

CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA UNASUL: HISTÓRIA E LEGADO¹

Pedro Silva Barros²
Sofia Escobar Samurio³
Leandro Fontes Corrêa⁴

SINOPSE

O Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi constituído em agosto de 2011, em Buenos Aires, na ocasião em que se reuniram os ministros da Fazenda e presidentes dos bancos centrais dos doze países da região. Ao lado de outros onze conselhos setoriais, o CSEF integrou a estrutura institucional da organização, ocupando-se dos temas relativos à estabilidade e ao desenvolvimento financeiros da região. Para tanto, o conselho contou com três grupos de trabalho: i) reservas internacionais; ii) convênios de pagamentos e créditos recíprocos – Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), Sistema de Moedas Locais (SML) e Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre); e iii) incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva. No âmbito do CSEF, buscou-se também fortalecer os bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) – e o Banco do Sul, bem como ampliar a atuação do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) na região. Este artigo visa contextualizar a criação do CSEF, apresentar os principais temas tratados no seu âmbito, recuperando os debates e encaminhamentos dos grupos de trabalho que o integraram, e, finalmente, registrar seu legado para a superação dos desafios da estrutura financeira regional.

Palavras-chave: Unasul; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; integração financeira; nova arquitetura financeira regional.

ABSTRACT

The South American Council of Economy and Finance (CSEF) of the Union of South American Nations (Unasur) was established in August 2011 in Buenos Aires, during a meeting of the finance ministers and central bank governors from the twelve countries of the region. Alongside eleven other sectoral councils, the CSEF became part of the institutional structure of the organization, focusing on issues related to the financial stability and development of the region. To this end, the council created three working groups: i) international reserves; ii) payment and reciprocal credit agreements – Aladi, SML, and Sucre; and iii) promotion of intra-regional trade and socio-productive integration. Within the framework of the CSEF, efforts were also made to strengthen multilateral development banks, such as the Development Bank of Latin America and the Caribbean (formerly the Andean Development Corporation – CAF) and the Bank of the South, as well as to expand the role of the Latin American Reserve Fund (FLAR) in the region. This article aims to contextualize the creation of the CSEF, present the main topics addressed within its scope, review the debates and decisions of the working groups, and, finally, record its legacy in addressing the challenges of the regional financial structure.

Keywords: UNASUR; South American Council of Economy and Finance; financial integration; new regional financial architecture.

JEL: N16; N26.

Artigo recebido em 24/10/2024 e aprovado em 20/11/2024.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bepi39art5>

1. Os autores agradecem a leitura atenta e comentários de Gustavo Rojas de Cerqueira César e Luiz Marcelo Michelon Zardo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1325-2461>. E-mail: pedro.barros@ipea.gov.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; e doutoranda em economia na Universidade de Brasília (UnB). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4254-3869>. E-mail: sofia.samurio@ipea.gov.br.

4. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1755-7713>. E-mail: leandro.correa@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul experimentou nos anos 2000 um impulso significativo à integração regional. O processo que culminou na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, teve início no último ano do século XX, quando os doze presidentes da América do Sul se reuniram pela primeira vez, em Brasília. Quatro anos após o Comunicado de Brasília, foi assinada a Declaração de Cusco, na terceira reunião de natureza similar, marcando o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações. Na década de 2000, a transição para a Unasul refletiu o amadurecimento das relações entre os países do subcontinente. A partir desse momento, a América do Sul passou a contar com uma organização intergovernamental, a qual buscou se consolidar regionalmente e se tornar um ator global de relevância.

A formalização da Unasul no início do século XXI emergiu como um fator imprescindível para a consolidação da América do Sul como categoria política e geopolítica (Barros, 2023, p. 119). No preâmbulo do seu tratado constitutivo há o indicativo de que a organização, dotada de personalidade jurídica internacional, estará determinada em construir identidade e cidadania sul-americanas.⁵ No entanto, ao promover o nível de integração sub-regional, a Unasul não deixa de estar alinhada com a missão de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, presente em outros tratados dos quais seus países-membros são também signatários. Nesse sentido, é importante destacar que o documento que origina a Unasul expressa o objetivo da organização de desenvolver o espaço sub-regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, com o intuito de se coordenar com outras entidades de integração e cooperação da América Latina e Caribe. Portanto, a ideia é que o desenvolvimento sub-regional sul-americano faça parte do desenvolvimento de toda a região latino-americana e caribenha. Em comparação com os demais processos integracionistas da região, a institucionalidade da Unasul foi caracterizada como gestão intergovernamental, ou seja, sem uma estrutura de autoridade supranacional pronunciada. Para autores funcionalistas ou neofuncionalistas (Mitrany, 1990; Haas, 2004), trata-se de um déficit institucional em organizações internacionais, pois implica perda de autonomia da instituição frente ao voluntarismo dos governos nacionais. Entretanto, a Unasul destacou-se por seu compromisso político e sua capacidade estratégica de atuação (Ferraz, 2019), pois tornou possíveis agendas e plataformas de desenvolvimento, adotando, para tanto, a perspectiva multisetorial e multidimensional necessária para enfrentar os desafios da sub-região.

Assim, a Unasul constituiu um espaço adequado para sinergias entre atores da política regional. Ainda que não tenha tido autoridade supranacional, a organização serviu como importante articulação entre os países e instituições sul-americanas, buscando unificar e fortalecer diversos mecanismos de integração e reforçando suas complementaridades (Barros, 2023, p. 123). Um exemplo desse esforço foi a incorporação, em 2009, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada no início dos anos 2000, como secretaria técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da organização.

No tema de economia e finanças, sob a coordenação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF), a Unasul buscou trazer para uma mesma mesa de debates representantes dos bancos centrais e dos ministérios econômicos dos doze países, bem como autoridades das organizações

5. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf.

internacionais envolvidas na temática de integração econômica e financeira da região. Portanto, no que diz respeito ao *overlapping regionalism* (Mariano e Ribeiro, 2020, p. 36), ou regionalismo sobreposto, fenômeno que pode impactar negativamente a integração regional ao promover conflito de interesses de países com afiliações a mandatos distintos, seria incorreto afirmar que a Unasul se sobrepôs aos outros organismos e instituições da América do Sul, uma vez que buscou congregar seus esforços, inclusive com mandato de convergência definido, em 2014, pelo seu Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo.

Tanto no Tratado da Unasul quanto no Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a integração regional é destacada em seus preâmbulos como uma etapa necessária para o desenvolvimento dos países da região, reafirmando as instituições e organizações internacionais anteriores, de forma a promover o pluralismo como princípio fundamental. Da mesma maneira que o Tratado de Montevidéu de 1980 retoma o documento homônimo de 1960, que havia estabelecido a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), enfatizando que “a continuação desse processo requer a utilização da experiência positiva adquirida na implementação do Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960”,⁶ o Tratado da Unasul retoma outras instituições regionais, reconhecendo que “a integração sul-americana deve ser alcançada por meio de um processo inovador, que incorpore os êxitos e avanços obtidos pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos”.⁷ Segundo o embaixador Carlos Márcio Cozendey, que participou do processo de criação do CSEF, a Unasul estabelece uma nova realidade institucional para América do Sul com a entrada em vigência do Tratado Constitutivo e o estabelecimento da secretaria, fornecendo estabilidade e um marco político de atuação para as novas iniciativas e organismos. Sobre outras iniciativas desta natureza, Cozendey afirma que

a região, no entanto, conheceu muitas tentativas de buscar a integração econômica e política por meio da criação de instituições, com resultados que nem sempre foram favoráveis. Em geral, tem sido mais fácil criar instituições, estabelecer secretarias e definir objetivos ambiciosos, embora genéricos, do que convergir políticas, implementar projetos e cumprir o que foi prometido (Cozendey, 2011, tradução nossa).

Até meados da década de 2010, a Unasul conseguiu estruturar conselhos ministeriais setoriais e estabelecer agendas comuns para o conjunto da região, apesar das divergências políticas, o que representa um avanço para a região, não só em termos institucionais mas também em termos políticos. O êxito da instituição se deu, em boa medida, pelo contexto econômico favorável e a relativa estabilidade política da região entre 2004 e 2014.

A partir de 2017, a Unasul passou a enfrentar um período de crise. Em 31 de janeiro daquele ano, a organização entrou em um estado de excepcionalidade, com o término do mandato do último secretário-geral, sem que houvesse consenso sobre sua sucessão. Nos anos subsequentes, entre 2018 e 2020, a organização foi progressivamente enfraquecida devido à alteração no panorama político da região, com ausência de lideranças expressivas. A falta de acordo levou à suspensão da participação

6. Tratado de Montevidéu. Disponível em: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf.

7. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf.

ou à retirada de metade de seus membros.⁸ Em 2019, os governos de Argentina, Chile, Colômbia, Brasil, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram a Declaração Presidencial para a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, criando o Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), um bloco que visava substituir a Unasul, mas com menor grau de institucionalização, membresia reduzida e uma agenda mais restrita. Com o esmorecimento da Unasul e a ascensão do Prosul, bloco que não apresentou atuação expressiva em nenhuma área estratégica, a região esteve, nesse período, politicamente fragmentada e economicamente desintegrada. A crise sanitária e econômica decorrente da pandemia de covid-19, em 2020, poderia, por exemplo, ter sido mais bem coordenada em nível regional, encontrando na cooperação entre os países iniciativas para contenção da propagação do vírus, como foi feito com o Mecanismo de Aquisição de Vacinas da União Africana, e também para a recuperação da economia (Barros *et al.*, 2022).

Durante seu pleno funcionamento, a Unasul propunha dar vazão à cooperação sul-americana por três canais de convergência entre seus países-membros: construindo uma agenda social, baseada na inclusão; uma agenda econômica, centrada na integração financeira e na competitividade; e uma agenda política, que buscava o aprofundamento da democracia e da segurança cidadã na região (Unasul, 2015, p. 9). Para atingir esses objetivos, foram estabelecidos doze conselhos setoriais dedicados a assuntos específicos.⁹

Os conselhos contemplaram diversas áreas estratégicas de cooperação no intuito de refletir a diversidade de desafios e oportunidades próprios da região sul-americana. Dada a complexidade dos temas, houve incentivo para que suas múltiplas dimensões fossem apreciadas em cada um dos conselhos aos quais competiam, bem como no diálogo intersetorial.

Até 2011, o trato de temas de ordem econômica, por exemplo, poderia ser da competência de diversos conselhos, os quais, em alguma medida, previam coordenação em assuntos como criação de fundos, financiamento de obras públicas e cooperação monetária. A decisão de criar o CSEF se deu em 2010 como um dos resultados da IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da Unasul, tendo como base o consenso entre os países-membros de que havia a necessidade de maior coordenação política na região nas questões macroeconômicas.

Passado o efeito imediato da crise de 2008, os países da região também passaram a demandar maior *accountability* de Brasil e Argentina no Grupo dos Vinte (G20). Ao mesmo tempo, Brasil e Argentina também passaram a ver o Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul (GTIF)/CSEF como um espaço para ampliar a voz e as demandas de toda a região em tempos de plurilateralismo ou multilateralismo emergente.

