

## **Projeto de Pesquisa - SEP - Sessões de Comunicações**

**Autora:** Nicole Mourad Pereira - RA 175326

**Orientador:** Prof. Dr. André Martins Biancarelli

**Título do Projeto:** O papel do Brasil na constituição e no funcionamento inicial do Banco do Sul e do Banco dos BRICS

**Agência de Fomento:** FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

**Palavras-chave:** América do Sul; Globalização financeira; BRICS; Bancos de desenvolvimento.

### **I. Apresentação**

O seguinte artigo é um trabalho em progresso, cujo objetivo é caracterizar o papel do Brasil na fase inicial de duas instituições financeiras que almejam o desenvolvimento das regiões que abrangem: a América do Sul e os países dos BRICS. A pesquisa alcançou seu objetivo de explorar a integração econômica sul-americana e o Banco do Sul em seu primeiro semestre de realização. O segundo semestre é espaço para adentrar o grupo do BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento, também conhecido como o Banco dos BRICS.

### **II. Resumo**

Em um contexto de fortes assimetrias econômicas internacionais, os países em desenvolvimento encontram na cooperação financeira mecanismos de enfrentamento das dificuldades advindas do fenômeno da globalização. Os Bancos de Desenvolvimento representam uma das formas de cooperação, atuando de forma adaptada às necessidades de convergência econômica e infraestrutura de determinadas regiões econômicas. A América do Sul é a região econômica abrangida pelo Banco do Sul, enquanto que o Banco dos BRICS (ou Novo Banco de Desenvolvimento) tem o caráter de ser inter-regional, permeando as regiões econômicas dos países membros (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Os dois bancos supracitados estão em processo de constituição ou de funcionamento inicial. O papel do Brasil como membro desses dois bancos é o objeto da pesquisa aqui proposta e será caracterizado tendo em mente a sua posição de protagonista na América do Sul, a sua participação no grupo dos BRICS e a sua mudança interna no cenário econômico-político entre o período de 2003 (início de uma política externa brasileira com uma opção sul-americana nas parcerias e um olhar voltado para os grandes países do Sul do mundo) e 2016 (período de mudanças no viés econômico e internacional brasileiro priorizando parceiros “tradicionais”).

### **III. Versão parcial do artigo**

#### Parte 1 - O Banco do Sul e a atuação do Brasil

##### 1. A América do Sul e a integração regional

No panorama da América do Sul, a partir de um ponto de vista da periferia e de sua formação econômica, há uma necessidade latente, perante os problemas crônicos de uma área econômica subordinada às regiões centrais, de se implementar políticas de integração regional. A partir de meios, mecanismos e projetos para se alcançar o desenvolvimento capitalista, a integração na região é uma tentativa recorrente de progresso que esbarra constantemente nas restrições econômicas sul-americanas.

Para efeito de comparação, será abordado o processo de integração no subcontinente no intervalo dos anos 1990 até a primeira década dos anos 2000. Esse período de tempo abarca diferentes fases do movimento, podendo ser identificadas duas visões contrastantes, a “neoclássica” e a “progressista”, cada qual mais evidente em determinada etapa.

Na década de 1990, o modelo integracionista era liderado pelos Estados Unidos, com seus valores liberais, e possibilitou a criação de mercados comuns como foi o caso do MERCOSUL em 1991. Em uma visão “neoclássica”, dentro de uma perspectiva de reciprocidade, o livre comércio é considerado a melhor política doméstica para se aumentar a renda e o bem-estar nacionais. Porém, o “nivelamento do campo do jogo”, através da redução de barreiras aduaneiras e formação de mercados em comum, na verdade, leva a um aprofundamento das assimetrias entre as economias envolvidas. Tal perspectiva, também chamada de regionalismo aberto, é a que prevaleceu nos anos 1990 e foi orientada pelo mercado e imposta pelos Tratados de Livre Comércio (TLC). Dessa forma, a criação de comércio é assegurada pela baixa dos custos de produção devido a uma especialização consequente de cada país por conta do princípio das vantagens comparativas (Medeiros, 2010).

“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.” (Cia, 2012, p. 12)

As reformas liberalizantes dos anos 1990 levaram a um aumento da vulnerabilidade externa e da dependência financeira o que culminou em crises nas maiores economias sul-americanas: no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001. Assim, a partir do final da década de 1990, segundo Porta

(2008), inicia-se uma nova fase do MERCOSUL que acompanhou o surgimento da Nova Arquitetura Regional Financeira (NARF) na América do Sul.

O início da NARF coincide com a visão “progressista” de integração. Nessa linha de pensamento, há um pano de fundo de não-reciprocidade: “*tratar como iguaes a desiguales simplemente exacerba las desigualdades*” (Gibbs y Ognitvsev, 2004, citados em Medeiros, 2010, p. 86). Assim sendo, através de um modelo progressivo de integração regional, de políticas comerciais (estratégicas e compensatórias) para a criação de um espaço econômico e social ampliado, há uma busca pela regionalização dirigida pelo comércio que faz parte de um planejamento global dos países a favor de suas indústrias - esse é o conceito de “comércio estratégico”. Por esse caminho, a regionalização, dentro dos limites da América do Sul, pode ser uma opção política de substituição de importações sempre e quando facilite o desenvolvimento de exportações industriais para os outros países da região em troca de bens provenientes destes últimos. Tal movimento fortalece o poder de barganha das economias perante o mercado dos países centrais (Presbisch, 1959).

Dessa forma, dentro de uma perspectiva de integração regional “progressista”, há uma procura por mercados novos para as indústrias nacionais através do estabelecimento de políticas comuns. Em linhas gerais, a estratégia consiste em promover, assim, 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.

Com a tendência progressista dos anos 2000, surgem diferentes iniciativas de cooperação com o plano de uma maior integração além da esfera comercial e/ou macroeconômica. Um desses novos mecanismos é a IIRSA - iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - criada em 2000 com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as infraestruturas de cada país da América do Sul. A partir de 2009, a IIRSA é um fórum técnico do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e conta com 580 projetos e US\$ 165 bi investidos (Albrieu, 2015).

Porém, como muitas outras iniciativas em regiões subdesenvolvidas, pouco se expande em termos práticos: apenas 20% dos projetos dessa iniciativa foram completados em quatorze anos (desde a criação da IIRSA). Essa distância entre a realidade e a prática, apontada por Armijo (2012) e que será melhor desenvolvida no item 1.1.2. do capítulo, dificulta o processo de integração na América do Sul. Os estrangulamentos/dificuldades inerentes aos países subdesenvolvidos que

tomam a liderança na Nova Arquitetura Financeira Regional - (a ALBA e o Brasil) - arrefecem o processo de integração.

