

Entre operação e estratégia: A inserção do Novo Banco de Desenvolvimento na arquitetura financeira e institucional conjunta do BRICS

Glória dos Santos de Sousa¹

Resumo

O artigo se propõe a analisar o posicionamento estratégico do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) desde a sua criação, em 2014, e sua inserção na estrutura institucional do BRICS. Seu objetivo é identificar, as perspectivas de atuação futura do NBD em áreas como a expansão de membros, integração entre blocos regionais, e relacionamento com mercados emergentes e países em desenvolvimento e tecer um paralelo entre o discurso do NBD e de outros projetos do BRICS, com destaque para a iniciativa BRICS+. O artigo conclui apresentando algumas atividades do NDB em conexão com as aspirações declaradas do BRICS, de forma a traçar um recorte da visão global do grupo com o papel do NDB para sua concretização.

Palavras-chave: Novo Banco de Desenvolvimento; Governança Global; Integração Regional; BRICS+.

Abstract

The article proposes to analyze the strategic positioning of the New Development Bank (NDB) since its creation, in 2014, and its insertion in the BRICS institutional structure. The purpose is to identify perspective of futures action for the NDB in the sectors of membership expansion, regional integration and cooperation with emerging markets and developing countries as well as to draw a parallel between NDBs institutional discourse and of some other BRICS initiatives, especially the BRICS+. In conclusion, the article presents some of the New Development Bank's activities, in connection with BRICS' declared aspirations, in order to provide an understanding of the group's global role and NDB's participation in its achievement.

Keywords: New Development Bank; Global Governance; Regional Integration; BRICS+.

¹ Graduanda de Relações Internacionais, aluna de iniciação científica do Grupo de Pesquisa de Política Internacional (GPPI), Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: gloria.sousa@ufrj.br

1. Introdução

O estudo da governança na política mundial foi abordado por diferentes autores das Relações Internacionais, todavia, permanece o caráter vago do conceito central. Rosenau & Otto (2000) descrevem a governança como um fenômeno amplo, que consiste em um sistema de ordenação que abrange tanto instituições governamentais como mecanismos não-governamentais, condicionado pela aceitação da maioria dos atores relevantes em seu universo (ROSENAU & OTTO, 2000, p. 15 e 16). Para os autores, a governança é sempre eficaz, isto é, só existe quando possui “uma esfera de atividade que funcione efetivamente”; e portanto, haveria um vínculo entre governança e ordem internacional: os entendimentos que permeiam a política mundial e que constituem a ordem, quando dotados de intencionalidade, correspondem à governança (Ibidem).

A transformação de uma ordem mundial, por sua vez, perpassa por um conjunto de condições tecnológicas, socioeconômicas e psicológicas subjacentes (Ibid., p. 36). A partir da percepção mais e menos abrangente das características basilares do sistema mundial, podemos enquadrar determinados eventos como mudanças sistêmicas e mudanças dentro do sistema (Ibid., p. 39). Com isso, é possível discutir o que o surgimento de novos grupos de governança, como o BRICS, e das instituições e mecanismos articulados por eles, representa para a ordem mundial atual.

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) foi concebido com uma missão operacional e um desafio estratégico: financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável; e ser um banco global liderado por países em desenvolvimento, respectivamente. Essas duas características convergem em um projeto ambicioso e único, que busca se afirmar no sistema financeiro internacional como uma instituição inovadora e confiável.

Assim, o presente trabalho se desenvolve a partir de dois objetivos principais: mapear a trajetória do NDB, entendendo suas particularidades e pontos de atrito com a ordem financeira internacional de Bretton Woods; e analisar o papel desempenhado pelo NDB na visão do grupo, contrastando-o com a atuação da instituição na prática. Para tanto, buscou-se consultar tanto fontes primárias, como declarações das cúpulas anuais do grupo e documentos oficiais do banco; como fontes secundárias, a partir de uma revisão de textos recentes de uma seleção de autores.

2. O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) no Sistema Financeiro Internacional: complementar ou contra hegemônico?