Desde o início, a estrutura institucional do CSEF foi composta por ministras e ministros de Economia e Finanças, presidentes dos bancos centrais e representantes dos ministérios de Relações

8. Em 18 de abril de 2018, uma comunicação conjunta de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru anunciou a suspensão de sua participação na Unasul até que houvesse resultados concretos para garantir seu funcionamento adequado. Em abril de 2019, o Brasil reiterou essa decisão e recusou a presidência *pro tempore*. A Colômbia iniciou o processo de retirada do Tratado Constitutivo da Unasul em agosto de 2018, seguida por Paraguai, Argentina, Brasil, Chile e Equador, em 2019. Em 30 de setembro de 2019, ocorreu o “encerramento técnico” da Secretaria-Geral da Unasul (Sune e Long, 2022; Narea e Benzi, 2020).

9. Conselho Sul-Americano de Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Cosiplan; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral e o Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED/CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS).

Exteriores de cada país, os quais se encontravam em reuniões ordinárias anuais, ainda que não tenham ocorrido em todos os anos de sua vigência. Após quase uma década de trabalho, foi acumulado nessa instância da Unasul um importante acervo a respeito de cooperação econômica, estabilidade financeira e estímulo ao comércio dentro da região, o qual merece resgate.

Nessa agenda, destaca-se a possibilidade que teve o CSEF, de conjugar as duas uniões aduaneiras sub-regionais mais importantes, o Mercosul e a CAN, criando sinergias e colaborações que fortalecem a coesão regional. Por isso, sob sua égide, os países da região dispunham de um espaço ideal para formular respostas regionais às crises econômicas globais, sobretudo no que toca à volatilidade cambial, à queda nos preços das matérias-primas e ao aumento da dívida externa, aspectos que, invariavelmente, impactam as economias domésticas da região.

Portanto, no âmbito do CSEF, a cooperação econômica promovida pela Unasul buscou fortalecer mecanismos regionais de contenção dos efeitos das oscilações dos mercados internacionais. Em nível regional, fundos de reservas, sistemas de pagamentos e os bancos de desenvolvimento figuravam no mapa da organização como mecanismos capazes de reduzir os impactos decorrentes da volatilidade da economia global e mitigar choques externos. Além disso, o conselho propunha a expansão dos mercados, incentivando a diversificação e fortalecendo os vínculos do comércio intrarregional (Barrowclough, 2016).

Conforme aponta estudo da própria organização, ainda que a região sul-americana possua um grande potencial de desenvolvimento, sobretudo em função da disponibilidade de recursos naturais, há gargalos históricos relacionados à infraestrutura e às tecnologias agregadas às estruturas produtivas que devem ser sobrepujados.

A região sul-americana se caracteriza por sua importante riqueza em matéria de recursos naturais. Possui 20% das reservas de petróleo e gás do mundo, 65% do lítio, 42% da prata e 38% do cobre. Em suas montanhas se encontram 30% da capacidade de geração hidráulica global e em 8 milhões de quilômetros quadrados de sua superfície se aloja a mais importante reserva de biodiversidade do planeta. Essa vantagem estratégica deve ser usada para propor um modelo de desenvolvimento alternativo que agregue valor ao que já temos e crie novas cadeias de valor por meio da complementariedade das nossas estruturas produtivas. A Unasul como região deve retomar esquemas de desenvolvimento setorial que fazem possível sua reindustrialização e a modernização de suas cadeias agroindustriais. Para conseguir este propósito a agenda econômica deve se ancorar na competitividade, a qual tem a ver com o desenvolvimento de infraestrutura, a maior conectividade, as políticas de ciências e tecnologia e a capacitação tecnológica. E, claro, com melhores resultados no caminho de seu comércio intrarregional, cujos níveis (menores que 20% do comércio total da região com o mundo) estão muito abaixo do que foi alcançado por outros blocos de integração (Unasul, 2015).

Desse modo, o CSEF, na linha de atuação da Unasul, teve como principal diretriz a necessidade de elaborar plataformas de desenvolvimento que, apoiando-se na integração financeira, promovessem cadeias regionais de valor, isto é, a complementação das estruturas produtivas sul-americanas, seja pela reindustrialização, seja por meio da modernização de suas cadeias agroindustriais (Barros, 2016). Nesse sentido, o CSEF organizou pautas como desenvolvimento de infraestrutura, maior conectividade dos fluxos comerciais, políticas de ciências e tecnologia e de capacitação tecnológica.

A produção do conselho teve em vista principalmente o contexto dos anos 2000, no qual, apesar dos avanços no comércio durante as duas primeiras décadas do século, pouco se progrediu em termos de integração de infraestrutura e aumento da produtividade na região. Mais à frente, sentiu-se a necessidade, após a crise de 2008, de coordenar politicamente os fluxos financeiros internacionais

que impactam a região. Em resposta, o CSEF estabeleceu objetivos próprios, como promover o uso de moedas locais em vez de moedas estrangeiras, salvaguardar as reservas internacionais dos países sul-americanos e aumentar o nível de comércio intrarregional. Além disso, buscou fortalecer instituições financeiras de desenvolvimento, como a Corporação Andina de Fomento (atualmente identificada como Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF) e o Banco do Sul, além de reconhecer a importância do Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata – Fonplata) e, ao mesmo tempo, promover a expansão do Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR). As reuniões iniciais do GTIF foram importantes para construir um ambiente político propício para o ingresso, em 2007-2008, dos países do Mercosul na CAF, cujos representantes participavam regularmente dessas reuniões. A máxima era manter a poupança da região na própria América do Sul.

Considerando o acúmulo gerado a partir do CSEF, este artigo busca contextualizar a criação do conselho em meio a institucionalidade da Unasul e sistematizar o que foi trabalhado em seu expediente, a fim de registrar, organizar e apontar o potencial de sua produção. Isto é, ao colocar em tela o estado da arte dos debates empreendidos no CSEF, registra-se sua história e promove-se seu legado. Para tanto, foram levantados os registros das reuniões e das apresentações feitas no âmbito do conselho e empregada a metodologia de análise de conteúdo desses documentos. Em que pese a dificuldade em acessá-los, dada a perda da memória institucional da organização, foi possível levantar as atas das principais reuniões, considerando que se trata de uma pesquisa participante, já que um dos autores do artigo secretariou as atividades relacionadas ao CSEF entre 2015 e 2018.¹⁰

Além desta introdução, o artigo está organizado em outras quatro seções: i) apresentação dos documentos que instituíram e regulamentaram o conselho; ii) síntese das atas das reuniões do GTIF e de seus três subgrupos, a saber, o GT1 (reservas internacionais), o GT2 (moedas regionais para transações comerciais intrarregionais) e o GT3 (comércio intrarregional e a integração socioproductiva; e iii) promoção do legado do CSEF, relacionando os tópicos trabalhados pelo conselho com os desafios históricos da integração financeira da América do Sul, bem como sinalizando uma possível retomada dos trabalhos do conselho sob uma nova articulação da integração regional. Isto é, no marco do Consenso de Brasília,¹¹ o legado do CSEF poderia ser o mais adequado ponto de partida para a retomada da integração regional sul-americana em matéria econômica e financeira.

Na segunda seção faz-se a análise dos seus documentos constitutivos, ou seja, do estatuto e do plano de ação. Explicitam-se os objetivos gerais e específicos orientadores da ação do conselho, entre os quais se destacam: cooperação econômica e comercial, construção de um sistema econômico com equidade e justiça social para o desenvolvimento sustentável; integração financeira mediante adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-parte e criação de mecanismos concretos e efetivos para a superação de assimetrias. Também se enfatiza que o CSEF

10. Pedro Silva Barros foi diretor de Assuntos Econômicos da Unasul entre 2015 e 2018 e secretariou o CSEF da organização no referido período. Foi o primeiro e, até agora, único diretor brasileiro da instituição.

11. O Consenso de Brasília, adotado em 30 de maio de 2023, marcou o compromisso dos líderes dos doze países sul-americanos com o fortalecimento do diálogo e da cooperação regional. O documento, resultado de um encontro liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, promoveu a integração como um pilar para um desenvolvimento econômico e social mais justo, sustentável e inclusivo. A iniciativa encerrou quase uma década sem cúpulas presidenciais na região, culminando na elaboração do Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul, adotado em 5 de outubro de 2023. Esse plano estabeleceu ações concretas para implementar as diretrizes do consenso, buscando impactar positivamente as condições de vida das populações sul-americanas.

buscou estabelecer relações de complementaridade e cooperação com os outros conselhos e outras organizações regionais e sub-regionais similares.

Na terceira seção consta a contribuição dos grupos de trabalho no âmbito do GTIF: GT1, que foi coordenado pelas delegações de Colômbia e Equador e tratou a questão das reservas; GT2, coordenado pelas delegações de Venezuela e Uruguai, que trabalhou sobre o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional; e o GT3, coordenado por Brasil e Chile, que concentrou seus trabalhos no incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioproductiva. Nota-se que a escolha de duplas de países na coordenação de cada um dos grupos buscou expressar a pluralidade de visão econômica que caracterizava os diferentes governos da região naquele momento; e que os países “bolivarianos”, Bolívia, Equador e Venezuela, apresentavam menos atração pelos temas comerciais.

Na quarta seção, tendo como objetivo promover o legado do conselho, traz-se a pertinência da sua experiência sob o aspecto político-institucional, que tornou possível reunir os doze países da região sob um mesmo conselho de integração econômica e financeira, bem como sob o aspecto da produção do conselho, a qual gerou contribuições ao enfrentamento dos desafios econômicos da região, uma vez que as formulações produzidas nesse âmbito, longe de serem datadas, refletem fenômenos econômicos recorrentes na história da América do Sul. Além disso, nessa seção, estabelece-se um paralelo com a atualidade da cooperação econômica e financeira da América do Sul, contexto no qual, em 2023, seis anos após a última reunião do CSEF, houve a sinalização da retomada de cooperação dos doze países em temas econômicos, iniciativa que ficou conhecida como o Consenso de Brasília. Os compromissos que serão assumidos pelos países com base nessa nova articulação deveriam considerar o relevante acervo do CSEF.

Na quinta seção são apresentadas as considerações finais, onde se sintetiza o debate empreendido neste trabalho, delineando o diálogo que se estabelece entre a contribuição do conselho e a retomada da cooperação entre os doze países da região. Isto é, no que toca à integração econômica e financeira, seja por meio do fomento a instrumentos já existentes na região, ou mesmo com a criação de novos, tanto a dimensão político-institucional do CSEF, pioneira em reunir países da América do Sul sob um mesmo âmbito para desenvolver tais discussões, como o produto dos debates realizados podem ser base da retomada do regionalismo sul-americano definido pelo Consenso de Brasília e seu Mapa do Caminho da Integração da América do Sul.

2 INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO CSEF

Em abril de 2007¹² foi criado o grupo técnico de integração financeira (GTIF), para funcionar como âmbito executivo e técnico do CSEF, com o objetivo de coordenar o intercâmbio de informações e a elaboração dos trabalhos técnicos. O grupo funcionou como instância germinal dos debates do CSEF da Unasul, constituindo “uma base temática sólida e equilibrada para projetar as discussões em matéria financeira entre os países-membros da Unasul” (Unasur, 2011e). O grupo realizou dez reuniões entre 2007 e 2011 e, posteriormente, se constituiu como a instância executiva do CSEF. O GTIF foi presidido pelo vice-ministro da Economia da Argentina Roberto Feletti, concentrando seus trabalhos nos seguintes temas: mercado regional de capitais, mecanismos regionais de estabilização da balança de pagamentos, sistema multilateral de pagamentos em moeda local e coordenação de

12. Reunião de ministros de Economia e Finanças e presidentes de bancos centrais (Unasur, 2010b).

fundos financeiros para projetos de desenvolvimento (Unasur, 2008). Em novembro de 2010, foi criado o Conselho de Economia e Finanças e, em 2011, com a aprovação do seu Estatuto e Plano de Trabalho, se estabeleceu como CSEF, sob a presidência do ministro de economia da Argentina Amado Boudou. No período de constituição do conselho, o Brasil esteve representado pelo embaixador Carlos Márcio Cozende, que ocupava o cargo de diretor do Departamento Econômico do Ministério de Relações Exteriores e, adicionalmente, por Marden Barboza, subsecretário de Integração Regional e Comércio Exterior do Ministério da Fazenda.