Todavia, mesmo com uma atividade aquém do esperado dos mecanismos de integração na região, estes ainda são de extrema importância e constantemente necessários. O ápice desses mecanismos da nova fase de integração está na criação da UNASUL - “novidade” do momento pós-liberal - e do projeto do Banco do Sul em consequência. O Banco do Sul será visto com maior profundidade ao longo desse capítulo. Com o objetivo de se embasar melhor a discussão acerca dos mecanismos de integração na América do Sul, faz-se uma breve exploração da UNASUL.

A UNASUL - União das Nações Sul-Americanas - foi criada em 2007 com a “*leftturn*”, ou “onda rosa”, do início dos anos 2000. Esse aceno à esquerda contempla o momento em 2002, no qual “[...] o Brasil e o mundo viviam um momento de transição. Nessas circunstâncias, a eleição de Lula representou, ao mesmo tempo, um voto de protesto e um sinal de esperança. Por meio dela, a sociedade brasileira buscava realizar a experiência sem precedentes de ser governada à esquerda.” (Garcia, 2010, p. 153)

A “onda rosa” que passou pela América do Sul atingiu um ponto em comum que há entre todos os países da região: a desigualdade social. Com os governos eleitos à época mais voltados para questões sociais, esse traço compartilhado foi enfrentado através de orientações econômicas para a redução da pobreza. Com o êxito dessas políticas - das quais o Brasil é um exemplo concreto, porém não único - forma-se uma região com mais de 350 milhões de habitantes que constituem um mercado consumidor em potencial que possibilita o crescimento econômico e uma maior estabilidade social (Garcia, 2010).

A UNASUL surge de uma dupla e contraditória constatação: a América do Sul possui trunfos extraordinários para uma inserção competitiva no mercado mundial. Porém, seu nível de integração dificulta a realização dessa vocação. Com objetivos transbordando a esfera comercial, a União tem em sua agenda regional temas como infraestrutura, energia, complementação industrial, segurança, ciência e tecnologia. Há, então, a preocupação com a preservação de “espaços políticos” e de questões sobre o financiamento da integração e do desenvolvimento (Alves; Biancarelli, 2015).

Com o Tratado Constitutivo firmado em 2008, foi estabelecido que os seguintes países fariam parte da União: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Conforme exposto pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil a “criação da UNASUL faz parte de processo recente de superação da desconfiança que

havia entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX. Até 2008, a América do Sul se relacionava com o resto do mundo por meio de um modelo do tipo "arquipélago": cada país atuava de maneira isolada e desintegrada, dialogando primordialmente com os países desenvolvidos de fora da região. Quando do estabelecimento da UNASUL, os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas. A UNASUL privilegia um modelo de "desenvolvimento para dentro" na América do Sul – complementando, dessa forma, o antigo modelo de "desenvolvimento para fora".<sup>1</sup>

Por esse caminho, a UNASUL tem como seu objetivo construir um espaço de integração para os países sul-americanos através de um fortalecimento interno e identificação de consensos entre as políticas de cada nação. É a UNASUL a região econômica por trás da criação do Banco do Sul.

É com essa linha de pensamento, de um desenvolvimento para dentro e com um ideário “progressista”, que serão explorados os mecanismos e movimentos de integração ao longo do período de 2003 a 2010. Vale ressaltar que esse intervalo de tempo foi (mais) favorável para tal linha de raciocínio por conta da política externa brasileira mais “ativa e ativa”<sup>2</sup> de buscar um lugar relevante em meio ao panorama mundial e de liderança na América do Sul. O momento abordado de 2011-2014 reflete as mudanças na posição estratégica brasileira, enfraquecendo-se entre os sul-americanos e focalizando na parceria com os grandes emergentes do Hemisfério Sul (mesmo com o andamento da UNASUL). O último período, de 2015 a 2016, representa as convulsões sociais/políticas pelas quais o continente sul-americano passou e que afetam os mecanismos de integração que estavam emergindo. Esse último período demonstra uma quase estagnação do papel brasileiro na UNASUL (região econômica por trás do Banco do Sul) e um favorecimento ao MERCOSUL - ou seja, volta-se ao momento no qual apenas acordos comerciais são valorizados, escanteando demais movimentos de integração, como é o propósito do Banco do Sul.

### 1.1. Iniciativas sul-americanas de cooperação financeira

Assim sendo, dentro uma visão de complementaridade e de compensação entre as economias sul-americanas, na esfera de um novo projeto de integração iniciado no começo dos anos 2000, surgem iniciativas e mecanismos com a meta (mais progressista) de desenvolvimento

---

<sup>1</sup>Definição disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>  
Acesso em 04/01/2018.

<sup>2</sup>Termo utilizado pelo diplomata Celso Amorim para caracterizar a política externa e a diplomacia brasileira dos anos 2000.

regional. Com o objetivo de melhor enxergar a evolução dos projetos de integração, serão abordados, primeiramente, os três níveis de cooperação financeira estabelecidos pelo relatório da UNCTAD (2007) para consolidar conceitos. Posteriormente, em uma circunstância mais analítica, será abordada a divisão proposta por Armijo (2012) de três grandes grupos, cada qual almejando metas distintas para a América do Sul. Ao fim, será possível classificar o Banco do Sul como sendo um mecanismo do segundo nível de cooperação da UNCTAD e que surge a partir da “onda rosa”, a “*left turn*”, que priorizou os grupos da ALBA e o do Brasil na década de 2000.

#### 1.1.1. Os três níveis de instituições (UNCTAD, 2007)

Através da tipologia proposta pela UNCTAD (2007) é possível identificar diferentes tentativas de integração regional. A tipologia marca três níveis distintos de cooperação financeira, que podem ser exemplificados, quando possível, com instituições sul-americanas.

O primeiro nível diz respeito à facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo, além de prover liquidez em momentos de dificuldades no balanço de pagamentos. O segundo nível envolve o financiamento de longo prazo contemplando grandes instituições de desenvolvimento (como o Banco do Sul) e mercados regionais de títulos. Já o terceiro nível refere-se à coordenação de políticas macroeconômicas (principalmente as cambiais) através de acordos formais e eventuais tratativas para a unificação monetária. Nesse item, serão abordados o primeiro e o terceiro nível de cooperação propostos pela UNCTAD. O segundo nível será melhor explorado no item a seguir dedicado ao Banco do Sul.