O conceito de Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD) surge após 1945, motivado pelo ímpeto de reconstruir os países devastados pela Segunda Guerra Mundial e apoiado em uma ótica keynesiana que previa maior participação de Estado na economia (GOMES, 2018, p.87). Nesse contexto, o Banco Mundial, idealizado na Conferência de Bretton Woods de 1944, se torna o primeiro BMD reconhecido e atuante na esfera internacional (Ibidem).

Desde então, o modelo de banco multilateral de desenvolvimento se disseminou pelo mundo, adquirindo características próprias. De forma geral, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento são intermediários financeiros internacionais que concedem empréstimos a condições melhores que as do mercado para financiar projetos que visam o desenvolvimento econômico e social (Ibid., p. 88). Gomes (2018) destaca ainda três importantes aspectos comumente associados a esse tipo de instituição: a ausência de fins lucrativos; a autossuficiência, isto é, a manutenção das atividades do banco depende de seu capital social e de contribuições regulares de seus acionistas; e a especialização, visto que, com a notável exceção do Banco Mundial, a maioria dos 35 BMDs em funcionamento hoje em dia tende a atuar dentro de setores e regiões específicas (Ibidem).

Contudo, vale mencionar que não se trata de uma definição pacificada. Acioly exemplifica, descrevendo o conceito apresentado pela UNCTAD e pelo Banco Mundial. Para o último, o percentual de ações controladas por capital estatal é essencial para caracterizar um banco de desenvolvimento, ao passo que para a primeira, um aspecto de maior relevância é a capacidade do banco de sustentar passivos de longo prazo e riscos mais altos (ACIOLY, 2019, p. 23).

Paralelamente ao aumento do número de bancos multilaterais, observou-se um grande adensamento burocrático e regulatório dentro desses organismos. Com efeito, os BMDs apresentam estruturas cada vez mais rígidas, implicando até mesmo no potencial de investimento dos bancos (GOMES, 2018, p. 88). Isso acontece porque geralmente há uma relação proporcional entre quantidade de ações e o poder de voto dentro da organização, de forma que, para manter o mecanismo decisório interno, pode-se restringir novos acionistas e montantes que possam alterar a repartição das ações.

O exemplo mais claro disso é Banco Mundial. A diretoria executiva do Banco, responsável por eleger o presidente e decidir disputas, é composta por 25 membros, sendo 5 deles selecionados exclusivamente pelos 5 maiores acionistas (Ibid., p.87). Além disso, as votações consideram a quantidade de ações de cada país para atribuir a extensão do direito ao voto e o aumento do montante de um país individual deve ser aprovado pelos demais membros em regime de maioria qualificada de três quartos dos votos (Ibid., p. 88). Considerando o status do Banco Mundial de principal instituição do Sistema Financeiro Internacional, a disparidade interna passa a ser questionada enquanto reflexo das assimetrias de poder real. Na prática, o Banco é gerido *de facto* por um grupo seleto de países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos, tendo todos os presidentes eleitos do Banco sido estadunidenses (Ibid., p. 87). Nesse sentido, a autonomia dos demais países é limitada e a imagem da organização perante estes se torna negativa (Ibid., p. 88).

Ademais, vale ressaltar que a participação dos países em desenvolvimento na economia internacional se transformou muito desde 1945, o que aprofunda a crise de legitimidade do Banco Mundial. A participação do G7 no PIB mundial no período de 2000 a 2016 se reduziu em 20%, ao passo que países emergentes, como os do grupo BRICS, tiveram sua contribuição incrementada, chegando a 22% (Ibid., p.89). Tal realidade contrasta com a divisão do voto dentro do Banco Mundial, no qual o BRICS conta com apenas 13% dos direitos de voto (Ibid., p.89).

Dessa forma, a criação de novos bancos multilaterais de desenvolvimento passou a ser percebida por alguns como alternativa ao sistema do Banco Mundial. O NDB, por sua vez, pode ser vinculado a tal pensamento, visto que seu início coincide não apenas com o ápice do poder econômico do conjunto dos países que formam o BRICS, mas também com um contexto de recorrentes demandas por parte do grupo pela reforma dos BMDs.