Desde o início dos trabalhos do CSEF, o Banco do Sul, cujo Convênio Constitutivo¹³ havia sido assinado por sete dos doze presidentes dos países da América do Sul em 2007, foi um tema frequentemente abordado pelos seus membros.

Uma das principais discussões desse conselho é a Nova Arquitetura Financeira Regional, uma questão particularmente importante para o Equador, sede da Secretaria-Geral da Unasul. Dentre os temas da Nova Arquitetura Financeira Regional, um que tem sido relevante é a proposta de criação do Banco do Sul, embora não seja um tema diretamente subordinado (...) a este conselho (Barros, 2016, p. 29).

O Banco do Sul surge como a proposta de criação de um banco multilateral de financiamento regional perante a avaliação de que os bancos multilaterais não estavam cumprindo com o objetivo de desenvolvimento. Segundo Pedro Buonomo, designado diretor executivo do Banco do Sul em 2016,

o Banco do Sul se define como banco de desenvolvimento de um novo tipo que se propõe a financiar projetos dos países da região com um enfoque no fortalecimento das soberanias em suas diferentes dimensões: alimentar, energética, saúde, conhecimento e recursos naturais. Do ponto de vista monetário, potencializar as moedas nacionais para contribuir com a criação de um sistema monetário regional (Pedro..., 2016, tradução nossa).

O diagnóstico no período de formação do conselho indicava baixa intensidade do comércio intrarregional, deficiências na infraestrutura que dificultavam a integração produtiva regional e falta de financiamento por parte dos bancos de desenvolvimento regionais, além de limitadas garantias (Samurio, Barros e Severo, 2019). Assim, a crise internacional de 2008, originada no sistema financeiro dos países desenvolvidos e que teve um forte impacto no comércio exterior e nos preços internacionais e, principalmente, nas expectativas dos produtores e consumidores, influenciou na estrutura e nos temas que seriam tratados pelo conselho.¹⁴

No momento da crise, a América Latina vinha de seis anos de crescimento ininterrupto do produto interno bruto (PIB), o que representa o período mais dinâmico nos quarenta anos anteriores (CEPAL, 2009). Embora os países da América Latina tivessem conseguido reduzir a dívida externa, fortalecer as políticas fiscais, aumentar as reservas internacionais e melhorar a inserção nos mercados financeiros internacionais, o que permitiu uma maior margem de manobra para a aplicação de políticas anticíclicas, existia consenso sobre a necessidade de maior coordenação política na região nas

13. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/18861-2011/1>.

14. "A reunião inaugural do conselho, realizada em Buenos Aires em 12 de agosto de 2011, foi, na verdade, o segundo tempo de uma reunião preliminar extraordinária realizada em Lima no dia 5 do mesmo mês, a convite dos presidentes. Eles se reuniram por ocasião da posse do presidente Ollanta Humala e decidiram que, em vista do agravamento da situação econômica internacional, os ministros deveriam se reunir com urgência para discutir como a região poderia se fortalecer e preparar respostas coletivas para enfrentar um possível agravamento das condições internacionais. Assim, em vez de instalar o conselho e aprovar seu plano de trabalho, a reunião acabou criando três grupos de trabalho (...). Essas questões já estavam, de uma forma ou de outra, no programa de trabalho que os ministros acabaram adotando na reunião inaugural do conselho, mas a discussão substantiva que ocorreu em Lima e Buenos Aires indicou claramente essas prioridades e a criação dos grupos acelerou seu tratamento" (Cozende, 2011, tradução nossa).

questões macroeconômicas. Durante o período que coincidiu com o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), dialogou-se substancialmente sobre as medidas macroprudenciais aplicadas pelos países. Esse debate foi concentrado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai. Segundo Cozendey (2011, tradução nossa):¹⁵

O Conselho Econômico e Financeiro Sul-Americano surge em um momento em que a situação econômica da região é boa diante da turbulência internacional, enquanto as políticas econômicas adotadas pelos países envolvidos apresentam uma diversidade significativa, que se sobrepõe a estruturas econômicas que já são bastante diferentes. Portanto, será necessário operar com pragmatismo, flexibilidade e reconhecimento das diferenças para identificar os projetos mais viáveis e avançar em sua realização.

Nesse contexto, o CSEF buscou ser “uma instância de diálogo, reflexão, consulta e cooperação nas áreas de economia e finanças”, conforme disposto no primeiro artigo do seu Estatuto (Unasul, 2011a). Em linhas gerais, o conselho se propunha a coordenar as políticas macroeconômicas das economias regionais, visando proteger a região contra a volatilidade dos mercados internacionais. Se o impacto da crise na região não foi duradouro, afetou, porém, fundamentalmente o comércio exterior e a entrada de fluxos de capital. A recessão no centro financeiro internacional, em particular na zona do euro, gerava instabilidade na economia mundial, o que dificultou a retomada do crescimento e favoreceu a aproximação com a China como parceiro comercial e financeiro da região (CEPAL, 2012a).

A estrutura institucional do conselho estava composta por ministros e ministras de Economia e Finanças de cada país, presidentes dos bancos centrais e representantes dos ministérios das Relações Exteriores, que se encontravam em reuniões ordinárias anuais,¹⁶ ainda que não tenham ocorrido em todos os anos de sua vigência. A aprovação dos acordos se dava por consenso, contando com pelo menos três quartos dos Estados-membros. Os Estados ausentes no momento de aprovação dos acordos eram consultados, tendo a oportunidade de se pronunciar no prazo de trinta dias corridos. Cada país contava com um voto que deveria ser manifestado pelo chefe da delegação respectiva. A presidência do conselho tinha a função de coordenar as atividades e era exercida pelo mesmo país que ocupava a presidência *pro tempore* da Unasul, a menos que o próprio país fizesse uma proposta diferente e fosse aprovada por consenso. Adicionalmente, o conselho tinha a prerrogativa de conformar grupos de trabalho para formulação de recomendações.

No terceiro artigo do seu documento constitutivo, explicitam-se seus objetivos gerais orientadores. Entre eles, tem-se a orientação pelo desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, o que resulta da compreensão de que o crescimento econômico deve levar em consideração a dimensão social. Outro importante objetivo presente no Estatuto do Conselho está relacionado com a criação de mecanismos concretos e efetivos para a superação de assimetrias, agenda pautada principalmente pelo Paraguai. Dada a heterogeneidade dos países sul-americanos, a pauta da superação das assimetrias, também presente em outras instituições de integração, como o Mercosul,¹⁷ é central para avançar na integração regional. No que tange à integração financeira, é explícito que a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-partes é um dos objetivos centrais do conselho que motivaram sua constituição e tornaram seus debates de grande relevância. A integração

15. No período mencionado, Carlos Márcio Cozendey exercia a função de secretário internacional do Ministério da Fazenda.

16. Podendo realizar reuniões extraordinárias por petição de algum dos seus membros, tendo respaldo de pelo menos metade dos Estados-membros do conselho.

17. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi criado em 2004 e é o primeiro mecanismo solidário de financiamento entre os países-membros. Sobre este tema, conferir Severo e Lima (2020).

financeira é um estágio avançado do processo de integração, já que requer a coordenação de várias áreas da economia. Ainda que sem avanços significativos em integração financeira na América do Sul nas últimas décadas, o conselho foi o espaço em que se debateram estudos e propostas nesse sentido.

Os objetivos específicos dessa pauta se encontram detalhados no Estatuto do CSEF e foram organizados neste artigo em quatro categorias, a saber: i) objetivos de política monetária; ii) políticas de integração financeira; iii) mecanismos de integração financeira; e iv) propostas de estudo e avaliação (quadro 1).

QUADRO 1

Objetivos específicos do CSEF

Política monetária	Uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional.
	Avaliação e atualização do sistema multilateral de pagamentos e créditos.
	Coordenação de políticas monetárias, sobretudo macroprudenciais.
Políticas de integração financeira	Cooperação e assistência recíproca em caso de crise de balanço de pagamentos.
	Fortalecer a integração financeira da Unasul.
	Desenvolvimento de um mercado financeiro e de capitais sul-americano que canalize a poupança local para ser investida na região.
	Facilitar a cooperação para a criação de mecanismos regionais de garantias que viabilizem o financiamento a empreendimentos.
Mecanismos de integração financeira	Coordenação de fundos financeiros em condições mais vantajosas que as do mercado.
	Explorar mecanismos e políticas de acompanhamento dos fluxos de capital.
	Medidas de coordenação dos bancos centrais referente às reservas internacionais.
	Medidas de proteção dos efeitos da volatilidade dos mercados internacionais.
Estudos e avaliação	Esquemas que preservem a região dos efeitos derivados da volatilidade.
	Sistema de estudos e produção de insumos técnicos para a tomada de decisões do conselho, incluindo os temas relativos à arquitetura financeira regional.
	Desenvolvimento de propostas orientadas a pequenas e médias unidades produtivas.
	Explorar e promover novas formas de cooperação com outros blocos regionais e estudar mecanismos de supervisão, regulamentação e transparência.

Fonte: Estatuto do CSEF.

Elaboração dos autores.

Os objetivos de política monetária foram tratados prioritariamente pelo Grupo de Trabalho 2 (GT2), que será apresentado adiante, cujos trabalhos se centraram no estudo e na avaliação para o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional. Diagnosticou-se a necessidade de avaliação e atualização do sistema de pagamentos e créditos recíprocos (Convênio de Crédito Recíproco – CCR) da Aladi. Esse instrumento foi estabelecido por nove bancos centrais¹⁸ da região em 1966 e foi muito utilizado durante a crise de dívida externa da região, nos anos 1980, até meados da década seguinte, mas diminuiu o número de operações – em parte porque o comércio intrarregional dentro dos acordos de livre comércio do Mercosul foi conduzido de forma independente ao CCR. Biancarelli (2008) lista outros dois motivos que explicariam a diminuição do uso do mecanismo: a objeção e a resistência dos bancos centrais em assumir, como soberanos, os riscos externos vinculados a operações privadas de comércio exterior e

a questão das taxas de juros incidentes sobre esses créditos tomados e concedidos no intervalo entre os três momentos de compensação ao longo do ano: quando esse custo é superior a outras modalidades de financiamento disponíveis (ou, no que se refere ao país emprestador, caso seja inferior à remuneração que se pode obter com a aplicação de reservas em bancos privados), os incentivos para a liquidação antecipada dos compromissos são grandes (*op. cit.*, p. 155).

18. O CCR foi assinado no âmbito da ALALC pelos presidentes de bancos centrais dos seguintes países: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, Bolívia, República Dominicana e Venezuela aderiram ao instrumento.