Uma instituição presente na América do Sul que caracteriza a forma de cooperação de primeiro nível é o SML - *Sistema de Pagos en Moneda Local* - criado em 2008 em comum acordo entre o Brasil e a Argentina. Apesar de seu pequeno escopo, seu foco em evitar os custos de transação nos pagamentos feitos em US\$ e em reduzir a necessidade do *trade credit* ganha importância quando há uma piora nas condições financeiras internacionais (Biancarelli, 2011). De acordo com as informações do Banco Central do Brasil (BCB), além do convênio estabelecido entre o BCB e o Banco Central da República da Argentina (BCRA), há, também, um acordo do SML firmado entre o Brasil e o Uruguai e um convênio em fase de regulamentação com o Paraguai.

Outro exemplo de cooperação do primeiro nível é o FLAR - *Fondo Latinoamericano de Reservas* - que há trinta e oito anos é o único fundo regional da América Latina e a iniciativa mais bem sucedida dentre as tentativas de cooperação. Seu princípio básico é o uso compartilhado de parte das reservas internacionais para aumentar a liquidez dos membros em momentos de dificuldades com o balanço de pagamentos. Seu relativo sucesso advém basicamente da taxa de

*default* ser zero devido ao “sentimento de pertencimento” presente no Fundo e nos países envolvidos. Uma observação importante é que o Brasil não faz parte do FLAR, sendo seus membros: Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Em relação ao terceiro nível de cooperação, pode-se dizer que não há uma instituição que pode ser exemplo desse nível na região. Tal ausência advém do fato de que a América do Sul não tem experiência em cooperação macroeconômica. Há três razões fundamentais por trás: (1) há uma diversidade e um comportamento cíclico em suas economias, (2) problemas/questões de liquidez nacional e (3) *approaches* descoordenados (há uma falta de formalização de mecanismos harmônicos, o que facilita políticas como “*beggar-thy-neighbor*”) (Biancarelli, 2011).

#### 1.1.2. Os três grandes projetos (Armijo, 2012)

No continente sul-americano, os laços entre o Brasil e os demais países da América do Sul vêm de longa data. A criação do MERCOSUL nos anos 1990 e da UNASUL nos anos 2000 revela que os esforços de aproximação e fortalecimento das relações internacionais entre os países vizinhos sul-americanos é uma política de Estado (ainda que com objetivos e justificativas muito diferentes), sendo um traço relevante de governos distintos, como FHC, Lula e Dilma. Apesar das tentativas de integração regional serem ativadas, segundo Armijo (2012), há um afastamento entre a teoria e a prática dentro do âmbito da implantação de mecanismos de cooperação na América do Sul. Basicamente, existiam três grandes grupos de países, cada qual com sua preferência na política financeira.

Em um extremo, está o primeiro grupo, composto por países Bolivarianos, que busca acessar recursos financeiros de fontes não tradicionais, além de fortalecer instituições e bancos públicos: a ALBA (Aliança Bolivariana das Américas) é “patrocinada” pelo petróleo venezuelano e é composta por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela. Segundo Alves e Biancarelli (2015), no que se refere à inserção internacional, a Venezuela (líder desse grupo) defende o controle de capitais e a renegociação de contratos internacionais, como a retomada do patrimônio nacional. Porém, ao se observar suas finanças domésticas, o país não obteve sucesso em desenvolver seu setor bancário, não podendo, assim, ser um modelo a ser exportado para os demais países da região.

No outro extremo, fica o segundo bloco de países, liderado pelos Estados Unidos, representantes dos liberais em sua forma mais tradicional. Ao fundo, atua-se através de medidas pró-mercado, marcos regulatórios amigáveis e instituições financeiras internacionais para que se

haja uma política de privatização, uma redução de gastos públicos e uma independência de autoridades monetárias, em meio à finanças desreguladas.

O terceiro grupo, o moderado, é encabeçado pelo Brasil, sendo considerado uma terceira via, já que não almeja abandonar os princípios de mercado e nem destruir o setor público. O modelo brasileiro defende um sistema financeiro com instituições bancárias fortes, públicas ou privadas, além de um mercado de capitais desenvolvido com a maior bolsa de valores da região (a B3, em São Paulo).

A posição de destaque do Brasil no contexto continental sul-americano foi um fator-chave para a forte ênfase à América do Sul, principalmente a partir de 2003, no Governo Lula. Segundo Vitale (2016, p.10), “a aposta na América do Sul foi inserida em uma estratégia mais ampla de cooperação para o desenvolvimento, não mais centrada no eixo Norte-Sul, mas no paradigma Sul-Sul.” Essa “aposta na América do Sul” entra no contexto da “*left turn*” e do caráter mais progressista de integração, o qual desbancou o modelo norte-americano e fortaleceu os grupos da América do Sul.

A tabela a seguir, elaborada por Alves e Biancarelli (2015), elenca os projetos e diferenças entre os três grupos em três dimensões: (1) regulação financeira doméstica, (2) inserção na arquitetura financeira e (3) governança financeira multilateral.

Tabela 01, O Projeto dos Três Grandes Grupos

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

Fonte: Alves; Biancarelli (2015)

Em suma, os três grandes grupos aqui colocados divergem em seus projetos regionais financeiros. O grupo dos Estados Unidos com seus princípios liberais tem pouco a acrescentar sobre a integração regional além da esfera comercial. Os outros dois grupos, o da ALBA e o do Brasil, são interessados (de forma diferente) em uma integração entre os sul-americanos com o objetivo de alcançar a área de infraestrutura e desenvolvimento. A divergência nos planos entre o Brasil e a Venezuela sobre o projeto do Banco do Sul será explorada no item a seguir.



## 1.2. O Banco do Sul e o papel do Brasil entre 2003 e 2016

Como já citado, nos anos 1990 havia uma opção pelo regionalismo aberto e acordos comerciais. Nesse momento, no Brasil, havia uma escolha representada pelas eleições de Collor e depois de FHC que expressava a prioridade pelo equilíbrio fiscal em detrimento do desenvolvimento (que se manteve nulo ou instável durante esses Governos). Essa opção não enfrentou problemas crônicos brasileiros, tais como a desigualdade econômica e social entre as regiões do país advinda de uma concentração de renda. Mesmo o controle inflacionário dos primeiros anos de FHC não resolveu os clássicos desafios da sociedade e Estado brasileiros. Com uma política econômica de “uma nota só” voltada para privatizações e para políticas fiscais que comprometeram a capacidade de planejamento estratégico do Estado, assim, negligenciando aspectos sociais, o Brasil não poderia ter um tamanho maior do que qualquer outro país de “terceiro mundo” com iguais autolimitações (Garcia, 2010). Segundo Luiz Felipe Lampreia, nas vésperas de deixar o cargo de Ministro das Relações Exteriores em 2001, “o Brasil tem um papel adequado ao seu tamanho. O Brasil não pode querer ser mais do que é<sup>3</sup>, mesmo porque tem uma série de limitações, a principal das quais é seu déficit social.” (Garcia, 2010, p. 158)

