*, 27 de dezembro.

_____ (org.) (2008). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul. Agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Iuperj

LIMA, M. R. S. & COUTINHO, M. V. (2007). *Uma versão estrutural do regionalismo*. In: Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Eli Diniz (org.). Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (2006). *Integração Moderna*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 1, jan./2006.

_____ (2005). *Globalização, regionalização e América do Sul*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 6, maio/2005.

M. MARIANO, P. (2007). *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o MERCOSUL*. Tese de doutorado. UNESP. Araraquara-SP.

K. MARIANO, P. (2007). *Globalização, integração e o Estado*. In: Lua Nova. São Paulo: CEDEC, v. 71, pp. 123-168.

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. Disponível em: www.cadtm.org/Quien-financia-a-quien-hoy-en

MARGARIDO, M. (2008). *Banco del Sur: Acción antiimperialista o en beneficio del Capital?*. 29/01/2008. Disponível em:

<<http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article1717>>

MARTÍNEZ VIAL, M. J. (2007). *“¿Lógica o desafío?”* Política Exterior, Madrid, n. 119, p. 29-33, sept./oct., 2007

MCELHINNY, V. (2007) *El Banco del Sur*. Bank Information Center, nov. 2007. Disponível em: <www.bicusa.org/proxy/Document.10786.aspx>

MEDEIROS, C. A. (2008). Os dilemas da integração sul-americana. Cadernos do Desenvolvimento Ano 3, n° 5, Dezembro 2008

MELIN DE CARVALHO, L. E (2007). 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.

MENEZES, A. da M.; PENNA FILHO, P. (2006) *Integração Regional: Blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier.

MORALES, E. (2006). *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para 'Vivir bien'*. ALAI, América Latina en Movimiento. Disponível em: <<http://alainet.org/active/13712>>

MOREIRA, A. (2009). *Banco do Sul funcionará em janeiro "com ou sem Brasil", promete Equador*. Valor Econômico, 15/09/2009. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/783067/banco-do-sul-funcionara-em-janeiro-com-ou-sem-brasil-promete-equador>>

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Serie comercio internacional. n. 82. Santiago: CEPAL. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf>

MUNEVAR, D. (2010a). *Entrevista con Pedro Paez: La importancia y potencial del Banco del Sur en el contexto internacional actual*. CADTM, 16/11/2010. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/Entrevista-con-Pedro-Paez-La>>

_____ (2010b). *El Banco del Sur como ancla del proceso de integración latinoamericano*. CADTM. 03/12/2010. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-como-ancla-del>>

NATANSON, J. (2008) *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

NYKO, D. (2011). *Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Dissertação de mestrado. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.

OCAMPO, J.A. (2007). *La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana*. Revista de la CEPAL 93, pp. 7–29.

_____ (2006). *La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. In: Ocampo J.A., ed. Cooperación financiera regional. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, septiembre 2006, p.13-55.

Disponível em: <<http://www.cepal.org>>

ORTÍZ, I; UGARTECHE, O. (2008). *El Banco del Sur: Avances y desafíos*. CADTM. (7/10/2008) Disponível em: <<http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y>>

PANARIELLO, M. (2007). *Análise comparada da evolução das estruturas produtivas nos países da América do Sul*. CEPAL.

PANIZZA, F. (2006). *La marea rosa*. Análise de Conjuntura OPSA, n. 8.

- PATÍÑO, R. (2007). *Banco del Sur: una nueva alternativa financiera, la propuesta ecuatoriana*. 20 de septiembre, 2007. Disponible em:
<http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Banco_del_Sur_Presentacion_Ricardo_Patino.pdf>
- PÉREZ, P.P. (2009). *Entrevista a Pedro Páez Pérez*. IADE/REALIDAD ECONOMICA. 17/12/2009. Disponible em:
<http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/iade_Pedro_Paez.pdf>
- _____ (2011). *Entrevista a Pedro Páez Pérez (por Tadeu Breda)*. 07/11/2011. Disponible em: <<http://www.outraspalavras.net/2011/11/07/o-banco-do-sul-contr-a-bomba-relogio/>>
- PONSOT, J. F. & ROCHON, L. P. (2009). *South America and a new financial architecture*. In: *Journal of Post Keynesian Economics / Winter 2009–10*, Vol. 32, No. 2 155
- PORTA, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*, “Documentos de proyectos. CEPAL.
Disponible em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/34708/DocW32.pdf>>
- PRATES, D. M. (2002) *Crises financeiras dos países “emergentes”: uma interpretação heterodoxa*. Instituto de Economia/Unicamp (Tese de doutorado).
- RACOVSKICH, M. A. (2010). *El Banco del Sur como impulsor de la integración financiera sudamericana*. Disponible em:
<<http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/integracion-financiera-banco-del-sur.pdf>>
- REYGADAS, L. & FILGUEIRA, F. (2011). *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 pp.133-160.
- REVELEZ, B. L. (2011). *Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso*. In: *Meridiano 47* vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011, pp. 4-10.
- RICUPERO, R. (2010) *Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010*. In: *Política externa*, vol. 19, n. 1, jun/ago 2010. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- RIVAS, O. (2011). *Estrategia bolivariana de política social*. In: Paz, J. V. y Espina, M., Ed. *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto – Enfoques y experiencias*, Repensar América Latina v.2.FLACSO, pp. 267-290.
- ROBERTS, K. (2008). *Is social democracy possible in Latin America?* In: *Nueva Sociedad*, n217.