Em abril de 2019, mediante uma comunicação do Banco Central, o Brasil saiu de forma unilateral do CCR com a justificativa de que o instrumento era pouco utilizado e não haveria problemas de liquidez que justificassem sua utilização. Além disso, sua governança seria anacrônica e o risco de *default*, elevado. As tentativas, por parte do Brasil, de reformá-lo teriam fracassado (Brasil, 2019). Em janeiro desse ano, Jair Bolsonaro iniciou seu mandato como presidente do Brasil, e em 28 de fevereiro Roberto Campos Neto tomou posse como presidente do Banco Central. A decisão de saída do CCR foi a primeira medida relevante da gestão Campos Neto no âmbito internacional.

Em março de 2019 houve a primeira reunião do Prosul, por iniciativa do então presidente do Chile, Sebastián Piñera, apoiado principalmente por Iván Duque, então presidente da Colômbia. O Fórum Prosul foi apresentado como mecanismo de diálogo e cooperação em substituição à Unasul. O Brasil participou da reunião e, três semanas depois, comunicou sua saída da Unasul. Essa participação na reunião do Prosul foi o único evento significativo relativo à política regional em que o Brasil participou durante o governo Bolsonaro. Portanto, a saída do CCR pode ser entendida como a expressão da omissão brasileira na região sul-americana e do momento de fragmentação da governança regional.

Seguindo com os objetivos específicos do conselho, a coordenação de políticas monetárias e o incentivo ao uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional, como o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), foram temas tratados pelo GT2.

O desenvolvimento de um mercado financeiro e de capitais sul-americano que canalize a poupança local para ser investida na região, a facilitação da cooperação para a criação de mecanismos regionais de garantias que viabilizem o financiamento a empreendimentos e a cooperação e assistência recíproca em caso de crise de balanço de pagamentos foram temas do Grupo de Trabalho 1 (GT1).

Ademais, buscou-se a coordenação de fundos financeiros em condições mais vantajosas que as do mercado; avaliar mecanismos e política de acompanhamento dos fluxos de capitais; medidas de coordenação dos bancos centrais, referentes às reservas internacionais; e medidas de proteção dos efeitos da volatilidade dos mercados internacionais, sobretudo diálogo de política sobre riscos internacionais e coordenação de políticas macroprudenciais.

Considerando que o conselho foi essencialmente um espaço de investigação e análise das demandas e iniciativas regionais para a integração financeira, foi preciso desenvolver um sistema de estudos e produção de insumos técnicos para a tomada de decisões do conselho, incluindo os temas relativos à Nova Arquitetura Financeira Regional, de modo a explorar e promover novas formas de cooperação com outros blocos regionais, desenvolver propostas orientadas a pequenas e médias unidades produtivas e esquemas que preservem a região dos efeitos derivados da volatilidade financeira internacional. Promoveu-se um seminário internacional com participação do FLAR, do Mecanismo Chiang Mai e de fundos árabes. O posterior avanço das discussões levou Paraguai e Uruguai a ingressarem no FLAR, assim como a intenção manifesta pelo Brasil de seguir o mesmo caminho, com contribuição maior do que o valor gerido pelo fundo naquele momento, o que acabou não ocorrendo. O Brasil se mostrou interessado em estabelecer *swaps* em reais com os bancos centrais da Unasul, interesse compartilhado pela Argentina.

No Plano de Ação, o CSEF regulamentou seu funcionamento, assim como buscou estabelecer relações de complementaridade e cooperação com outros conselhos e outras organizações regionais

e sub-regionais similares. No documento havia o intuito de dar cumprimento aos objetivos gerais do Estatuto do Conselho, levando em consideração as assimetrias existentes entre os Estados-partes. Para tal, foram delineados três objetivos específicos com suas correspondentes linhas de ação, conforme a seguir.

- 1) Avaliar políticas públicas para o fortalecimento do sistema econômico-financeiro, de forma a garantir o desenvolvimento econômico sustentável e diminuir o impacto das crises externas.
- 2) Promover o desenvolvimento de uma Nova Arquitetura Financeira para diminuir a vulnerabilidade externa da região e impulsionar o desenvolvimento econômico e social, levando em consideração as condições institucionais de cada um dos órgãos reitores da política monetária, cambial e financeira.
- 3) Apoiar a promoção dos processos de integração regional, colaborando com a identificação de setores produtivos com potencial de complementaridade, em particular os que incluem pequenas e médias empresas, como forma de favorecer o incremento de fluxos intrarregionais.

3 SISTEMATIZAÇÃO DOS DEBATES EMPREENDIDOS NO GRUPO DE TRABALHO DE INTEGRAÇÃO FINANCEIRA E SEUS TRÊS SUBGRUPOS

A seguir, apresenta-se a síntese das decisões e encaminhamentos de algumas das reuniões realizadas no âmbito da Unasul que compuseram esse debate. Em primeiro lugar, foram sistematizadas as discussões do Grupo de Trabalho de Integração Financeira, de 2007 a 2011, e, posteriormente, aquelas empreendidas sob a institucionalidade do CSEF, entre 2011 e 2018, a partir dos documentos de ambas as instâncias.

3.1 Temas tratados no Grupo de Integração Financeira e no CSEF

Na reunião de 30 de julho de 2007, em Buenos Aires, o GTIF estabeleceu quatro grandes temas a serem abordados em suas reuniões: i) mercado regional de capitais; ii) mecanismos regionais para a estabilização do balanço de pagamentos; iii) desenvolvimento de um sistema multilateral de pagamentos em moeda local; e iv) coordenação dos fundos financeiros para projetos de desenvolvimento. Em cada um desses pontos foi proposta a análise das experiências existentes em nível regional e internacional assim como a avaliação da implementação desses projetos e mecanismos.

Com o aprofundamento da crise financeira internacional foi priorizada a constituição de mecanismos de uma Nova Arquitetura Financeira Regional como forma de proteger a solvência externa regional e mitigar os impactos negativos das flutuações da economia mundial. Isso permitiria preservar os níveis de comércio intrarregional e manter a demanda interna de cada país. Na reunião de 24 de novembro de 2008 foram feitas as propostas a seguir.

- 1) Impulsionar a constituição de um fundo de estabilização regional voluntário para a Unasul, que aumentasse a capacidade de manobrar dos bancos centrais, seja pela ampliação dos esquemas existentes, seja pela criação de novos organismos.
- 2) Reinsere os bancos centrais numa posição-chave para o comércio intrarregional sul-americano mediante “arquiteturas jurídicas”.

- 3) Aprofundar as medidas de coordenação dos bancos centrais no que refere à administração das reservas com “poder cancelatório” internacional, ou seja, que possam ser compensadas para saldar dívidas.
- 4) Criar uma comissão de estudos permanentes sobre as experiências multilaterais regionais em vigência.

Além disso, o GTIF insta à convocação de uma nova reunião para o aprofundamento do FLAR e da CAF como instituições provedoras de liquidez regional. Segundo Cozendey (2011), o debate sobre a criação de um mecanismo para apoiar a estabilidade financeira regional por meio de um fundo de reserva seria uma das áreas em que a Unasul poderia fazer uma contribuição mais significativa, já que essa questão não havia outro espaço para ser tratada.

Em agosto de 2011 foi celebrada a reunião de ministros de Economia e Finanças da Unasul que serviria como antessala para a reunião do Conselho de Economia e Finanças da Unasul em agosto de 2012. Nessa reunião foi reforçada a necessidade de trabalhar de forma cooperativa para o manejo prudente da economia e finanças públicas; a promoção do comércio intrarregional; e avanços nos mecanismos compensatórios de pagamentos para prevenir a falta de liquidez e evitar utilização excessiva de divisas. Para isso, propunham-se fortalecer os mecanismos, instrumentos e instituições existentes como o FLAR e a CAF; avançar nos consensos para o desenho da Nova Arquitetura Financeira Regional e estabelecer políticas anticíclicas para diminuir o impacto da crise financeira internacional.

Na reunião de 12 de agosto de 2011, além da aprovação do Estatuto e do Plano de Ação, o conselho tratou dos tópicos que se seguem.

- 1) Medidas de cooperação relativas à gestão e à mobilização de reservas internacionais e ao fortalecimento o FLAR.
- 2) Uso de moedas da região para pagamento de transações comerciais intrarregionais como forma de aprofundar os processos de integração e implementação de mecanismos financeiros para o comércio com atenção para as assimetrias.
- 3) Reavaliação do CCR da ALADI e avaliação de proposta do Sucre assim como outros sistemas de compensação e unidade de conta regional.
- 4) Acelerar o lançamento do Banco do Sul e convidar os países da Unasul que não o integravam a participar.
- 5) Fortalecer a CAF, com o objetivo de promover a integração, o desenvolvimento e a inclusão social.
- 6) Incentivar o comércio intrarregional por meio da adoção de medidas para incrementar os fluxos comerciais levando em consideração as assimetrias existentes entre os países visando à complementação socioprodutiva.

Foram criados grupos de trabalho para tratar desses seis pontos que sintetizam os objetivos do conselho. O GT1 foi coordenado pelas delegações de Colômbia e Equador e tratou das reservas internacionais (inciso 1); o GT2, coordenado pelas delegações de Venezuela e Uruguai, tratou do uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais e outros sistemas de compensação e unidade de conta regional (incisos 2 e 3); e o GT3, coordenado por Brasil e Chile, concentrou seus trabalhos no incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva (inciso 6).

Adicionalmente, o CSEF apresentou ao Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, instância máxima da Unasul, as seguintes propostas para o crescimento econômico com inclusão social: i) a criação de um ou vários sistemas de pagamento e compensação eficientes que diminuam o tempo e custo de transação, em comparação com os sistemas tradicionais; ii) o aprofundamento do debate relativo às reservas internacionais pelo Grupo de Integração Financeira; iii) a análise dos avanços dos países a respeito do Banco do Sul e extensão do convite para os outros membros da Unasul; e iv) a manutenção da presidência do conselho sob a responsabilidade da Argentina.

3.2 Síntese dos principais temas tratados nos grupos de trabalho do CSEF

3.2.1 GT1: reservas internacionais

O grupo surge na reunião do CSEF de agosto de 2011 com o objetivo de estudar as questões relativas às reservas internacionais e reportar ao GTIF “alternativas de políticas e sugestões técnicas para o manejo e mobilização de reservas internacionais, seja através do melhoramento ou ampliação de mecanismos atualmente existentes a nível regional ou à criação de novos instrumentos que tenham uma função similar” (Unasur, 2012b, p. 3).

De acordo com a minuta da reunião plenária do GTIF de fevereiro de 2012 (Unasur, 2012f), os objetivos específicos do GT1 foram os que se seguem.

- 1) Análise dos acordos financeiros regionais existentes no mundo e que viabilizam um maior nível de coordenação e de cooperação perante situações de tensão financeira e preveem linhas de defesa nacional e multilaterais para enfrentar choque de liquidez.
- 2) Recomendar medidas de cooperação técnica relativas ao manejo e à mobilização de reservas internacionais.
- 3) Estudar a possibilidade de expansão e reforma do FLAR¹⁹ ou do estabelecimento de um fundo de reservas novo, assim como outros instrumentos que tenham a mesma função.
- 4) Recomendar opções e medidas de política realizáveis no curto (Plano Bienal) e médio prazo.

Em seguida, apontaram-se como resultados esperados a elaboração de um documento a cargo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre os acordos financeiros regionais existentes, a realização de um seminário sobre esse tema e a criação de consenso sobre um modelo de memorando de entendimento para viabilizar medidas de cooperação técnica de manejo de reservas e um relatório do GT1 para o GTIF levando em consideração os objetivos específicos.

