

Banco dos BRICS: aprofundamento do modelo econômico e adesão ao sistema financeiro internacional

CARLOS TAUTZ

A VI Cúpula dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) acontecerá em Fortaleza, Ceará (entre 14 e 15 de julho) e em Brasília (16 de julho) em contextos nacional e internacional que em boa medida indicam os rumos que o bloco seguirá nos próximos anos e a natureza que esse grupo de países adquirirá. Cenários também decisivos, porém ainda com alto grau de indefinição, para a provável efetivação do futuro banco de desenvolvimento cuja fundação os BRICS pretendem anunciar agora na capital cearense. Esta nova instituição financeira internacional (IFI), uma vez efetivada, será, ao lado do Arranjo de Contingente de Reservas (CRA), este em discussões mais avançadas, o grande instrumento efetivo e concreto a dar vida cotidiana e maior importância política e econômica aos cinco países como tais e como bloco.

De forma geral, esses contextos nacional e internacional são os seguintes:

1) A Cúpula acontecerá logo após o jogo final da Copa da FIFA, evento que angaria no Brasil muita antipatia em virtude do superfaturamento dos projetos justificados nesse megaevento, de milhares de remoções forçadas pela implementação das obras e da brutal repressão policial às manifestações populares em curso no país inteiro desde 2013.

CARLOS TAUTZ

Jornalista e coordenador do Instituto
Mais Democracia – Transparência
e Controle Social de Governos e
Empresas.
carlostautz01@gmail.com

RECEBIDO EM 17 DE ABRIL DE 2014

APROVADO EM 15 DE MAIO DE 2014

Fortaleza é uma das doze cidades-sede da Copa e registra desde o ano passado tensões sociais crescentes associadas à realização do megaevento, diante do antagonismo permanente entre o governo local e as populações impactadas pelas obras. Essa tensão tende a se transformar em legítimos protestos de rua, o que dificultará qualquer intervenção qualificada e autônoma das organizações da sociedade – pelo menos, as organizações brasileiras – vinculadas ao tema relacionado aos BRICS.

Entre esses temas difíceis de discutir com organizações populares – como de resto todos os assuntos inerentes à política externa – está a fundação do banco de desenvolvimento do bloco e do CRA, o fundo a que o bloco poderá recorrer em caso de dificuldades econômicas dos seus membros e, também, para estabilizar o câmbio nessas nações.

Assim, mais uma vez, questões importantes para os rumos do Brasil no cenário internacional – e, no caso do banco, também em assuntos internos, uma vez que esta IFI está sendo moldada para também atuar nos BRICS – tendem, novamente, a ser objeto de debate e intervenção apenas de um número reduzidíssimo de organizações da sociedade civil e de membros da academia. Esta condição reforça o distanciamento entre a sociedade e as decisões de fundo que moldam o modelo de acumulação no Brasil e nos demais países onde o banco vier a atuar.

As discussões da alta burocracia dos cinco governos sobre o CRA, um instrumento menos complexo de criar e de gerir do que o banco, avançaram muito durante a Cúpula do G-20 celebrada em 2013 em São Petersburgo, na Rússia. Já se definiu que o Arranjo alcançará US\$ 100 bilhões inicialmente, sendo US\$ 41 bilhões aportados pela China, ficando Brasil, Rússia e Índia comprometidos a contribuir, cada um, com US\$ 18 bilhões e a África do Sul, com US\$ 5 bilhões. Esse acerto é um passo significativo nas discussões sobre o banco, porque contribui para azeitar interesses de grupos políticos e econômicos que já se articulam para manter na nova IFI o mesmo tipo de relação privilegiada que já mantêm nas agências e nos bancos de desenvolvimento dos seus respectivos países;

2) Na condição de país anfitrião da Cúpula, e principal fiador da ideia de instituição do futuro banco, o Brasil tem desenvolvido

uma política externa *low profile* em todos os assuntos que, nos últimos tempos, envolvam seus parceiros no BRICS, evitando criar arestas com os chefes de Estado que virão a Fortaleza. Foi o que ocorreu no caso da reanexação da Crimeia à Rússia, episódio sobre o qual Brasília não emitiu opinião. Por sinal, o Brasil vê este episódio como oportunidade comercial em relação a Moscou de ocupar espaços abertos pelas sanções econômicas à Rússia por parte dos EUA e da União Europeia.

A se concretizarem o banco, o CRA e o bloco em si, muitos outros assuntos – como a defesa de direitos humanos, o desarmamento, a política energética internacional, a governança global, o enfrentamento à crise climática, etc. –, todas as áreas sensíveis de uma forma ou de outra aos países do bloco entrarão numa nova fase, em razão do aumento sensível da complexidade das relações dos cinco países entre si e com o restante das nações;

3) A VI Cúpula inaugura o segundo ciclo de conferências do bloco (o primeiro terminou em Durban, na África do Sul, em 2013, após a realização de uma cúpula em cada país integrante do bloco). Este início do novo ciclo deve impulsionar o governo brasileiro a pressionar pelo anúncio em Fortaleza da fundação do banco, para marcar o Brasil como autor da ideia de insituir a nova IFI.