ROCHA, J. (2007). *Capital inicial do Banco do Sul não terá reservas de BCs, diz Mantega*. Valor Econômico, 10/12/2007. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/564997/capital-inicial-do-banco-do-sul-nao-tera-reservas-de-bcs-diz-mantega>>

ROMERO, M. J. (2008a) *Cronología del Banco del Sur*. IFIs Latin American Monitor. (15/09/2008). Disponível em: <<http://ifis.choike.org/esp/informes/971.html>>

_____ (2008b). *Stage of definitions on the Bank of the South*. IFIs Latin American Monitor, 17/07/2008. Disponível em: <<http://ifis.choike.org/informes/871.html>>

ROMERO, M. J. & BEDOYA, C. (2008). *The Bank of the South: the search for an alternative to IFIs*. IFIs Latin American Monitor, 26/09/2008. Disponível em: <<http://ifis.choike.org/informes/905.html>>

ROSALES, A. (2010). *El Banco del Sur y el SUCRE: (des)acuerdos sobre una arquitectura financiera alternativa*. Universidad Central de Venezuela. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A4ECONOMIA%20MUNDIAL%20Y%20DESARROLLO/ORAL/ROSALES/ROSALES.pdf>>

ROSAS, R. (2007). *Representantes de governos sul-americanos firmam consenso para criação do Banco do Sul*. Valor Econômico, 08/10/2007. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/558189/representantes-de-governos-sul-americanos-firmam-consenso-para-criacao-do-banco-do-sul>>

ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J. F. (1995). *Administração financeira*. São Paulo: Atlas.

SAGASTI, F. & PRADA, F. (2006). *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.

SANTOS, T. (2011). *Integração da América do Sul: antecedentes e perspectivas*. Carta Maior, 19/01/2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17308>

SARAIVA, M. G. (2010). *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalismo pragmático x autonomistas*. In: *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n. 46.

SARAIVA, M.G.; RUIZ, J. B. (2009). *Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52 (1), pp. 149-166.

SCHAPOSNIK, R. C. (2009). *El Banco del Sur y el financiamiento de la economía social.* Ponencia apresentada no Seminário Internacional “La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá”. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, realizado el 24 de agosto de 2009.

Disponível em:

<<http://www.econ.uba.ar/seminario/Ponencias/Eje%202/EI%20Banco%20del%20Sur%20y%20eI%20financiamiento%20de%20la%20economia%20social%20-%20Schaposnik.pdf>>

_____ (2008). *Unión de Naciones sudamericanas: ¿otro financiamiento es posible?*. Artigo publicado na Revista Anales, Nº 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P. Argentina. Julio 2008, pp. 740-748.

SCHIFF, M. & WINTERS, L. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington, DC, World Bank.

SCHMIED, J. (2007). *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. Disponível em:

<http://www.adenauer.org.br/livros/caderno/01_07schmied.pdf>

SERBÍN, A. (2008). *Hugo Chávez: liderança e polarização*. Tradução de Julia Souza Ayerbe. In: AYRBE, L. F. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, pp. 117-151.

SEVARES, J. (2008). *Banco do Sul: libertação ou ilusão?* Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, n. 8, mar. 2008.

<<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=129&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>>

SILVA, F.P. (2010). *Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?* In: OIKOS. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, pp. 121-140.

SOCAS, J. L. (2010). *Hacia una nueva arquitectura financiera regional: El Banco Del Sur. Reunión Regional: Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetária y Financiera en América Latina y El Caribe*. Caracas, Venezuela, 8 y 9 de abril de 2010.

STRAUTMAN, G. & SOARES, D. (2007). *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. Disponível em: <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Texto_Ponencia_Gabriel_Strautman_1_.pdf>

STRAUTMAN, G. (2007). *Banco do Sul avança em seu processo constitutivo*. Revista Pontes Quinzenal, Vol. 2, n. 14. Disponível em:

<<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/5350/>>

_____ (2008). *The Bank of The South: 90 days of silence*. Instituto PACS. (27/03/2008). Disponible em: <<http://ifis.choike.org/informes/803.html>>

SUZUKI, E. (2011) *Regional Development Banks*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press.