Na reunião dos grupos de trabalho de novembro de 2011, a Colômbia havia apresentado um documento que recebeu propostas do Equador e da Venezuela. Nele, a Colômbia, que era o país sede do FLAR, enfatizou a importância dos fundos regionais de reserva como mecanismos de proteção financeira que permitem fornecer assistência creditícia para resolver problemas de liquidez ou balanço de pagamentos, em particular em momentos de crise.

19. O Fundo Andino de Reservas (FAR) foi criado em 1978 pelo Acordo de Financiamento Regional (o segundo mais antigo do mundo), integrado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela para brindar auxílio financeiro em períodos de crise do setor externo das economias e facilitar o processo de integração regional. Em 1989 se constituiu como o FLAR e ingressam Costa Rica (em 2001), Uruguai (em 2008) e Paraguai (em 2015).

De acordo com a Colômbia, o FLAR teria relevante experiência no manejo das reservas internacionais, outorgamento de créditos e assistência em períodos de crises de balanço de pagamentos. Adicionalmente, contava com boa reputação nos mercados financeiros internacionais e boa qualificação por parte das instituições financeiras internacionais,²⁰ o que significa que os países-membros teriam maiores possibilidades de aceder ao crédito, em condições financeiras favoráveis, melhores que as que conseguiria individualmente. Nesse sentido, o fortalecimento e a extensão do FLAR seriam benéficos para a região no seu conjunto. Contudo, também é apontada a necessidade de reformas, com o objetivo de incorporar mais países da região, e melhor definição dos critérios de acesso ao financiamento para seus membros.

O Equador, por sua vez, apresentou um modelo de gestão de reservas internacionais da Unasul, o Fundo de Reservas da Unasul, visando administrar os recursos da região para o financiamento do desenvolvimento regional. A proposta buscava compatibilizar o caráter líquido que as reservas internacionais precisam ter com a possibilidade de criação de instrumentos financeiros. As operações desse fundo envolveriam, entre outros, os sistemas eletrônicos de pagamentos entre os bancos centrais, para o estabelecimento de uma matriz de créditos recíprocos em moedas nacionais; a articulação de sistemas e compensação de pagamentos; a facilitação de crédito de emergência em caso de desequilíbrio da balança de pagamentos ou fiscal; a definição de estratégias comuns para o manejo das reservas; e a regulação macroprudencial.

O fundo era considerado peça-chave para o financiamento ao desenvolvimento da região e para a consolidação da nova arquitetura financeira regional. Essas propostas poderiam ser implementadas no curto prazo por meio do Fundo Latino-Americano de Reservas ampliado, e, caso não fosse possível, poderia ser criado o Fundo de Reservas da Unasul.

A Venezuela propôs o Fundo do Sul, o qual tinha objetivos e mecanismos similares: atender às necessidades de liquidez na região, o que seria feito com o uso de *swaps*, facilitação de créditos emergenciais e medidas macroprudenciais para o manejo das reservas. A principal diferença no que se refere ao Fundo do Sul é que seu âmbito de ação iria além dos bancos centrais, buscando coordenar os bancos multilaterais de desenvolvimento regionais e de fundos de desenvolvimento e, ainda, contribuiria para o retorno das poupanças externas. Adicionalmente, pode-se enfatizar o funcionamento ágil e dinâmico que esse organismo teria na hora de mobilizar as reservas e colocar os mecanismos em funcionamento.

De acordo com Cozendey (2011), o Brasil considerava duas opções: ingressar no FLAR na sua configuração do momento ou quando fosse feita uma reforma substantiva. Na primeira, o ingresso seria rápido e não demandaria mudanças na secretaria do organismo, porém o fundo contava com um volume de recursos insuficiente para auxiliar na manutenção da liquidez externa dos países da região e a gestão das reservas era menos sofisticada do que na maioria das economias sul-americanas, o que tornaria menos atrativo o organismo como destino das reservas regionais. A segunda opção demandaria mais tempo e discussões, mas, provavelmente, o resultado seria um instrumento em melhores condições para contribuir com a estabilidade financeira da região e que poderia incorporar as ideias dos países que preferem uma nova instituição. Na perspectiva de Cozendey, o que interessava ao Brasil é que o FLAR fosse um instrumento de estabilidade financeira para a gestão e coordenação

20. A atual classificação de crédito do organismo é Aa2/P-1, atribuída pela agência Moody's, e AA-/A-1+, conforme os critérios da Standard and Poor's. Disponível em: <https://flar.com/sobre-el-flar/informacion-financiera>.

de reservas visando à segurança e estabilidade financeira, deixando temas como financiamento ao desenvolvimento ou sistemas de pagamentos regionais para outros organismos.

O GT1 avaliou instrumentos para fortalecer a resposta da região a choques sistêmicos ou de liquidez derivados de movimentações de fluxos de capital, volatilidade dos mercados financeiros ou deterioração dos termos de troca. Avaliaram-se instrumentos como acordos de *swap* e fundos de reservas e ainda recomendou-se continuar estudando a possibilidade de expansão do FLAR assim como a conformação de um novo fundo de reservas na configuração de uma rede de segurança financeira.

3.2.2 GT2: convênios de pagamentos e créditos recíprocos, Aladi, SML e Sucre

Os antecedentes e a justificativa para a existência desse grupo de trabalho encontram-se no Tratado Constitutivo da Unasul, que estabelece a necessidade de se levar a cabo uma integração financeira por meio da adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-partes e, no estatuto do CSEF, que determina o compromisso com a redução de assimetrias mediante mecanismos concretos e efetivos de complementação econômica assim como o uso de moedas locais e regionais no comércio intrarregional.

Na Declaração do CSEF, em agosto de 2011 (Unasur, 2011g), foram estabelecidos os objetivos para o GT2, coordenado por Uruguai e Venezuela, conforme explicitados a seguir.

- 1) Impulsionar o uso de moedas regionais no comércio intrarregional como um incentivo ao aprofundamento dos processos de integração. Ademais, aconselha-se a implementação de mecanismos de financiamento ao comércio, com especial atenção para as assimetrias entre os Estados-parte.
- 2) Recomendar a reavaliação do CCR da Aladi e convidar os Estados-membros da Unasul para analisar o Sucre, assim como outros sistemas de compensação e unidade de conta regional.

O resultado dos trabalhos do GT2 sugere que a Unasul precisava de um ou vários sistemas de pagamentos e compensações eficientes que diminuam tempo e custos de transação (em comparação aos sistemas tradicionais). Busca-se que esses mecanismos fortaleçam as iniciativas de integração política, econômica e social, adaptando-se às características da região e propiciando a participação de todos os países-membros da Unasul.

Para tal, o grupo de trabalho tinha como objetivo fazer uma avaliação pormenorizada do funcionamento, pontos críticos e potencialidades das iniciativas de pagamento existentes (CCR, Sucre e SML) e elevar recomendações ao GTIF, as quais seriam as bases para analisar e avaliar as ações a serem realizadas.

O objetivo específico orientador dos trabalhos do GT2 era avaliar, à luz da experiência internacional e dos sistemas de pagamentos já existentes, os objetivos, o alcance e o desempenho dos sistemas de pagamentos transfronteiriços vigentes na região. Em particular, estudar o CCR da Aladi, levando em consideração os elementos a seguir.

- 1) Funcionamento geral do CCR, em especial sua estrutura, engenharia financeira e normativa e o sistema de tomada de decisões.

- 2) Pontos críticos pelos quais o volume de comércio intrarregional cursado por meio desse sistema é menor que em períodos anteriores.
- 3) Averiguar desde a perspectiva dos usuários (bancos centrais e bancos comerciais) os motivos para a diminuição do uso do sistema CCR.
- 4) Propor melhorias a serem apresentadas aos mecanismos decisórios do CCR da Aladi.

Inicialmente, recomendou-se a avaliação do funcionamento do CCR da Aladi buscando analisar as causas do baixo volume de comércio cursado por meio deste mecanismo e os principais obstáculos encontrados pelos países para a utilização dele. De igual forma, solicitou-se uma avaliação completa de cada um dos instrumentos (Sucre e SML) e considerou-se a possibilidade de criação de um novo sistema.

Na reunião do GT2 foram tratados os seguintes pontos: matriz comparada de sistemas de pagamento vigentes na região; termos de referência aprovados para o GT2; informe da oficina sobre o Sucre; documento de trabalho *O Peso Andino: uma referência para o sistema de pagamentos da Unasul*; plano de trabalho do GT2; e o insumo da CEPAL Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, Aladi, SML e Sucre.

O GT2 solicitou à CEPAL a elaboração de um insumo técnico para identificar os critérios-chave nos sistemas de pagamento desenvolvidos na região (CCR, SML e Sucre) e esboçar sugestões de melhorias para os sistemas existentes. Esses sistemas de pagamentos têm o objetivo de fomentar o comércio intrarregional, promovendo a poupança de divisas utilizadas nas transações internacionais e reduzindo os seus custos. Adicionalmente, os sistemas de pagamentos buscam impulsionar a integração financeira regional por meio da cooperação entre os bancos centrais que procuram auxiliar na manutenção de reservas internacionais, principalmente em períodos de escassez, assim como melhorar o acesso a mercados financeiros internacionais.

Na reunião do GT2 celebrada em Quito (Equador), em outubro de 2012, foi apresentado o insumo solicitado à CEPAL relativo aos sistemas de pagamentos (Cepal, 2012b), no qual foram tratados os seguintes temas: sistemas de pagamentos da região; instrumentos para logros de objetivos comuns (poupança de divisas, redução de custos de transações, gestão de risco creditício e liquidez); objetivos específicos dos sistemas de pagamentos na região; fundo de reservas e convergência comercial do sucre; sistemas de pagamentos e fluxos comerciais; desafios para fortalecer os sistemas de pagamentos na região com base na sua potencialidade para dinamizar o comércio; e considerações finais. Na sequência, serão sintetizados os principais pontos dos temas apresentados.

O sistema de pagamentos associado ao comércio intrarregional é o mecanismo relevante vigente mais antigo na cooperação financeira regional na América Latina. O CCR da Aladi foi assinado na cidade de Montego Bay (Jamaica), em 1982, no âmbito do Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários da Aladi.

A decisão nº 25/2007 do Conselho Mercado Comum determinou a criação do SML para o comércio entre os Estados-partes do Mercosul. Em 2008 foi assinado o acordo para sua implementação em Brasília.

O Sucre, por sua vez, surgiu como um sistema de pagamentos multilaterais cujo tratado constitutivo foi assinado em Cochabamba em 2009, no âmbito da VII Cúpula de Chefes de Estado e Governo da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba). O objetivo foi criar um sistema de compensação de pagamentos regional complementado com um fundo de reservas e convergência comercial baseado no uso de uma unidade de conta comum.

Esses mecanismos se baseiam na colaboração e cooperação entre bancos centrais e instituições financeiras, porém não há uma articulação entre CCR, SML e Sucre. Alguns países participam em mais de um instrumento, mas cada sistema de pagamento está vinculado a uma instituição ou iniciativa diferente – respectivamente, Aladi, Mercosul e Alba.²¹ Assim, acaba-se promovendo uma integração financeira fragmentada por diferentes iniciativas que não se vinculam. O quadro 2 relaciona os países participantes em cada mecanismo regional.