Esse ponto de vista é reforçado ainda pela forma pela qual o NBD foi constituído. Sob a perspectiva institucional, optou-se por manter uma estrutura parecida com a dos bancos de desenvolvimento tradicionais. O binômio capital-governança se manteve *sine qua non* para o funcionamento do NDB, assim como o controle por parte dos países fundadores, apesar dos criticismos anteriores. Em contrapartida, incorporou-se um mecanismo para evitar a concentração de poder dentro da instituição, que consistiu na

contribuição igualitária por parte dos cinco membros fundadores para o capital social inicial do NDB (Ibid., p. 89).

Vale ressaltar também que o Acordo sobre o NDB não restringe a sua atuação a projetos regionais, mas declara que o banco se destina aos países do BRICS e outros mercados emergentes e países em desenvolvimento. Assim, há a sobreposição do escopo do NBD e do Banco Mundial.

A operação, por sua vez, trouxe consigo novos arranjos. Diferente do Banco Mundial, o NDB não exige um plano de medidas macroeconômicas aos países que recebem seus empréstimos, e se propõe a não cobrar taxas adicionais por eles (Ibid., p.90). A possibilidade de uso de moedas locais no financiamento dos projetos é outra inovação impulsionada pelo NBD, e evidencia a busca por maior independência do sistema financeiro de Bretton Woods (Ibidem).

Com isso, pode-se afirmar que o NDB se estabeleceu incorporando as críticas feitas ao Banco Mundial entre o final do século XX e o início do século XXI (ACIOLY, 2019, p.29). Nesse sentido, é interessante frisar que o BRICS ganhou destaque no debate sobre a necessidade de uma nova ordem financeira global, advogando em prol da reforma das instituições de Bretton Woods e conseguindo consideráveis avanços (Ibidem). Segundo Acioly, a proposta de um banco dos BRICS começou a ser discutida na Cúpula de 2012, “diante da resistência na implementação da segunda fase das reformas” (Ibid., p.16).

Contudo, o NBD não pode ser compreendido somente a partir de uma ótica contra hegemônica. Gomes destaca que a cooperação tem sido historicamente preferida à competição pelos BMDs. Segundo o autor, há três argumentos para isto: a possibilidade de cofinanciamento de projetos como uma forma de viabilizar empréstimos maiores; o ganho de eficiência financeira a partir da coordenação interbancária, ao reduzir a sobreposição de atividades; e a manutenção de uma ordem financeira internacional mais coesa (Ibid., p.91-92). Para além disso, pode-se incluir a própria sobrevivência dos BMDs, que, uma vez sendo organizações intergovernamentais, dependem da adesão e da contribuição regular de seus membros para se manterem ativas e legítimas, condições que poderiam ser postas em risco em uma situação de rivalidade extrema.

Nesse sentido, a posição adotada pelo NDB pouco destoa da tendência da categoria. Já no Artigo 1º do Acordo sobre o NDB há a expressa intenção de atuar em

parceria com outras instituições financeiras internacionais, de maneira complementar, ideia reiterada na Declaração de Ufa de 2015 (BRICS, 2015, p.7). Hoje, o NDB detém acordos de cooperação com 12 BMDs com diferentes graus de especialização, sendo o primeiro deles firmado com o próprio Banco Mundial, em setembro de 2016. Tendo isso em vista, faz sentido enquadrar o comportamento do BRICS como um arranjo *conservative globalizer*², que visa reformar a ordem mundial, não necessariamente desafiá-la (RAMOS et al., 2018, p. 21).

O novo papel do NDB na arquitetura institucional do BRICS

Fica evidente que a criação, estrutura e funcionamento do NDB não são frutos do acaso, mas sim de uma série de decisões conscientes e planejadas, tomadas levando em consideração o contexto e os interesses envolvidos. Tal máxima permanece mesmo após a consolidação do Banco, e se aprofunda à medida que este se torna mais relevante no cenário financeiro internacional.