De um ponto de vista das relações internacionais, o Brasil do Governo FHC (1995-2002) foi marcado por um modelo de autonomia que se convencionou chamar de “autonomia pela integração”. Segundo Luigi Jr. (2017), “essa ideia consistia na busca por aderir às normas e regimes internacionais, já que, em um ambiente dominado por uma superpotência (Estados Unidos), ao Brasil interessava a perspectiva institucionalista, promovendo o respeito generalizado às regras das instituições internacionais, inclusive por parte das grandes potências.” (p. 118)

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), citados em Luigi Jr. (2017), durante o Governo Lula (2003-2010), a política externa brasileira seguiu o modelo de “autonomia pela diversificação”, sortindo os parceiros internacionais do país ao priorizar a cooperação Sul-Sul, buscando equilibrar as relações de força com os países do Norte, visando aumentar o protagonismo internacional do Brasil. Nesse modelo mantém-se a adesão aos regimes internacionais, inclusive com proposição de novos arranjos, por intermédio das alianças Sul-Sul e de acordo com parceiros não tradicionais, como a China, objetivando reduzir as assimetrias nas relações internacionais. A política externa do Governo Lula seguiu quatro diretrizes:

---

<sup>3</sup>Esse sentimento de subalternidade, que perpassa em momentos em que o Brasil almejava maiores responsabilidades no cenário mundial, combina com o “complexo de vira-lata” de Nelson Rodrigues: “Por “complexo de vira-latas” entendo eu a inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo.” Texto extraído do livro “As cem melhores crônicas brasileiras”, editora Objetiva, Rio de Janeiro (RJ), p 118/119, e ao livro “À sombra das chuteiras imortais: crônicas de chuteira”, seleção de notas de Ruy Castro – Companhia das Letras – 1993.

“(1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento” (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 291)

Segundo Luigi Jr. (2017), esse programa, aplicado durante o primeiro Governo Lula, foi fortalecido no segundo Governo desembocando no aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, a posteriormente chamada UNASUL. Tais diretrizes do Governo implicaram em determinadas ênfases como, por exemplo, (1) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (tal ênfase regula com a “onda rosa” que passa pela América do Sul no início dos anos 2000), (2) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, (3) reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil e (4) intensificação das relações entre países emergentes como a Índia, China, Rússia e África do Sul (Vigevani, Cepaluni, 2007). Os itens (3) e (4) são ênfases que serão reforçadas durante o Governo Dilma através da formalização do grupo dos BRICS em 2009, que torna um bloco econômico de emergentes incômodo às instituições financeiras tradicionais, como o FMI e o Banco Mundial, questionando seus papéis na hierarquia econômica global e engendrando reformas internas às duas instituições.

Como já apontado, com a virada dos anos 2000 e o início do Governo PT e “com a retomada do crescimento com forte distribuição de renda - a volta do desenvolvimento -, 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, sobretudo, os grandes avanços no combate à pobreza e à exclusão social criaram condições para uma política externa mais “ativa e altiva”, para empregar a expressão do chanceler Celso Amorim.” (Garcia, 2010, p. 158) Desde o início do Governo Lula, foram estabelecidas prioridades, articulando de uma nova forma o “interno” e o “externo” e compreendendo que “o interesse nacional não pode existir separado da posição que o país busca ocupar um mundo assimétrico e complexo, (...)” (Garcia, 2010, p. 159).

Assim sendo, como colocado por Vigevani e Cepaluni (2007) e Garcia (2010), a partir do início dos anos 2000, a noção de uma nova arquitetura financeira na América do Sul surge como uma alternativa aos Tratados de Livre Comércio (TLC) da política regional anterior. É nesse novo momento da integração regional que o Brasil compreendeu que somente por intermédio de comércio não se resolvem os problemas de construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Apenas uma integração comercial pode agravar as já existentes assimetrias na região,

colocando o Brasil de um lado e os países vizinhos no outro. É necessária a construção de instrumentos que possibilitem a integração produtiva que permite, assim, que todos os países da região agreguem valor aos seus produtos dispondo de uma maior capacidade de investimento sem precisar se constringer perante às IFI (Instituições Financeiras Internacionais). Por isso a importância de acordos comerciais em moedas nacionais e, particularmente, de um banco de desenvolvimento como o Banco do Sul - estas instituições respeitam a soberania nacional de cada país-membro, são capazes de fortalecer a solidariedade decorrente de uma integração com crescente conteúdo supranacional e, ao mesmo tempo, são isentas de pretensões hegemônicas.

Seguindo essa linha de raciocínio, é no sentido de fortalecer a regionalização sul-americana através de uma união de várias iniciativas (necessárias) para um avanço no panorama da região é que o Banco do Sul é criado. Tal instituição representa o segundo nível de cooperação da UNCTAD, que envolve o financiamento de longo prazo. Nesse nível, os BD (Bancos de Desenvolvimento) são vistos como importantes engrenagens no crescimento econômico de diferentes países. Após a crise financeira internacional de 2008, os Bancos de Desenvolvimento ganharam mais notoriedade por seus papéis anticíclicos e atenuantes na escassez de liquidez no mercado de crédito. Segundo Ferraz, Além e Madeira (2013), a atuação de um BD não se restringe a apenas momentos de crise.

“Sua existência (do BD) em bases permanentes é crucial, dado o dinamismo do processo de desenvolvimento. Suas “missões” e objetivos mudam no decorrer do tempo, refletindo diferentes estágios de desenvolvimento dos países. Em nações em desenvolvimento, como o Brasil e a China, os BD executam uma atuação mais abrangente, financiando projetos em diversos setores da economia.” (Ferraz, Além e Madeira, 2013, p. 17)

Com o objetivo de caracterizar o Banco de Desenvolvimento regional da América do Sul e qualificar a atuação do Brasil ao longo do seu processo de criação dos anos de 2003 até 2016, será discutida a formalização do Banco e sempre ressaltadas as datas nas quais as principais ocorrências tomaram espaço. Assim, será possível visualizar as mudanças na posição brasileira perante à instituição. A proposta é caracterizar o posicionamento brasileiro tendo em mente os seguintes intervalos de tempo: (1) 2003-2010, (2) 2011-2014 e (3) 2015-2016.

Dentro do processo de integração da América do Sul, mais especificamente a partir da segunda metade dos anos 2000, o Banco do Sul surge como um mecanismo de cooperação financeira que contrapõe o projeto anterior (liberal) de integração sul-americana. A primeira menção a um Banco do Sul foi feita no ano de 2004 pelo ministro das Relações Exteriores da Venezuela na XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Desde esse movimento, o projeto do que seria um Banco de Desenvolvimento regional

da América do Sul passou por um processo de amadurecimento, tendo como principais idealizadores o Brasil e a Venezuela.