QUADRO 2

Países participantes dos sistemas de pagamentos regionais: CCR, SML e Sucre

	Argentina	Bolívia	Brasil ¹	Chile	Cuba	Colômbia	Equador	México	Nicarágua	Paraguai	Peru	República Dominicana	Uruguai ²	Venezuela
CCR	x	x		x		x	x	x		x	x	x	x	x
SML	x		x							x			x	
Sucre		x			x		x		x					x

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Mais informações sobre a retirada do Brasil do CCR estão disponíveis em: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/vnormativainternawebR/brasil>.

² O Uruguai assinou solicitação de adesão ao Sucre em 2013, mas ainda não é membro efetivo.

Entre os objetivos comuns desses mecanismos está a poupança de divisas como forma de estimular o comércio intrarregional, mediante a redução de transferências efetivas entre instituições financeiras dos países (bancos centrais).

O CCR se baseia em acordos voluntários entre bancos centrais para a criação de linhas de crédito recíprocas em dólares e um mecanismo de compensação multilateral de pagamentos quadrimestral. Os montantes das linhas de crédito são estabelecidos em relação ao montante dos fluxos comerciais dos países. As linhas de crédito funcionam como registros contábeis dos pagamentos efetivados entre os bancos centrais e a cobertura registra os saldos diários.

O sistema de compensação multilateral do CCR opera por duas vias: consolida os saldos credor e devedor (incluindo os juros) das contas em que se registram as operações autorizadas entre residentes dos países-membros e determina um saldo líquido, a cada quatro meses, para cada Banco Central membro a ser liquidado em dólares. Assim, o sistema de compensação minimiza o uso de divisas por parte dos bancos centrais, que as utilizam apenas para pagamento do saldo líquido.

O SML também opera por um sistema de compensação de pagamentos com as mesmas funções que o do CCR, porém de forma bilateral, e os saldos são liquidados diariamente. Ao contrário do CCR, não há linha de crédito no SML. O Sucre, por sua vez, promove a poupança de divisas operando e liquidando suas operações por meio da unidade de conta sucre (XSU), de forma semestral. A alocação de sucres (XSU) inicialmente é determinada pelos bancos centrais e, posteriormente,

21. O Sucre se diferencia das outras iniciativas, pois o objetivo do seu sistema de pagamentos é facilitar a consolidação de uma zona de complementação econômica.

ajustada a cada seis meses, de acordo com a diferença por compensar de cada país. A liquidação dos saldos pode ser realizada em divisas, em moeda livremente conversível em espécie ou em sucres, por meio da compra ou venda de sucres ao Fundo de Reservas e Convergência Comercial, entregando ou recebendo instrumentos de investimento denominados em moeda local ou moeda livremente conversível.²² Adicionalmente, o SML e o Sucre, por serem sistemas de pagamento em moeda local, incentivam a poupança de divisas aos agentes privados e públicos.

Já o CCR, por normativas internas dos bancos centrais, utiliza preferencialmente o dólar, admitindo, contudo, a possibilidade de receber pagamentos em moeda local, via entidades financeiras que operam o convênio, por parte do importador. O pagamento para o Banco Central e entre bancos centrais, no entanto é feito em dólares, pois o CCR estabelece uma garantia de conversibilidade²³ e de transferibilidade²⁴ como forma de mitigar a incerteza derivada das variações cambiais.

Outro canal para estimular o comércio é a diminuição dos custos de transação mediante a redução na variação no tipo de câmbio (entre moedas locais ou entre moedas locais e divisas) e o uso de sistemas financeiros locais para a realização das transações comerciais, diminuindo o custo das operações.

O terceiro canal de incentivo ao comércio regional é a gestão de risco creditício e da liquidez. No caso do CCR, os bancos centrais assumem o risco de crédito privado por meio do estabelecimento de garantia de reembolso.²⁵ No caso do SML e do Sucre, o Banco Central não assume o risco de crédito recíproco; esses mecanismos se limitam a cursar operações efetivas, já pagas pelos importadores. Com relação ao risco de liquidez,²⁶ os três sistemas estabelecem mecanismos para mitigá-lo: no caso do CCR é o Programa Automático de Pagamentos (PAP), o SML estabelece uma margem eventual; e o Sucre estabelece modalidades de créditos em sucres para os bancos centrais, além de uma facilidade financeira através do Fundo de Reservas e Convergência Comercial.

Com relação aos objetivos específicos, o Sucre diferencia-se dos outros dois pelos seguintes propósitos: complementação econômica e redução das assimetrias. O Conselho Monetário Regional tem a possibilidade de emitir recomendações às autoridades dos Estados-parte e estabelecer mecanismos de coordenação com o objetivo de fortalecer a complementação econômica entre eles. O Fundo de Reservas e Convergência Comercial tem como objetivo, além da possibilidade de financiamento de desequilíbrios externos temporais, a redução das assimetrias comerciais por meio do financiamento de projetos nacionais que estimulem a produção e exportação.

A seguir, apresenta-se uma avaliação sobre a relação dos sistemas de pagamentos com o fluxo de comércio intrarregional, começando pelo CCR. Esse sistema teve grande relevância durante as duas primeiras décadas de funcionamento (entre 1966 e 1989), especialmente durante a década de 1980, durante a chamada “crise da dívida externa”, devido à falta de divisas nas economias da região.

22. De acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Regional do Sucre, arts. 91 e 92. Disponível em: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/ServiciosBCentral/SUCRE/sucDoc02.pdf>.

23. Os bancos centrais garantem a conversibilidade imediata das moedas locais em dólares, dos pagamentos recebidos por meio do convênio.

24. Garante o equivalente efetivo em dólares pelos pagamentos recebidos das instituições financeiras que operam no âmbito do convênio.

25. Art. 11 do convênio: “Cada ‘banco central’ garante ao outro ‘banco central’ a aceitação irrevogável de ‘débitos’ feitos por este último ao reembolsar ‘instituições autorizadas’ em seu país por pagamentos de ‘instrumentos’ feitos por meio do ‘contrato’” (tradução nossa). Disponível em: [https://www2.aladi.org/nsfaladi/convendio.nsf/03C0639E52A2243803256BA600683F95/\\$FILE/ConvendioDePagos.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/convendio.nsf/03C0639E52A2243803256BA600683F95/$FILE/ConvendioDePagos.pdf).

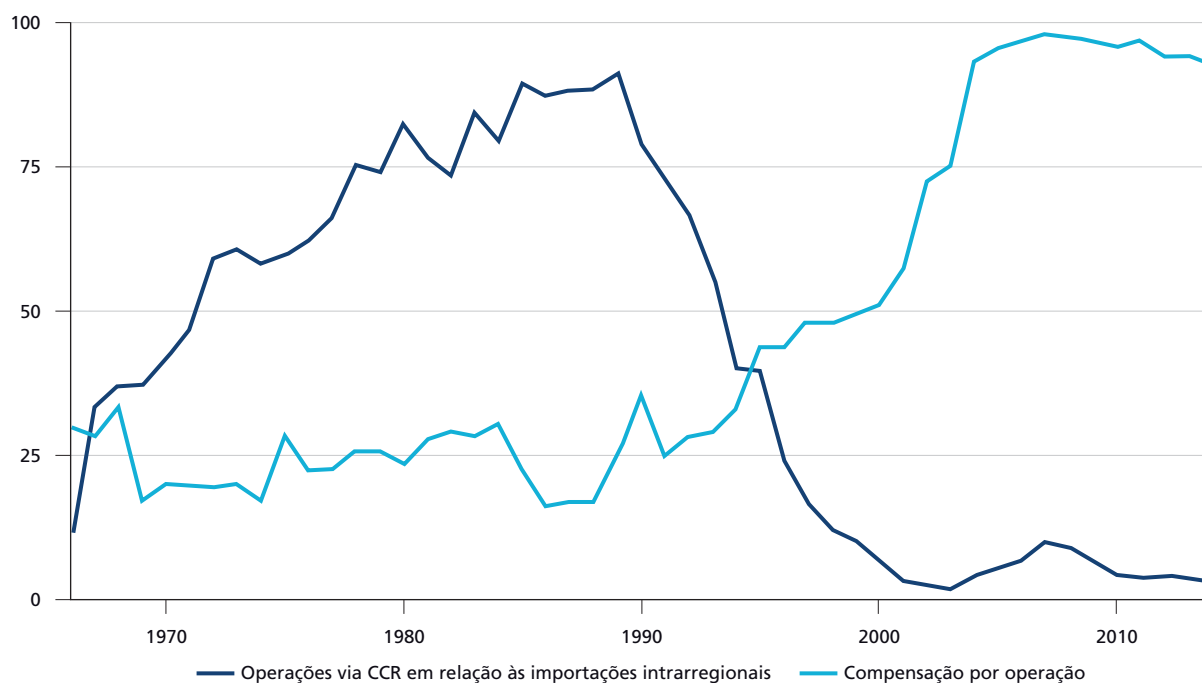
26. Trata-se do risco em que pode incorrer o Banco Central devido ao compromisso de liquidar os saldos acumulados em dólares no final do período acordado.

A linha azul-escura do gráfico 1 representa a porcentagem das importações intrarregionais cursadas via CCR entre 1966 e 2014. Observa-se o aumento progressivo das transações desde a criação do sistema de pagamentos até 1989, quando as porcentagens começam a declinar, chegando ao seu nível mais baixo em 2003. A linha azul-clara indica a porcentagem das operações canalizadas pelo CCR representada pelas transferências de divisas entre os países-membros. Esse indicador manteve-se bastante estável até a década de 1990, aumentando substancialmente a partir de 1995. Nos anos 2000, até 2014, a porcentagem das importações cursadas via CCR foi muito baixa, porém a transferência de divisas se manteve alta. Os motivos para esse declínio são a maior integração financeira internacional e a desregulamentação comercial e financeira que derivou na eliminação dos controles de câmbio e na unificação de mercados para todas as transações em divisas, além da mudança nas normativas dos bancos centrais dos países (CEPAL, 2012b).

GRÁFICO 1

Evolução das transações do sistema de pagamentos CCR da Aladi (1966-2014)

(Em %)



Fonte: Aladi (2015).
Elaboração dos autores.

Na época em que o relatório da CEPAL foi produzido, o SML tinha três anos de existência, portanto ainda não era possível ter uma avaliação muito apurada. Em 2008, foi assinado o acordo entre Brasil e Argentina, e entre 2014 e 2019 foram assinados os acordos bilaterais entre os quatro países do Mercosul. Trata-se de um mecanismo recente. Na tabela 1, são apresentados dados relativos à utilização do SML entre Brasil e Argentina, no período 2008-2023.