Isso porque, além do alinhamento aos valores e objetivos do BRICS, o NDB passa a efetivamente contribuir para o financiamento e concretização dos projetos do grupo. Entre 2016 e 2018, o NDB empregou US\$8,1 bilhões por meio de trinta empréstimos, sendo todos os países do grupo contemplados (ACIOLY, 2019, p.51). Trata-se de um montante expressivo sendo utilizado em setores centrais para o desenvolvimento, com destaque para transporte e energia, que representaram 26% e 29% dos projetos aprovados no período, respectivamente (Ibidem).

Outro motivo relevante é o status do NDB enquanto uma das primeiras iniciativas conjuntas do BRICS, sendo visto como um modelo de sucesso para projetos futuros e representante do grupo para o resto do mundo. Esta perspectiva é destacada nos documentos conjuntos produzidos nos últimos anos, especialmente nas Cúpulas Anuais do grupo.

Com isso, o próprio Banco passa a medir sua operação a partir de uma perspectiva estratégica, que ultrapassa a lógica do mercado. Ainda que o retorno sobre o investimento e o número de projetos executados seja importante, o sucesso da instituição passa a incorporar outros fatores em seu cálculo, *i.e.* possíveis parcerias, impacto e visibilidade de projetos, a distribuição geográfica. Essa mudança de postura se cristaliza no NDB a

² Ramos (2018) entende *conservative globalizer* enquanto um arranjo que se propõe a reformar a ordem mundial, sem se colocar como oposição a ela.

partir de 2017, com a publicação de “A Estratégia Geral do NBD: 2017-2021”, o primeiro documento do gênero, emitido pelo Banco desde a sua criação.

A Estratégia Geral se propõe a revisitar o Acordo sobre o NDB, trazendo à tona questões que ficaram adormecidas durante a consolidação do mecanismo; e elencar as prioridades e objetivos de curto prazo do Banco. Isso a torna um importante instrumento de análise para entender não apenas o funcionamento interno do NBD, como seu papel e suas possibilidades de atuação no sistema BRICS.

Nesse sentido, a Estratégia Geral 2017-2021 inclui, já em seu sumário executivo, três tópicos particularmente interessantes: a expansão de membros do Banco, a concretização dos escritórios regionais, e a efetiva criação de uma estrutura de parcerias (NBD, 2017, p.3). Essas iniciativas, ao serem colocadas no documento enquanto objetivos centrais para o NBD, evidenciam uma pretensão de estender o alcance do NDB, sobretudo a partir da articulação a nível regional.

No Artigo 2º do Acordo sobre o NDB, fica estipulada a possibilidade de ingresso de qualquer país-membro das Nações Unidas no banco (BRICS, 2014, p.1). Apesar disso, não houve adição ao quadro de sócios do NBD desde sua fundação. A admissão de novos países passava por considerações de natureza interna, como a preocupação com a mudança do processo decisório; e de natureza financeira e até geopolítica, como a conciliação de interesses de parceiros (ACIOLY, 2019, p.38). Ela aponta que tal raciocínio teria justificado a decisão da equipe do Banco de se ocupar dos regulamentos e acordos internos antes de abrir o capital a outros países (Ibid., p.39).

A Estratégia Geral, por sua vez, revela o objetivo do NBD de operar em escala e iniciar uma expansão gradual em seu número de membros (NBD, 2017, p.4). O documento destaca que esse processo é essencial para não somente diversificar a operação do Novo Banco, como para elevar seu status perante o sistema financeiro internacional (NBD, 2017, p. 26). Vale destacar que no texto o NBD se coloca implicitamente como contraponto às instituições de Bretton Woods, conforme evidencia a passagem abaixo:

“Se juntar ao NBD é um investimento no futuro da governança global e uma oportunidade de repensar o financiamento do desenvolvimento. O foco operacional do Banco em infraestrutura sustentável está de acordo com as prioridades globais de desenvolvimento e vai gerar bons benefícios públicos. Este foco operacional proporciona a candidatos a acionista do NBD um forte argumento a ser apresentado a constituintes nacionais e internacionais. Membros que adquirem empréstimos serão beneficiados pela burocracia reduzida do NBD, pela confiança nos sistemas locais sempre que possível, e

pela oferta de serviços relacionados ao desenvolvimento sem a presença de restrições no campo das políticas públicas.” (Ibidem)

O plano de criar escritórios regionais do NDB nos países fundadores também estava previsto no Acordo que instituiu o banco. Contudo, é a partir da publicação da Estratégia que esse objetivo começa a sair do papel. Já em 2017, é inaugurado o Centro Regional da África (*Africa Regional Center*, em inglês), seguido pelo Centro Regional das Américas (*Americas Regional Office*), em 2018, e o Centro Regional da Eurásia (*Eurasia Regional Center*), em 2020.

Tanto a expansão de membros, quanto a criação dos escritórios reforça a necessidade de parcerias sólidas. Nesse sentido, grande destaque é dado ao tema, que permeia todo o documento. Na visão do Banco, são parceiros estratégicos: I) instituições financeiras multilaterais, regionais ou não (destaque para os BMDs); II) bancos de desenvolvimento nacionais; III) bancos comerciais e IV) ONGs (NBD, 2017, p.30). No ano em que a Estratégia foi publicada, houve o maior número de acordos com bancos de desenvolvimento (sete novos MOUs) da história do Banco, o que mostra o compromisso do NBD com o documento.

Todos esses elementos fazem parte de uma narrativa coesa que ultrapassa os interesses do NDB *per se*. De fato, a Estratégia Geral do NBD está alinhada com o discurso conjunto do BRICS nos últimos anos, que valida as decisões da liderança do banco e deixa clara a visão do grupo para o ele. Na Declaração de Brasília de 2019, por exemplo, é destinado um ponto apenas para apoiar a expansão de membros, no qual se declara a pretensão de que o NBD seja uma instituição financeira de alcance global (BRICS, 2019).

Ao mesmo tempo que o Novo Banco encontra apoio e direcionamento no BRICS, ele também adquire um importante papel no avanço dos objetivos do grupo. Isso se dá pela interface com outras iniciativas e projetos do BRICS, seja por meio do suporte técnico e financeiro, seja por compartilhar os princípios gerais e fazer avançar a rede de parcerias internacionais. Nesse último caso, vale a pena comentar o diálogo que tem se estabelecido entre o Novo Banco de Desenvolvimento e o mecanismo de *Outreach* do grupo, o BRICS+.

Observa-se um processo de adensamento institucional do BRICS, no qual o NBD figura enquanto maior resultado (RAMOS, et al.; 2018; p.7). Em paralelo, destaca-se o

surgimento de um mecanismo de *outreach* de características distintas e, por vezes, contraditórias (Ibidem). Este mecanismo, que por definição consiste na “expansão das relações do BRICS com outros Estados” (Ibid., p.14), é marcado inicialmente pela influência do país anfitrião das Cúpulas, visto que este era responsável por fazer os convites a países não membros (Ibidem).

Desde 2010, quando foi mencionado explicitamente pela primeira vez na Declaração de Brasília, o *outreach* do BRICS assumiu uma postura de priorizar os laços regionais. Isso porque as lideranças do BRICS em âmbito global dependem do protagonismo em seus respectivos processos de integração regional (Ibid., p.15). Ressalta-se ainda que o mecanismo de *outreach* pode ser empregado como estratégia para influenciar as políticas e a visão de países não-membros a partir da socialização (ZHAO, 2020, p.72), e assim, podemos pensar na construção de um círculo virtuoso para os países do BRICS, no qual a liderança regional e no âmbito do grupo se reforçam mutuamente.