As três primeiras reuniões entre Governos cujo assunto era o Banco do Sul, que ocorreram em 2006 e 2007, foram sediadas na Venezuela e tiveram como objetivo o lançamento da proposta e a avaliação de um possível escopo para a instituição. O papel do Brasil inicia-se na quarta reunião, realizada no Equador em maio de 2007, na qual foi assinada a Declaração de Quito pelos ministros da Economia da Argentina, do Brasil, da Bolívia, do Paraguai, da Venezuela e do Equador. Essa Declaração está em consonância com a Nova Arquitetura Regional Financeira (NARF) presente na América do Sul na era pós-liberal, cuja meta é criar instrumentos de integração para o desenvolvimento regional baseado em esquemas democráticos, transparentes, participativos e responsáveis perante seus constituintes (Declaração de Quito)<sup>4</sup>.

É a partir dessa Declaração que a liderança do Brasil é colocada em prática. O Governo brasileiro decidiu adentrar o projeto do Banco do Sul por questões geopolíticas e comerciais, com o intuito de construir um espaço no qual poderia exercer sua influência econômica. O Brasil entra nas negociações interessado em fortalecer o bloco do MERCOSUL, em detrimento da ALBA (a aliança bolivariana, cujo líder é a Venezuela), expressando como o Banco do Sul deveria funcionar (Furtado, 2008).

Há sempre um confronto entre os projetos de Banco do Sul (BS) da Venezuela e do Brasil. Para o Governo venezuelano, o BS não seria “apenas” um projeto de integração regional, mas, sim, uma alternativa às instituições financeiras internacionais (que, tradicionalmente, não suprem as necessidades da região), além de ser um fundo de empréstimos e ajudas financeiras emergenciais, como exposto no discurso do Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Jesús Arnaldo Pérez, na UNCTAD XI:

*“Seguimos convencidos de la necesidad de crear un ‘Banco del Sur’ en donde pudiéramos centralizar nuestras reservas, permitiendo un acceso menos costoso para aquellos países hermanos que las necesitan. Y, sobre todo, para aliviarles del peso de las estrictas políticas de ajuste que nos imponen el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional a través de sus cláusulas de condicionalidad. De esa forma, podríamos frenar la terrible sangría de nuestros recursos financieros hacia el Norte cuando son tan necesarios aquí, en el Sur.”* (trecho disponível em Carvalho, 2009)

Contrapondo o desejo venezuelano, o Brasil era favorável a um banco de financiamento de desenvolvimento na sua forma mais clássica. É na Venezuela que são encontrados os principais embates para o desenvolvimento e concretização do Banco do Sul. As relações externas com tal país transformaram-se em um campo minado, uma vez que, pontos-chave das negociações eram

---

<sup>4</sup>Declaração disponível em: <<http://www.cadtm.org/Declaracion-de-Quito>>

sempre questionados. Além da mencionada disputa sobre as funções do banco a ser criado há, também, por exemplo, a questão de captação de recursos: enquanto a Venezuela buscava uma captação através de reservas internacionais, o Brasil (vencedor dessa disputa) tendia ao mercado de capitais (menos arriscado). Ainda, havia o incômodo da localização da sede, que posteriormente foi definida em Caracas (Venezuela). Outro tema posto em discussão foi a abrangência geográfica da instituição do BS, que, mais tarde, na Declaração de Quito, decidiu-se por contemplar os países sul-americanos membros da UNASUL. O poder de voto também foi debatido, optando-se pelo regime democrático e de pesos igualitários entre os países membros - a Declaração de Assunção aprovou a participação igualitária dos países (Carvalho, 2009)

Mesmo diante de diversos impasses, as negociações de cunho técnico, as reuniões ministeriais e as cúpulas presidenciais continuaram ocorrendo e solucionando muitos entraves. A primeira reunião realizada após a Declaração de Quito ocorreu no Brasil, já indicando o poder político brasileiro: ocorreu o agrupamento da Comissão Técnica do Banco em Maio de 2007. Em Outubro do mesmo ano, aconteceu outra reunião técnica, também no Brasil, culminando na Declaração do Rio de Janeiro. Em Dezembro de 2007, na Argentina, foi assinada a Ata Fundacional do Banco do Sul.

“Assinada por Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, a Ata definiu que seria uma instituição de desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de fortalecer a integração, reduzir as assimetrias e promover equitativa distribuição de investimentos. (Ata Fundacional, 2007).” (Alves; Biancarelli, 2015, seção 5)

Diante dessa Ata, pode-se ver que a função desejada pelo Brasil para o Banco do Sul foi vitoriosa contra a ideia da Venezuela – a atuação forte do Brasil nas negociações e seu grande peso na América do Sul evidenciam-se posto que com maior responsabilidade. maior é o tamanho diplomático e político brasileiro. Além disso, nesse momento, “houve o entendimento de que a política externa não poderia ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais no cenário internacional, mas que nossa (a brasileira) inserção no mundo, sobretudo na região, teria uma incidência decisiva sobre nosso projeto nacional de desenvolvimento.” (Garcia, 2010, p. 159). Dessa forma, através desse documento, assegura-se que o Banco do Sul é uma instituição financeira clássica, funcionando dentro dos princípios da governança e da solidez de um banco multilateral. Em declaração à imprensa de Guido Mantega, citado em Alves e Biancarelli (2015), então ministro da Fazenda do Brasil, as negociações atingiram o seu alvo ao determinar que o Banco do Sul "será autossuficiente, tem que dar lucro, não poderá funcionar à base de subsídios e não será direcionado para projetos que não sejam rentáveis e eficientes”.

Entre os anos de 2007 e 2008, criaram-se conselhos executivos e acordou-se a estrutura de capital (um total de início de operações com US\$ 10 bilhões de capital subscrito) para que, em 2009, pudesse ser assinado o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, conferindo à instituição o *status* de entidade financeira multilateral.

Nesse primeiro período analisado, de 2003 a 2010, que coincide com o Governo Lula, as intenções de fortalecer políticas de vizinhança com os países da América do Sul ficam claras. Como já citado, segundo Vitale (2016), houve uma aposta durante o período na política de boa vizinhança com os países sul-americanos e na cooperação Sul-Sul. Porém, e esse detalhe se mostra importante, a relação Sul-Sul não abrange somente países da América do Sul: a relação abraça também a África e a Ásia, valorizando parcerias com gigantes do mundo em desenvolvimento, como a Índia e, principalmente, a China. Tal movimento fica evidente em 2009, ano no qual há a formalização do Bloco dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China - na época, a África do Sul ainda não estava inclusa) e o acontecimento de sua primeira Cúpula, na Rússia.