TABELA 1
Utilização do SML e evolução no comércio bilateral entre Brasil e Argentina (2008-2023)

Ano	Exportações totais	Exportações via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas exportações do Brasil para a Argentina (%)
		Quantidade (operações)	Valor (R\$)	US\$¹		
2008	17.598.656.298	31	9.882.613	5.388.067	1,83	0,03
2009	12.781.101.996	1.163	451.061.105	225.718.651	2,00	1,77
2010	18.507.273.060	3.353	1.252.700.553	711.424.829	1,76	3,84
2011	22.701.356.452	4.870	1.623.201.039	969.075.247	1,68	4,27
2012	17.986.736.999	7.431	2.277.897.218	1.164.668.369	1,96	6,48
2013	19.612.849.252	9.041	2.581.447.705	1.196.961.841	2,16	6,10
2014	14.277.231.375	9.190	2.313.261.336	982.972.239	2,35	6,88
2015	12.793.412.815	10.788	2.504.490.534	751.911.094	3,33	5,88
2016	13.417.339.572	8.264	2.469.907.532	707.709.894	3,49	5,27
2017	17.618.822.550	7.619	2.341.900.041	733.563.051	3,19	4,16
2018	14.912.622.709	7.454	2.499.328.889	683.810.914	3,66	4,59
2019	9.791.499.854	6.141	1.999.488.421	506.734.130	3,95	5,18
2020	8.488.738.068	7.584	1.819.576.787	352.859.105	5,16	4,16
2021	11.878.463.042	11.547	3.948.095.182	731.693.316	5,40	6,16
2022	15.344.651.930	10.022	4.099.749.764	793.756.005	5,17	5,17
2023	16.712.209.284	9.001	4.231.855.741	847.359.735	4,99	5,07

Ano	Importações totais	Importações via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas importações do Brasil desde a Argentina (%)
		Quantidade (operações)	Valor (R\$)	US\$¹		
2008	13.259.158.219	10	1.313.842	716.316	1,83	0,01
2009	11.282.382.070	72	4.296.942	2.150.263	2,00	0,02
2010	14.433.414.066	40	8.998.129	5.110.154	1,76	0,04
2011	16.905.974.657	50	8.736.896	5.216.057	1,68	0,03
2012	16.433.514.221	83	17.245.300	8.817.367	1,96	0,05
2013	16.462.407.620	47	10.525.644	4.880.515	2,16	0,03
2014	14.142.776.088	38	5.033.623	2.138.933	2,35	0,02
2015	10.284.395.087	38	37.573.227	11.280.428	3,33	0,11
2016	9.084.526.540	34	21.772.790	6.238.622	3,49	0,07
2017	9.445.651.277	22	4.092.223	1.281.824	3,19	0,01
2018	11.128.984.988	33	3.260.354	892.026	3,66	0,01
2019	10.650.947.790	17	8.167.316	2.069.858	3,95	0,02
2020	7.897.095.769	7	5.594.865	1.084.977	5,16	0,01
2021	11.948.896.309	5	291.352	53.996	5,40	0,00
2022	13.099.925.718	2	11.029.166	2.135.366	5,17	0,02
2023	11.997.506.946	27	15.851.206	3.173.944	4,99	0,03

Fonte: Banco Central do Brasil, ComexStat e Ipeadata.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Em dólares nominais.

Observa-se que a utilização do SML é reduzida em relação ao total do comércio bilateral durante todo o período,²⁷ mas tem alcançado aproximadamente 10 mil operações anuais de exportações do Brasil para a Argentina, respondendo por pouco mais de 5% desse comércio nos últimos três anos. A perda de valor do peso desincentivou operações de exportação argentinas por meio desse mecanismo. Por sua vez, a maior estabilidade relativa do real e do guarani perante o dólar levou o comércio bilateral entre Brasil e Paraguai a concentrar em termos relativos a maior parte das transações cursadas pelo SML dentro do Mercosul. Com relação às empresas que utilizam o sistema, relatório da CEPAL apresentado no GT2 aponta que a maioria é brasileira (60%), concentrada nos estados do Sul do país (CEPAL, 2012b). No caso da Argentina, as operações realizadas não superam os US\$ 50 mil para 46% das transações totais canalizadas, enquanto no caso brasileiro, a maior parte das exportações registradas foi realizada por grandes empresas industriais, em muitos casos como operações intrafirmas.

No caso do Sucre, as operações cursadas estavam em ascensão no período em que o relatório da CEPAL foi apresentado, de 0,22% para 4,12% das operações comerciais totais entre 2010 e 2011 (CEPAL, 2012b). O mecanismo favorece a participação de pequenos e médios produtores no comércio exterior pelos princípios de complementaridade e solidariedade do acordo Alba-Tratado de Comércio dos Povos (TCP). Com relação à participação das empresas, do total de 170, apenas duas eram públicas, e as restantes, privadas.

Com relação aos desafios para fortalecer os sistemas de pagamentos com o objetivo de dinamizar o comércio, no caso do CCR, CEPAL (2012b) aponta três temas que precisam ser melhorados: i) o prazo de aceitação de débitos; ii) o aumento de linhas de crédito; e iii) o custo de oportunidade para bancos centrais, instituições financeiras e operadores privados.

Inicialmente, o Convênio previa o prazo de nove meses para a aceitação de débitos. Ficava estabelecido que os débitos entre bancos centrais eram aceitos após nove meses da sua data de registro, aumentando o risco de que a transação comercial não fosse aceita pelo Banco Central do importador após ter sido paga, obrigando o Banco Central do exportador a devolver o pagamento. A redução do prazo dos débitos de nove para quatro meses foi benéfica para aumentar a segurança e a confiança no sistema.

Outro tema considerado com relação ao CCR é o aumento do montante das linhas de crédito, porém esse aumento implica que os bancos centrais precisariam assumir um risco privado maior por serem garantidores das operações, o que gera reticência por parte das autoridades monetárias.

Por último, quando se menciona a necessidade de diminuir o custo de oportunidade se está referindo, na verdade, aos altos custos gerados pelas taxas de juros estabelecidas para liquidar os pagamentos – a London Interbank Offered Rate (Libor) – em dólar estadunidense. Como essa taxa era superior ao rendimento que se obtinha pela aplicação das reservas internacionais, havia um incentivo ao pagamento adiantado, o que gerava um aumento dos fluxos de divisas entre bancos centrais, em vez de sua redução.

Para reduzir os pagamentos antecipados foram propostas algumas alternativas, entre elas: i) a criação de um fundo garantidor que permitisse enfrentar o incumprimento das obrigações de pagamento e a redução do período de compensação; ii) a ampliação da oferta de instrumentos financeiros disponíveis para reduzir riscos e aumentar incentivos para o uso do sistema; e iii) reforçar a cooperação

27. Para uma análise mais completa das relações econômicas bilaterais entre Argentina e Brasil, conferir Barros *et al.* (2022).

e colaboração entre bancos centrais e entre estes e o sistema financeiro para reduzir custos financeiros das operações comerciais e aumentar a homogeneidade entre as normativas dos bancos centrais.

Com relação ao SML, CEPAL (2012b) aponta que o principal objetivo do sistema é incorporar as pequenas e médias empresas ao comércio intrarregional, já que elas são agentes fundamentais para a produção e o emprego das economias regionais. Outra sugestão apontada pelo estudo é a complementação por bancos de desenvolvimento, já que as pequenas e médias empresas têm menor acesso ao financiamento, em comparação com as grandes empresas. Adicionalmente, o estudo sugere ampliar a difusão do uso do sistema e a inclusão de mais parceiros comerciais.²⁸

Para o Sucre, os desafios apontados no informe foram: i) projetar-se como um mecanismo de pagamentos de grande crescimento; ii) contribuir ao incremento sistêmico do comércio intrarregional em quantidade e qualidade; iii) consolidar a integração financeira entre os países por meio do crescimento das redes de interdependência entre os bancos operativos autorizados; e iv) posicionar o sucre (XSU) como referência para eventual conformação de uma moeda regional da América Latina.

3.2.3 GT3: incentivo ao comércio intrarregional e à integração socioprodutiva

Na reunião do CSEF de agosto de 2011 foi definido que o GT3, coordenado pelas delegações de Brasil e Chile, teria a tarefa de incentivar o comércio intrarregional. Para tal, seriam adotadas medidas que procurassem incrementar o fluxo de comércio, levando em consideração as assimetrias existentes entre as economias dos países e buscando a confluência para a complementação socioprodutiva. As bases para a integração comercial seriam a cooperação, o aproveitamento de capacidades e potencialidades da região, o uso sustentável de recursos naturais assim como a criação de empregos.

No documento apresentado pelo GT3 na reunião do CSEF de novembro de 2011, salientou-se a necessidade de que os órgãos competentes dos Estados-membros da Unasul adotassem decisões coordenadas e de médio ou longo prazo. Adicionalmente foram feitas as recomendações que se seguem.

- 1) Identificar os setores com capacidade de substituição de importações extrarregionais, aumentando o potencial econômico para enfrentar a desaceleração da demanda global, dinamizando o comércio regional e, desenhar políticas coordenadas no âmbito da Unasul.
- 2) Identificar as potencialidades e o encadeamento produtivo de setores a expansão da oferta rapidamente para os mercados da região. Avaliar as barreiras não tarifárias com relação aos setores que impeçam o desenvolvimento do comércio, levando em consideração o critério de complementaridade e as assimetrias existentes.
- 3) Avaliar os mecanismos existentes de financiamento ao comércio exterior para cada país com o objetivo de adotar estratégias que permitissem uma aplicação mais eficiente desses recursos.
- 4) Avaliar a viabilidade da estratégia de abertura de uma rede de escritórios comerciais da Unasul como plataforma para obter informação sobre os diferentes mercados e providenciar tecnologias orientadas a pequenas e médias empresas.
- 5) Impulsionar por meio do Cosiplan o desenvolvimento da infraestrutura e logística em função dos objetivos regionais de expansão do comércio e aumento das capacidades produtivas, levando em consideração as assimetrias e os países sem litoral marítimo.

28. O relatório é anterior à entrada de Uruguai e Paraguai no sistema.

Em maio de 2012, o GTIF realizou sua 14ª reunião plenária para coordenar os trabalhos e os grupos de trabalho apresentaram seus avanços, estudos elaborados e propostas de trabalho. No mesmo mês, foi realizada a primeira reunião de trabalho do GT3 sobre comércio intrarregional, em que foram apresentados estudos e foi solicitado à CEPAL a elaboração de insumos técnicos sobre os seguintes temas: encadeamentos produtivos e capacidades produtivas; fortalecimento de participação das pequenas e médias empresas no comércio exterior; identificação de setores potenciais para o comércio intrarregional; relação entre comércio, emprego e desenvolvimento; incorporação de valor agregado às exportações; assimetrias de desenvolvimento com ênfase em países mediterrâneos; barreiras não tarifárias ao comércio em setores com potencialidades de crescimento; importações intra e extrarregionais por intensidade tecnológica.

Na Oficina sobre Promoção ao Comércio Intrarregional entre países da Unasul, que teve lugar na primeira reunião do GT3, em maio de 2012, em Santiago do Chile, foram apresentados dois documentos produzidos pela CEPAL. O primeiro tratou da disponibilidade de dados de comércio para os países da América do Sul e apresentou as seguintes recomendações: i) fortalecer a produção e consolidação de dados em nível nacional; ii) integração e apoio técnico da Aladi, Comunidade do caribe (Caricom) e Organização das Nações Unidas (ONU); e iii) verificar a necessidade de assistência técnica aos países da Unasul, já que foi percebida a falta e discrepância nos dados de comércio. O segundo estudo apresentado foi sobre comércio intrarregional na Unasul, sua caracterização, avanços e desafios. O documento concluiu que, embora tivesse havido recuperação desde a crise financeira global, as exportações intrarregionais perderam peso relativo em relação às extrarregionais, com alta variabilidade entre os membros. O estudo destacou que as exportações realizadas dentro da América do Sul possuíam maior conteúdo manufaturado, e o comércio intrarregional no período de 2002 a 2012 estaria abaixo de seu potencial.