TITELMAN, D. (2010). *Regional cooperation on mobilizing domestic resources for development: the Latin American and the Caribbean experience*. Cepal. “Regional Cooperation on Financing for Development”. 15-16 November 2010, New York

_____ (2006). *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.

TOUSSAINT, E. (2007a). *Banco del Sur, marco internacional y alternativas*. CADTM.

Disponible em: <http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=2001>

TOUSSAINT, E. (2007b). “Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur”. CADTM. Disponible em: <<http://www.cadtm.org/Sobre-las-circunstancias-que>>

UGARTECHE, O. (2009). *South American Countries sign Articles of Agreement of BANCOSUR*. América Latina en Movimiento. 10/12/2009. Disponible em: <<http://alainet.org/active/33588>>

_____ (2008a). *Entre la realidad y el Sueño: la construcción de una arquitectura financiera sudamericana*. *Revista Nueva Sociedad*. No. 217, Set/Out. 2008.

_____ (2008b). *El Banco del Sur: la lucha de los grandes contra los chicos*. CADTM. (11/01/2008). Disponible em: <<http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-la-lucha-de-los>>

_____ (2007). *Brasil versus Banco del Sur*. CADTM. (26/08/2007). Disponible em: <<http://www.cadtm.org/Brasil-versus-Banco-del-Sur>>

UNCTAD (2011). *Regional Monetary Cooperation and Growth-Enhancing Policies: The New Challenges for Latin America and the Caribbean*. New York: UNCTAD.

UNCTAD (2010). *Handbook of Statistics*.

Disponible em: <http://www.unctad.org/en/docs/tdstat35_en.pdf>

UNCTAD (2007). *Trade and development report: regional cooperation for development*. New York and Geneva: UNCTAD.

UNCTAD XI (2004). Disponible em:

<http://www.unctadxi.org/sections/u11/docs/GeneralDebate/15ven_spa.pdf>.

UNITED NATIONS (2006). *Rethinking the Role of National Development Banks*. Revised background document to the Department of Economic and Social Affairs. Financing for Development Office.

WILLIAMSON, J. (1989). *What Washington Means by Policy Reform*, in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics.

VIGEVANI, T. & RAMAZINI JÚNIOR, H.(2010) *Autonomia e integração regional no contexto do MERCOSUL. Uma análise considerando a posição do Brasil*. Em *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Ano XI, Nº 27, abril.

_____ (2009) *As mudanças na inserção brasileira na América Latina nos anos 90 e no início do século XXI*. Pensamiento Propio, Buenos Aires: CRIES, ano 14, nº 30, jul./dic. 2009, pp. 117-149. Disponível em: <<http://www.cries.org/contenidos/30.pdf>>

VILLA, R. D.; VIANA, M. T. (2008). *Política Externa Brasileira: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*. *Revista de Ciencias Políticas*, Vol. 28, No. 2. Santiago, pp. 77-106.

Documentos

Declaração de Quito

<<http://www.cadtm.org/Declaracion-de-Quito>>

Ata Fundação Banco do Sul

<http://www.choike.org/documentos/Acta_fundacion_bco_del_sur.pdf>

<http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/SUBSECRETARIAS/DIRECCION_DE_COMUNICACION_SOCIAL/PRODUCTOS_COMUNICACION_PRENSA/ARCHIVOS_2008/ACTA_FUNDACIONAL_BANCO_SUR.PDF>

Workshop técnico de Quito

<http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=1965,228476&_dad=portal&_schema=PORTAL>

Tratado Constitutivo da UNASUL:

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>

Convênio Constitutivo do Banco do Sul

<<http://www.aporrea.org/actualidad/n145999.html>>

GACETA OFICIAL N. 39.312 (23/11/09). Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo Del Banco del Sur. Caracas, Venezuela. Disponível em:

<<http://www.aporrea.org/actualidad/n145999.html>>

Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Argentina (2007). Disponível em:

<http://archivos.minci.gob.ve/doc/acuerdos_suscritos_entre_venez.doc>.

Outros sites consultados:

<http://www.cenaf.com.ec/2010091288/Banco-del-sur/organizacion.html>

<http://alainet.org/>

<http://www.ifivatchnet.org/?q=en/ifiwntags/list/562>

<http://www.mcpe.gov.ec/MCPE/documentos/INFORMACIONBASICADELBANCODELSUR.pdf>

<http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=52>

[http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/argentina/la-nacion/2011/05/05/avanza-el-proyecto-del-banco-del-sur/?searchterm="banco del sur" – ratificação pela ARGENTINA](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/argentina/la-nacion/2011/05/05/avanza-el-proyecto-del-banco-del-sur/?searchterm=)

<http://www.sigob.gov.ec/acuerdos/acuerdos.aspx?id=SGA>