O segundo período (2011-2014), que abrange o primeiro Governo Dilma, é momento que coincide com o início das operações formais da UNASUL. O movimento de integração e as relações com a América do Sul em geral continuou acontecendo, porém, segundo Pecequillo e Carmo (2015), há uma forte mudança em relação à não alusão da liderança brasileira, preterida por uma tentativa de enfatizar termos como “multilateralismo”.

Com ideias de uma inserção internacional voltada para a “autonomia pela diversificação” pautada em um olhar para as relações Sul-Sul, as prioridades da política externa brasileira não são mais completadas apenas pela UNASUL. A União não foi abandonada, pelo contrário, seus projetos tiveram continuidade, mesmo que em ritmo mais lento. Segundo Cervo e Lessa (2014), “conforma-se com o universalismo da vocação globalista a percepção acerca da integração: a área próxima se amplia na visão brasileira, do Mercado Comum do Sul-Mercosul à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) para alcançar o mundo. O pressuposto segue sendo o papel sistêmico a desempenhar pelo país nas relações internacionais e, para tanto, a construção regional de um polo de poder. Por tais razões, Rousseff dá continuidade ao governo de Lula da Silva, mantendo como imutável a inserção de impulso universalista.” (p. 139)

É com o objetivo de diversificação nas relações econômicas exteriores, utilizando as uniões da América do Sul “para alcançar o mundo”, que o Governo Dilma I começa a se redirecionar para a iniciativa BRICS, que se tornou uma das bandeiras do Governo da petista. A hipótese de que há uma preferência pelo bloco de países emergentes em detrimento dos parceiros sul-americanos pode

ser expressa por dois movimentos. A primeira ação é que, a partir de 2008, nenhuma outra reunião ministerial do Banco do Sul foi sediada em território brasileiro. A tabela 02 a seguir (Alves; Biancarelli, 2015) explicita as reuniões do Banco do Sul e suas respectivas localizações. Tal tabela auxilia a verificar os países mais comprometidos com o projeto do BS.

Tabela 02, Reuniões do Banco do Sul

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

Fonte: Alves; Biancarelli (2015)

O segundo movimento, importante do ponto de vista burocrático, é que o Convênio do Banco do Sul (formulado em 2009) foi apenas aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 2013, e, até agora, não foi apreciado pelo plenário da casa, congelando/paralisando o processo de evolução do Banco do Sul no âmbito brasileiro. (Barros, 2016) Tal paralisação é a prova de que, para o governo brasileiro, o projeto do Banco do Sul está estagnado.

O último período contemplado na análise temporal, os anos de 2015 e 2016, evidencia a mudança na posição da Política Externa Brasileira (PEB) perante seus parceiros comerciais e

objetivos no setor externo. Em relação especificamente ao Banco do Sul, a atualização mais recente referente à situação da ratificação do Convênio é de Agosto de 2016: o Brasil (e o Paraguai) foi chamado pela instituição do Banco do Sul para ratificar o Convênio Constitutivo. Nas palavras do chanceler equatoriano a época, Guillaume Long: “Continuamos estimulando tanto o Brasil como o Paraguai para que ratifiquem, nos espaços legislativos desses países, a criação do Banco do Sul. Para nós, é muito importante contarmos com o Brasil e o Paraguai.” (G1, 2016) A preocupação em ter o Brasil oficialmente dentro do Banco do Sul é muito relacionada com o capital que o país está designado a contribuir à instituição: 2 bilhões de dólares (mesmo aporte de capital que será contribuído pela Venezuela e pela Argentina).

De um ponto de vista político, esse período está marcado pelo impeachment da presidente Dilma. No primeiro ano do Governo Dilma II, 2015, Rousseff já não tinha mais forças políticas para controlar nem a oposição nem sua base aliada. No dia 12 de maio de 2016 o senado federal aprovou a abertura do processo de impeachment contra a presidente, afastada então do cargo até o dia 31 de agosto de 2016, quando seu impedimento é confirmado em nova votação no senado. O seu vice-presidente, Michel Temer, assumiu o poder e, com ele, emergiu um novo direcionamento para a política externa brasileira, retomando princípios da política externa de Fernando Henrique Cardoso. O primeiro ministro para a pasta de Relações Exteriores colocado por Temer, José Serra, é da mesma sigla política de FHC e possui uma mesma linha de pensamento com “mudanças de ênfase e de orientação” em relação aos governos do PT (Barbosa, 2017).

“Desde a viagem de senadores oposicionistas de Dilma à Venezuela em Junho de 2015, a política externa se inclinou na direção do PSDB. Encabeçada pela chapa derrotada em 2014 (Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira), a comitiva incluía José Serra até as vésperas do embarque. Após a turbulenta visita e recepções de familiares de presos políticos venezuelanos, a crise no vizinho se tornou um trunfo na disputa política doméstica, enfraquecendo Rousseff. Doravante, a Comissão de Relações Exteriores do Senado (presidida por Aloysio) promoveu uma agenda externa própria” (Gama, 2017, p. 2).

Segundo Luigi Jr. (2017), sobre a gestão de José Serra à frente da chancelaria, os analistas veem uma partidarização desnecessária da política externa, redução de autonomia do Itamaraty e baixa densidade de gestão, características aliadas ainda a um perfil quase inoperante de diplomacia presidencial de Michel Temer. Há uma mudança muito mais radical da que houve no período de transição Lula para Dilma: nesse movimento, a prioridade colocada por Lula de valorizar os vizinhos sul-americanos transferiu-se para os países como os BRICS (retomando o conceito de “autonomia pela diversificação” e a relação com os emergentes do Hemisfério Sul) no Governo Dilma. No período de 2015-2016 e na ação da PEB não houve um movimento de permanência de



relações com países do Sul Pobre - houve, na verdade, uma migração para relações comerciais com o Norte Rico. Esse redirecionamento é possível de ser visto nos discursos de dois dos ministros das Relações Exteriores desse período.