Tal perspectiva se mantém mesmo com o amadurecimento do grupo, sendo refinada com o tempo. Em 2017, é formalizado o conceito de “BRICS Plus” (ou BRICS +) durante a Cúpula de Xiamen, sendo destacado na altura como um dos principais pontos da agenda de discussão (ARAPOVA, 2019, p.21). Diferentemente do *outreach* do grupo até então, o arranjo BRICS+ ofereceria maior flexibilidade de *networking*, sem se restringir às Cúpulas e reuniões oficiais (ZHAO, op.cit, p.75). Para além do termo, e apesar da imprecisão proposital do conceito, vê-se no BRICS+ uma plataforma internacional que conecta acordos comerciais regionais, tendo como eixo central os países do BRICS e suas respectivas regiões (ARAPOVA, op.cit, p. 33).

O NDB teria um papel fundamental enquanto articulador do sistema de *outreach*. Aponta-se que a cooperação financeira seria uma das áreas mais promissoras de uma cooperação transregional no formato BRICS+, cuja estrutura financeira já existente viabilizaria a empreitada (Ibid., p.40). Sobre o NDB, destaca-se que a abertura da membresia para todos os países participantes da ONU; a estrutura de escritórios regionais e o investimento em parcerias globais, tornam o banco particularmente suscetível de *outreach* institucional, sendo esta uma das modalidades possíveis de expansão do BRICS como um todo (ZHAO, op.cit, p.80).

É possível então relacionar a postura recente do NDB, em especial com base na Estratégia Geral: 2017-2021, a um projeto de expansão sofisticado e multicanal do

BRICS. Observa-se uma grande sinergia entre discurso, estratégia, e operação do NBD e do BRICS, revelando a centralidade do Banco enquanto ponto de contato do BRICS com o mundo e abrindo margem para maiores possibilidades de protagonismo da instituição na governança global.

Conclusão

O Novo Banco de Desenvolvimento é, portanto, uma instituição dinâmica e em constante construção. Se, por um lado, sua estrutura organizacional mantém as características necessárias para a operação; por outro, sua constituição por contribuição igualitária, sua pretensão global e proposta de investimento em projetos sustentáveis o diferenciam da maioria dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Tal mistura de fatores deixa o NBD em condições de investir em projetos mais ambiciosos no futuro, e apoiar outras iniciativas do BRICS, concretizando seus objetivos globais.

Referências:

ACIOLY; L.. Arquitetura Financeira Conjunta do BRICS: O Novo Banco de Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, TD 2463. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34683> Acesso em 12 de Julho de 2021.

GOMES; G. G..O Papel Complementar do Banco do BRICS em relação às Instituições de Bretton Woods no Sistema Financeiro Internacional. A Economia em Revista, São Paulo, v 26, n 2, pp. 83-97, maio/agosto de 2018.

RAMOS, L. C. S.; GARCIA, A. E. S.; PAUTASSO, D.; RODRIGUES, F. C. R. Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS. Carta Internacional, v. 13, n. 3, 30 dez. 2018.

ZHAO H., LESAGE D. (2020) Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization. International Organisations Research Journal, vol. 15, no 2, pp. 93–124 (in English).

ARAPOVA, Ekaterina Y. The “BRICS Plus” as the First International Platform Connecting Regional Trade Agreements. Moscow: MGIMO, 2019.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO. A Estratégia Geral do Novo Banco de Desenvolvimento: 2017 - 2021. Xangai: 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> Acesso em 02 de Janeiro de 2021.

BRICS. Declaração de Brasília. Brasília: 2019. Disponível em: http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Declaracao_de_Brasilia_em_portugues_-_versao_final_3_2.pdf Acesso em 02 de Janeiro de 2021.

BRICS. Declaração de Xiamen. Xiamen: 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nona-cupula-do-brics-declaracao-de-xiamen-xiamen-china-4-de-setembro-de-2017 Acesso em 02 de Janeiro de 2021.

BRICS. Declaração de Ufa. Ufa: 2015. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.pdf Acesso em 10 de Janeiro de 2021.

BRICS. Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento. Fortaleza: 2014. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> Acesso em 02 de Janeiro de 2021.

ROSENAU, J. & OTTO, E. Governança sem governo: Ordem e Transformação na Política Mundial. Editora da Universidade de Brasília. Brasília: 2000.