O fato de a VII Cúpula se realizar na Rússia (e, na sequência, na Índia, China e África do Sul), que não demonstra tanto interesse na fundação do banco dos BRICS quanto na fundação de outras IFIs em uma das suas áreas geográficas de projeção imediata (Ásia), também pressiona Brasília a se empenhar pelo anúncio do banco ainda em 2014;

4) A criação do banco dos BRICS, e sua prioridade à construção de “infraestrutura para o desenvolvimento sustentável” na África (conforme decisão tomada em Durban), insere-se no projeto, em gestação nas agências multilaterais de financiamento, de inaugurar mais uma rodada internacional de financiamento a grandes projetos de infraestrutura econômica nos países “em desenvolvimento” (aliás, obtendo a maior parte de recursos dos próprios países receptores dos projetos, como se verá à frente).

Desde pelo menos 2013, o Banco Mundial (BM) admite criar a Global Infrastructure Facility (GIF), uma grande plataforma multi-lateral de investimentos nos países em desenvolvimento. Conforme projeta o BM, o GIF lançaria papéis no mercado internacional para financiar projetos de engenharia pesada e atender a uma demanda (estimada pelo BM) em 500 a 900 bilhões de dólares em novos projetos de infraestrutura no “mundo em desenvolvimento”.

É neste quadrante que o futuro banco dos BRICS pretende se movimentar, ou seja, em completa harmonia com a atual arquitetura internacional de financiamento ao desenvolvimento e sem qualquer espaço para movimentos antissistêmicos.

Na declaração final da cúpula de Durban, os BRICS expressaram desejos de atender a uma próxima chamada de capital para a Associação Internacional de Desenvolvimento, do BM, e de continuar a defender, dentro do G-20, a necessidade de implementar o novo ciclo de investimentos em países em desenvolvimento;

5) Esta nova rodada de grandes projetos se associa (e se justifica politicamente) à agenda pós-2015 de desenvolvimento, em referência ao processo em andamento na ONU para definição de um esquema global de financiamento ao desenvolvimento que substitua os insuficientes Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (DDM), que deveriam ser alcançados até o ano que vem.

São estas supostas, quase sempre superestimadas, “necessidades” que estão na base de um novo, amplo e perverso processo de acumulação global, que reflitam principalmente: I. a mudança geopolítica resultante do relativo afastamento das economias em desenvolvimento dos piores impactos da mais recente crise financeira internacional, iniciada em 2008; II. o acúmulo de reservas (estimadas entre 4,5 trilhões e 5 trilhões de dólares, em volumes de dezembro de 2011) por parte dos cinco BRICS; III. as condições naturais – território, população, natureza, exposição a raios solares, etc. – que estes países possuem; e IV. o controle que em especial os Estados latino-americanos retomaram sobre parte considerável destes “recursos” naturais após a rodada de eleições de governos neodesenvolvimentistas/nacionalistas/esquerdistas/autonomistas a partir do início da

década de 1990, o que lhes confere raio de atuação maior interna e externamente;

6) Neste relativamente novo cenário, está aberta uma enorme janela histórica de oportunidades para incidência da sociedade civil internacional. Afinal, não é todos os dias que se criam instituições financeiras com essa natureza e missão, nem que organizações do campo popular podem se articular para garantir que os critérios de financiamento incluam a obediência a uma ampla gama de direitos.

Por exemplo, não se teve oportunidade semelhante em 1945-46, na fundação do Fundo Monetário Internacional, o FMI, e do Banco Mundial. Nem em 1950, quando o Brasil fundou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Agora, o cenário é outro. Há algum consenso sobre a necessidade de tais instituições incorporarem mecanismos de transparência e controle social, para garantir que os projetos por elas viabilizados distribuam renda e respeitem culturas e o ambiente;

7) Além de nascer da crítica que os BRICS fazem ao antidemocrático sistema que garante a hegemonia eterna dos EUA e da Europa no Banco Mundial e no FMI, o banco dos BRICS, que nascerá com aportes totais de 50 bilhões de dólares (2 bilhões *cash* e 8 bilhões em garantias de cada sócio) é justificado por essa nova realidade econômica internacional, para além da crise financeira. Desde o início dos anos 2000, com o aumento da demanda e dos preços internacionais de *commodities* e demais matérias-primas, mercados nos quais os BRICS são especializados, esses países acumularam expressivas reservas em moeda forte.

Assim, capitalizadas, essas nações recuperaram parte da sua capacidade de conduzir internamente políticas públicas e de transitar com razoável autonomia no fechadíssimo clube das finanças internacionais, onde predominam, por ordem, o dólar (EUA), o euro (Europa) e o iene (Japão);

8) Foi nesse cenário que nasceu a ideia, em 2010, na II Cúpula dos BRICS, realizada no Brasil, de criar um fundo de fomento ao desenvolvimento, quando a África do Sul ainda não integrava o bloco. O acordo foi capitaneado pelo BNDES, instituição que tem

tido papel importante na formação do novo banco. O fundo servirá para fazer reservas em moedas próprias dos BRICS, dispensando dólares e euros, e atender aos cinco países em caso de futuras crises do capitalismo globalmente interconectado.