O primeiro ministro analisado é Mauro Vieira, indicado pela presidente Dilma para assumir a pasta desde o primeiro de janeiro de 2015 com a meta de “tentar acalmar um corpo diplomático insurgente e militante da oposição na recente eleição.” (Barrocal, 2015) No discurso por ocasião da Cúpula Social do MERCOSUL, de julho de 2015, o Ministro expressa conscientemente que no momento “a conjuntura que permitiu os grandes avanços na última década modificou-se. A crise financeira mundial apresenta importantes desafios para desenvolvermos novas iniciativas. Mas o patrimônio que acumulamos no MERCOSUL, na UNASUL e na CELAC constitui um marco da integração regional que não permitirá retrocessos. As conquistas sociais do MERCOSUL que mencionei não são mais apenas dos Estados. Elas formam uma plataforma de direitos e garantias que representam o cimento da integração. E é com base nessa realidade que vamos enfrentar os desafios que se colocam diante de nós. Nessa linha, tomo emprestadas as palavras do Dr. Florisvaldo Fier, Alto Representante-Geral do MERCOSUL: a resposta aos desafios com que nos temos deparado no presente só pode ser “mais MERCOSUL”<sup>5</sup>”

As palavras do Ministro colocam em pauta de que o momento (mais) favorável à integração que ocorreu na primeira década dos anos 2000 (a também conhecida “onda rosa” ou “*left turn*”, como já citado) e o aprimoramento de mecanismo de cooperação financeira, como o Banco do Sul, já não era mais o mesmo. Apesar das tentativas de “ser mais MERCOSUL”, Mauro Vieira permaneceu no cargo do Itamaraty até o conturbado momento de maio de 2016. A substituição de um Ministro com ideias de identidade sul-americana por um outro com valores “tradicionais” marca a mudança na Política Externa Brasileira. Mauro foi substituído por José Serra, que, em seu discurso de posse do cargo de Ministro das Relações Exteriores, coloca:

“Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A troca de ofertas entre o MERCOSUL e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio [...], nós vamos agora examinar quais são as ofertas da União Europeia. Com os Estados Unidos, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não-tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais.” (Trecho do discurso de José Serra, 2016)

---

<sup>5</sup> Discurso disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discurso/s/10490-intervencao-do-ministro-mauro-vieira-na-cupula-social-do-mercosul-brasilia-14-de-julho-de-2015>>

Ou seja, com as palavras de Serra, o posicionamento da PEB mudou em conjunto com o Governo: assim como houve a transição do Governo Dilma para o Governo Temer, houve um redirecionamento das relações Sul-Sul, que antes eram valorizadas, para às relações “tradicionais” Norte-Sul. Nesse último caso, o bloco do MERCOSUL é utilizado para derrubar barreiras e facilitar o comércio com os países centrais. Como colocado por Mayor (2017), a Venezuela foi suspensa do MERCOSUL em 2017 por representar, segundo Aloysio Nunes (sucessor de Serra no Itamaraty), um fator de obstáculo nas negociações do bloco sul-americano com o a União Europeia em uma tentativa de TLC. De acordo com Dellatorre (2017), foram realizados mais de trinta reuniões bilaterais entre os dias 10 e 13 de novembro de 2017 entre os blocos do MERCOSUL e a União Europeia, em Brasília. Essas reuniões tinham como objetivo alcançar um acordo entre os blocos econômicos, muito estimado tanto por Macri, presidente atual argentino, como por Temer.

Com esse panorama, segundo Lima e Milani (2016), citados em Luigi Jr. (2017), a principal ameaça à UNASUL, região econômica por trás do Banco do Sul, não está nos diferentes modelos de cooperação regional que o Brasil esteve inserido, mas na falta de uma visão geopolítica desses processos e na ausência de exercício mais efetivo da liderança regional brasileira. Segundo o professor Andrés Malamud, entrevistado em matéria da Folha de São Paulo, "o Brasil tem menos protagonismo, e por vezes até nem participa, em reuniões ou fóruns de alto nível, mesmo sobre questões nas quais o país já foi um ator relevante (como ambiente). Em nível regional, a Unasul (uma criação brasileira) e a Celac estão paralisadas: nem conseguem se reunir para tratar a crise venezuelana" (Magalhães; Buarque, 2017, p. 2).

A paralisação da UNASUL não é uma atitude apenas brasileira. Segundo Comini (2018), foi colocado em pauta, no Governo Argentino, uma possível retirada do país da UNASUL: *“Trascendidos de días atrás pusieron sobre la mesa un tema que desde el inicio de la gestión Cambiemos está presente en los debates sobre política exterior: la participación argentina en la Unasur. Básicamente, de lo que se viene hablando es de la potencial retirada del país.”* Essa possibilidade, mesmo que pequena devido a motivos históricos e ao fato de que deixar um mecanismo regional em “coma induzido” é mais sensível do que dissolvê-lo, é algo que evidencia o desmantelamento da União, a sua inatividade<sup>6</sup> e a preferência de governos, além do brasileiro, em estabelecer relações, através do MERCOSUL, com os países tradicionais. Essa “integração sem PT e Kirchners” é “uma oportunidade de reorientação de políticas. O percurso deve incluir a revitalização do Mercosul, a aproximação com a Aliança do Pacífico, o acordo com a União

---

<sup>6</sup>Entre 2015 e 2016, foram assinados cinquenta e um acordos da UNASUL. Em comparação, entre 2011 e 2014, foram assinados cento e quarenta e nove. (Luigi Jr., 2017)

Europeia e, é claro, a busca pragmática de associação com outros parceiros. O adjetivo “pragmática” é fundamental.” (O Estado de S. Paulo, 2017)

Esse horizonte estabelecido não é benéfico para o Banco do Sul. Como já exposto, o projeto do BS está congelado na pauta do plenário e, nas atualizações mais recentes do Banco, o Brasil é colocado, junto com o Paraguai, como país que assinou o Convênio Constitutivo do Banco e ainda não o ratificou. Segundo o Ministro Andrés Arauz, representante do Equador no Banco do Sul, em entrevista para o *Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano* em 2016, o Banco do Sul seguirá com os países que ratificaram o Convênio e já endereçaram autoridades e representantes para o Banco. Em outras palavras, o Brasil, por priorizar relações com países tradicionais utilizando-se do MERCOSUL (em detrimento da UNASUL), está ficando para trás nos planos de integração regional. A cooperação financeira necessita de uma liderança regional para direcionar as ações das instituições, como o Banco do Sul, segundo um projeto. O Brasil não está sendo essa liderança.

## 2. Conclusão preliminar

O artigo escrito até o presente momento agrupa resultados preliminares: dentro do panorama diplomático e econômico sul-americano, do período de 2003 a 2016, o Banco do Sul passa por momentos com características opostas. O início do período analisado, durante o Governo Lula, foi a vez mais favorável para as relações do Brasil com o restante da América do Sul - o Banco, assim, surge em meio à Nova Arquitetura Regional Financeira e com grandes objetivos de (tentar) sanar os problemas de desenvolvimento e infraestrutura da região. Já o fim do período proposto, o Governo Temer, coloca como prioridade a parceria com os países tradicionais, escanteando maiores avanços com os países vizinhos do Brasil. Como exposto, o Banco do Sul, até a última atualização, segue estagnado em diversas frentes - operacionais, de financiamento e até mesmo burocráticas (o Brasil continua sem ratificar o acordo do Banco).

O próximo passo é dar continuidade ao artigo observando o posicionamento do Brasil dentro do bloco econômico do BRICS e do Novo Banco de Desenvolvimento. O período analisado será o mesmo da primeira parte do artigo concernente às relações brasileiras com a América do Sul e ao posicionamento do país dentro do banco de desenvolvimento da região. Ao final, será possível comparar as duas instituições obtendo resultados interessantes das prioridades brasileiras econômicas, diplomáticas e financeiras.

## Bibliografia

**ALBRIEU, Ramiro.** Integración financiera y cooperación regional en América del Sur después de la bonanza de los recursos naturales. Una introducción. Serie Red Sur, n. 28, p. 8-21, 2015.

**ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELLI, André Martins.** Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul. Nova Economia, v. 25, n. 3, p. 717-736, 2015.

**ARMIGO, Leslie Elliott.** Equality and Multilateral Financial Cooperation in the Americas. 2012.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL.** SML - Sistema de Pagamentos em Moeda Local - Introdução. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sml/1-introducao.asp>> Acesso em: 24/01/2018.

**BARBOSA, R.** (2017). A política externa do governo Temer. O Estado de São Paulo. Disponível em:

<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-governo-temer,70001664323>>  
Acesso em: 23/01/2018.

**BARROCAL, André.** (2015). Com Mauro Vieira, Dilma tenta apaziguar o Itamaraty. Carta Capital. Disponível em:

<<https://www.cartacapital.com.br/revista/833/e-melhor-usar-luvas-de-pelica-7980.html>> Acesso em: 04/01/2018.

**BARROS, Pedro Silva.** (2016). Banco do Sul: novos desafios para a integração financeira regional. Carta Capital. Disponível em:

<<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/banco-do-sul-novos-desafios-para-a-integracao-o-financeira-regional>> Acesso em: 04/01/2018.

**BIANCARELLI, André.** Financial cooperation within the context of South American integration: Current balance and future challenges. Interamerican Development Bank Integration & Trade Journal, v. 33, n. 15, p. 17-26, 2011.

**CADTM.** (2007). Declaracion de Quito. Disponível em:

<<http://www.cadtm.org/Declaracion-de-Quito>> Acesso em: 05/01/2018.

**CARVALHO, C. E.** et al. Banco do Sul: A proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. In: Cadernos do PROLAM/USP. Ano 8, Vol. 2, p. 113-135, 2009

**CERVO, A. L.; LESSA, A. C.** O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Rev. bras. polít. int. vol. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

**CIA, Elia Elisa Mancini et al.** O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul. 2012.

**COMINI, Nicolás.** (2018). Argentina, Unasur y un camino errado. Página 12. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/86591-argentina-unasur-y-un-camino-errado>> Acesso em: 24/01/2018.

**DELLATORRE, Raúl.** (2017). Macri cedió pero no alcanza. Página 12. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/82570-macri-cedio-pero-no-alcanza>> Acesso em: 24/01/2018.

**FERRAZ, João Carlos; ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira.** A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, 2013.

**FURTADO, Fabrina.** Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica?. OIKOS (Rio de Janeiro), v. 7, n. 1, 2008.

**G1.** (2016). Banco do Sul chama Brasil e Paraguai para ratificar sua fundação. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/banco-do-sul-chama-brasil-e-paraguai-para-ratificar-sua-fundacao-20160826200004399399.html>> Acesso em: 05/01/2018.

**GAMA, C. F. P. S.** (2017). Os limites da política externa brasileira após o impeachment – de José Serra a Aloysio Nunes Ferreira. Nemrisp Wordpress. Disponível em: <<https://nemrisp.wordpress.com/2017/03/12/os-limites-da-politica-externa-brasileira-apos-o-impeachment-de-jose-serra-a-alloysio-nunes-ferreira/>> Acesso em: 23/01/2018.

**GARCIA, Marco Aurélio.** "O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição." Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo (2010): 153-176.

**ITAMARATY.** União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>> Acesso em: 04/01/2018.

**ITAMARATY.** (2011). Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL – Rio de Janeiro, 28 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2580-conselho-de-infraestrutura-e-planejamento-cosiplan-da-unasul-rio-de-janeiro-28-de-abril-de-2011>> Acesso em: 24/01/2018.

**LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S.** Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento.

In: LIMA, M. R. S. et al. Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

**LUIGI JR., Ricardo Abrate.** A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, 2017.

**MAGALHÃES, G.; BUARQUE, D.** (2017). Queda em ranking expõe falta de prestígio da política externa brasileira. Folha de São Paulo. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/07/1903635-queda-em-ranking-expoe-falta-de-prestigi-o-da-politica-externa-brasileira.shtml>> Acesso em: 24/01/2018.

**MAYOR, Santiago.** (2017). Acuerdo Mercosur-UE "tiene todos los componentes del viejo pacto colonial". RT. Disponível em:

<<https://actualidad.rt.com/actualidad/253839-acuerdo-mercosur-union-europea-pacto-colonial>> Acesso em: 24/01/2018.

**MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Modelos.** Alternativos para La integracion sudamericana.

Genebra: Monografia de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD, 2010.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA.** (2016). Quito será sede de la III Reunión del Consejo de Ministros del Banco del Sur. Disponível em:

<<http://www.cancilleria.gob.ec/quito-sera-sede-de-la-iii-reunion-del-consejo-de-ministros-del-banco-del-sur/>> Acesso em: 04/01/2018.

**O ESTADO DE S. PAULO.** (2017). Integração, sem PT e Kirchners. Disponível em:

<<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,integracao-sem-pt-e-kirchners,70001729620>> Acesso em: 24/01/2018.

**PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A.** O Brasil e a América do Sul. Relações Regionais e Globais. Rio de Janeiro: Altabooks, 2015.

**PORTA, Fernando.** La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas. Cepal, Serie colección documentos de proyectos, 2008.

**PREBISCH, Raúl.** (1959). “El Mercado Común Latinoamericano”.

**SERRA, José.** (2016). Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da>

-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016 > Acesso em: 04/01/2018.

**UNCTAD.** (2007). Trade and Development Report. Disponível em:

<[http://unctad.org/en/docs/tdr2007\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf)> Acesso em: 05/01/2018.

**VIEIRA, Mauro.** (2015). Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da Cúpula Social do MERCOSUL Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10490-intervencao-do-ministro-mauro-vieira-na-cupula-social-do-mercosul-brasilia-14-de-julho-de-2015>> Acesso em: 05/01/2018.

**VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.** A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto int. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

**VITALE, Denise.** AMÉRICA DO SUL: reflexões contemporâneas sobre cooperação, democracia e desenvolvimento. Caderno CRH, v. 29, n. SPE3, p. 9-12, 2016.