O banco teve sua ideia vocalizada pela Índia, que sediou a III Cúpula dos BRICS em 2011 e também integra a estratégia de isolamento diante das crises. Mas está sendo desenhado para atuar especificamente no apoio às oportunidades comerciais abertas pela crise climática, conforme *paper* dos economistas Nicholas Stern e Joseph Stiglitz que circula entre governos do bloco desde setembro de 2011 (ver a íntegra em <www.maisdemocracia.org.br>).

De olho nas reservas dos cinco BRICS, Stern e Stieglitz propõem a utilização dessa enorme massa de recursos financeiros para iniciar uma nova rodada de investimentos, aprofundando o modelo de inserção internacional subjugada que estes cinco países registram ao longo da história – e aí é que reside a perversidade anteriormente mencionada. Aprofunda-se o modelo, sob a roupagem do atendimento a demandas por “desenvolvimento” e no contexto do enfrentamento da crise climática, mas agora usando as reservas acumuladas sob altíssimos custos sociais e ambientais pelos países que, anteriormente, recebiam injeções externas de recursos diretos;

9) Os estudos preliminares para a criação do banco detiveram-se até agora sobre o sistema de governança e os esquemas comercial e financeiro do novo banco. Em consonância com o texto Stern-Stiglitz, o governo brasileiro defende que a instituição tenha o menor número possível de funcionários e não promova políticas públicas a serem exigidas dos tomadores de empréstimos.

O Brasil e a Índia, pelo menos, postulam a adoção do sistema de cotas iguais, com direito a voto, para os fundadores principais, cabendo a diversos tipos de países participantes diferentes modos de aportar e acessar os recursos, porém sem direito a voto.

CONCLUSÃO

A criação de um banco como o dos BRICS não deve ser encarada como uma decisão apenas da esfera econômica. Ela também se fundamenta no espaço político aberto pela fragilidade conjuntural de EUA e Europa diante das recentes crises cíclicas do capitalismo globalizado. A mais recente delas, a de 2008-09, fragilizou esses dois gigantes diante de um momento relativamente privilegiado para as chamadas economias emergentes, em termos de balanço de pagamentos e das suas reservas geradas pela alta dos preços e da demanda nos mercados internacionais de produtos primários.

Nesse cenário, tanto instituições como o FMI, hegemônicas pela Europa, e o Banco Mundial, pelos EUA, quanto fóruns como o G-20, liderados pelos dois, tiveram sua existência e eficácia confrontadas pela incapacidade de prevenir e de lidar com as fragilidades cíclicas de um modelo de desenvolvimento hegemônico que volta e meia se aproxima do abismo. Além, é claro, de não abrirem qualquer espaço efetivo para o aumento da influência na governança dessas instituições por parte de novos e importantes jogadores no cenário internacional, como pleiteiam os BRICS.

É nesse enquadramento que se precisa olhar a oportunidade e a decisão de os BRICS instituírem um novo banco de desenvolvimento a ser governado por um grupo especial de países.

Entre esses países estão dois com assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU e que também são grandes produtores, exportadores e consumidores mundiais de petróleo e gás natural (Rússia e China); outros três são pleiteantes históricos de inclusão no CS (Brasil, Índia e África do Sul); e três declaradamente possuem armas nucleares (Rússia, China e Índia). Em seu conjunto, os cinco abrigam perto de 40% da população mundial.

Ainda que a economia dos BRICS cresça abaixo do esperado, uma coalizão como essa coloca um ponto de interrogação para EUA e UE, polos tradicionais de poder. Tudo isso ainda não ameaça a hegemonia de estadunidenses e europeus, mas abre uma complicada fenda na geopolítica global.

Em se confirmando a fundação de um banco com a escala e a natureza deste dos BRICS, é urgente a intervenção articulada, propositiva e incisiva de organizações da sociedade civil para

garantir que o banco se fundamente sobre pelo menos cinco critérios que caracterizariam algum lampejo de democracia no mundo das finanças.

Alguns critérios seriam: I. uma ampla política de informação pública e adoção de normas internacionais de transparência; II. critérios internacionais de controle e *accountability*; III. anterior aos seus desembolsos, um processo aberto de discussão e decisão com as populações direta e indiretamente impactadas pelos projetos a serem financiados; IV. um espaço público de deliberação geral sobre a nova instituição que oriente inclusive a natureza dos projetos a serem financiados; e V. a adoção de uma norma internacional contra violações de direitos humanos a ser respeitada por toda a cadeia produtiva dos projetos apoiados.

No caso do banco dos BRICS, a falta de acesso público e amplo aos documentos sobre as negociações oficiais para sua criação demonstra a premente necessidade de ação cidadã sobre esta poderosa instituição que está prestes a ser fundada. Afinal, se a criação do banco se fundamenta, entre outras razões, em um déficit de legitimidade do FMI e do Banco Mundial, o novo banco precisa, para ser legítimo, basear-se em critérios democráticos sobre a utilização de recursos públicos.