O estudo cepalino apontou que o emprego associado ao setor exportador se encontrava entre 13% e 24% na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e no Uruguai. Os setores exportadores agrícolas e de serviços geravam mais empregos diretos, porém com baixo encadeamento produtivo; enquanto o setor exportador manufatureiro gerava mais empregos indiretos, com maior encadeamento produtivo. Este último setor tinha na região o seu principal mercado, e as exportações que geram mais empregos estão associadas a ele.

Ainda segundo o estudo, estimava-se que entre 60% e 88% das empresas exportadoras da América do Sul eram pequenas e médias, com grande vocação de exportação intrarregional. Porém, somente um quarto do emprego gerado pelas pequenas e médias empresas era direto – e se estimava que para cada empresa desse tipo exportadora existiam entre sete e onze empresas fornecedoras de tamanho similar.

Com relação aos acordos comerciais, o estudo avaliou que houve grande avanço na eliminação de tarifas ao comércio, mas ainda persistiam medidas não tarifárias, insuficiente aproveitamento das regras de origem e atraso na agenda de integração profunda, a saber: serviços, investimento, compras públicas, harmonização de normas e *standards* técnicos, política de concorrência, desenvolvimento de redes de produção, entre outros. Além dos pontos analisados, foram apontadas a necessidade de serviços de boa qualidade e competitivos para viabilizar a inserção nas cadeias globais de valor e a melhora no investimento em infraestrutura e a facilitação de comércio.

As recomendações do estudo sobre comércio intrarregional foram as seguintes: i) retomar a agenda de convergência para a integração econômica e comercial; ii) intensificar esforços para estabelecer regimes comuns de origem, salvaguardas e solução de controvérsias no marco da Aladi; iii) aproveitar melhor as regras de origem; iv) incorporar disposições que permitissem acumular o regime de origem a outros acordos entre membros; v) avançar em acordos via Aladi relativos aos obstáculos técnicos ao comércio (Acordo Regional nº 8 – AR8); e vi) acelerar a implementação de mecanismos como a janela única de comércio exterior (*ventanilla única de comercio exterior* – Vuce), operador econômico autorizado e resoluções antecipadas.

Em setembro de 2012, o GT3 realizou o segundo Seminário sobre Financiamento ao Comércio Intrarregional, além de apresentações do Banco Central da Bolívia, Banco Bice, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Itaú, Banco Latino-Americano de Exportações (Bladex) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre experiências de financiamento ao comércio exterior e da participação da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). Destacou-se o debate sobre a participação nas cadeias de valor, emprego exportador e empresas exportadoras na América Latina, a partir do estudo da CEPAL.

Com base nos insumos e nas discussões o grupo decidiu: i) identificar os pontos focais de cada país e fornecer informações à CEPAL para o seguimento do estudo e trabalhos futuros; ii) validar e completar as informações contidas no estudo da CEPAL sobre sistema de apoio público de garantia, seguro e crédito para promover o comércio exterior; iii) aprofundar a análise sobre concessão de garantias à exportação na região; iv) realizar um evento que reunisse representantes do sistema de apoio oficial para identificar e sugerir espaços de cooperação técnica e ações opcionais coordenadas entre as instituições ligadas ao tema; e v) solicitar à CEPAL um projeto de financiamento para as atividades.

Em novembro de 2012, o GTIF se reuniu em Lima para apresentação dos relatórios dos grupos de trabalhos, e o CSEF publicou uma declaração que pode ser sintetizada nas orientações a seguir.

- 1) Avaliar a estruturação de uma rede voluntária de *swaps* contingentes entre bancos centrais tendo em consideração as particularidades de cada país. O instrumento seria acionado para enfrentamento de crise de balanço de pagamentos causada por desequilíbrios temporais, reversões de fluxos de capitais, volatilidade financeira e de termos de troca.
- 2) Continuar as discussões para expansão do FLAR e da iniciativa relativa ao novo fundo de reservas.
- 3) Solicitar que o GTIF promovesse o uso de moedas locais por meio da ampliação de sistemas de pagamento, aumentasse a assistência técnica sobre sistemas de pagamentos; estudasse as possibilidades e oportunidades para construir mecanismos efetivos de garantias e avaliasse as possibilidades de interconexão entre os sistemas de pagamentos e destes com os demais entes da arquitetura financeira.

Adicionalmente, destacaram-se dois pontos: i) a necessidade de se limitar a ação dos fundos de situações especiais (fundos abutres) para que a atuação desses agentes especulativos não afetasse a obtenção de acordos entre devedores e credores e colocasse em risco a estabilidade financeira global, agenda pautada pela Argentina; e ii) a entrada em vigor do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, reforçando o convite para os Estados não signatários.

Em 2013 e 2014, os grupos de trabalho continuaram se reunindo e avançando na avaliação da situação e no levantamento de propostas. Na declaração do CSEF de julho de 2014 há uma síntese do que cada grupo fez. Com relação ao GT3, foi solicitado apoio econômico para a elaboração de estudos sobre cadeias de valor e complementação produtiva entre os países da Unasul e sobre disponibilidade de garantias à exportação intrarregional, ambos elaborados pela CEPAL.

Em outubro de 2017 foi realizada a XXI Reunião plenária do GTIF, e os temas tratados foram: i) panorama macroeconômico e perspectivas de crescimento; ii) desenvolvimento de mercados de capitais locais; iii) futuro do trabalho; iv) infraestrutura; e v) inclusão financeira. Na minuta da reunião consta que houve apresentações de informes por parte da CEPAL, do Cosiplan e dos países sobre os temas elencados para debate pela presidência *pro tempore*. No relatório apresentado pela CEPAL mencionado na minuta, a avaliação da conjuntura econômica internacional e regional era otimista. A delegação do Chile fez uma apresentação sobre mercados de capitais locais e apresentou a sua experiência e ferramentas para promoção deles. A delegação da Argentina fez uma apresentação sobre a importância de discutir o futuro do trabalho e o impacto das novas tecnologias no mercado de trabalho da região. De acordo com a minuta, a CEPAL apresentou os avanços do documento sobre mecanismo de financiamento ao investimento para infraestrutura, a nível nacional, regional e global, com ênfase em infraestrutura. O Cosiplan participou como convidado da reunião do GTIF e realizou uma apresentação de sua missão, apontando objetivo, funcionamento, projetos e investimentos em infraestrutura da integração. Para finalizar, a CEPAL realizou uma apresentação sobre o panorama na região da inclusão financeira; e Paraguai e Uruguai, sobre seus programas relacionados ao tema.

Posteriormente, em novembro e dezembro de 2017, foram realizadas duas videoconferências que coincidiram com a preparação final para a realização da Cúpula do G20 na Argentina (Ortiz, 2018). Essas reuniões do GTIF tinham o objetivo de preparar o rascunho do Plano de Ação Bianual 2018-2020, com a proposta de debater novas linhas de trabalho para os grupos de trabalho, pois várias delegações haviam considerado as discussões como superadas. Além disso, estava programada uma terceira reunião presencial do CSEF em janeiro de 2018, que acabou não acontecendo. Ela seria antecedida por uma reunião presencial do GTIF, na véspera, e ocorreria na mesma semana e local em que se encontrariam na Argentina os ministros de economia e presidentes dos bancos centrais do G20. O GT3 tinha, para esse ano, dois trabalhos em desenvolvimento elaborados pela CEPAL, vinculados a projetos do Fundo de Iniciativas Comuns: um estudo sobre garantias à exportação intrarregional e temas comerciais da integração produtiva e outro sobre cadeias de valor e complementação produtiva entre os países da Unasul. Outras duas propostas apresentadas ao GTIF foram: a criação de uma página *web* do CSEF, com o objetivo de dar acessibilidade, organização e transparência à estrutura e as atividades desenvolvidas pelo conselho; e a criação de uma revista do CSEF para tratar sobre os temas econômicos e de integração na região. Os projetos foram preparados pela Diretoria de Assuntos Econômicos da Secretaria-Geral da Unasul e podem ser considerados como os últimos trabalhos relacionados ao CSEF antes da paralisação da organização.

4 O LEGADO DO CSEF PARA OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DA ECONOMIA SUL-AMERICANA

Diante do histórico do CSEF, é evidente que há um legado a ser promovido. Em primeiro lugar, destaca-se a cooperação dos doze países sul-americanos na pauta econômica e financeira, coordenada por meio de um conselho e uma instituição, elementos cruciais para conferir coesão à cooperação

setorial. Nesse sentido, a dimensão político-institucional da cooperação pode ser considerada pioneira e digna de resgate. Em segundo lugar, o conteúdo dos debates também merece destaque, uma vez que as estratégias que foram propostas não se restringiram a um período específico da economia sul-americana mas, sim, abordaram os desafios estruturais que permeiam a história econômica da região. Assim, o legado do CSEF reside tanto na experiência institucional da integração regional em temas econômicos e financeiros como nas formulações resultantes dessa cooperação.

Do ponto de vista político-institucional, é fundamental reconhecer que a região nunca havia experimentado um nível tão elevado de institucionalização nessa agenda como o proporcionado pelo CSEF. Esse conselho estabeleceu um marco pioneiro ao convocar participantes de diversos setores da economia dos países-membros para o diálogo regional. Líderes governamentais dos doze países, juntamente com representantes de instituições multilaterais, tais como a CEPAL das Nações Unidas, bancos e organizações regionais foram reunidos para coordenar as capacidades de cada um na implementação das políticas desenvolvidas nesse contexto. Assim, a Unasul e o CSEF desempenharam um papel relevante na história regional, criando um ambiente institucional propício para o fomento da cooperação e para a integração econômica e financeira da América do Sul em uma plataforma multiator e multinível.

Considerando que a Unasul era a entidade regional composta pelos doze países como membros plenos, a ampla representação no conselho e sua afiliação a uma instituição comum a todos os Estados sul-americanos proporcionaram, naquela fase da integração regional, uma oportunidade para a formulação de uma agenda econômica e financeira a partir de um espaço abrangente de cooperação, evitando sobreposição de ações, promovendo maior sinergia entre os atores e gerando uma memória institucional de domínio público no tema, conforme indicado nos objetivos específicos do estatuto do conselho, que estabelece o propósito do CSEF como “fortalecer a integração financeira da Unasul, considerando as experiências existentes na região e novas iniciativas que aprofundem este processo” (Unasul, 2011c, tradução nossa).

Além disso, em comparação a outros fóruns internacionais que reúnem representantes de ministérios da Fazenda e de bancos centrais, como o Banco de Compensações Internacionais (BIS) e o G20, sob o CSEF é possível que outros países da América do Sul, além do Brasil e Argentina, participem da elaboração da política financeira que impacta a região. Assim como o BIS funciona como a “organização internacional dos bancos centrais” (Pinto, 2020, p. 349), o CSEF pode oferecer um espaço para a diplomacia dos bancos centrais sul-americanos, proporcionando um ambiente de cooperação econômica e financeira mais transparente e inclusivo, baseado na cooperação e solidariedade regional.

Sob o CSEF, a conscientização de que não apenas os desafios mas também as soluções podem ser compartilhadas, representa uma mudança paradigmática que impulsiona os processos de integração econômica regional, seja no âmbito comercial, produtivo ou financeiro. Como ressaltado por José Antônio Ocampo, ex-ministro da Fazenda da República da Colômbia e intelectual dedicado ao tema, um dos maiores paradoxos da globalização em curso é “a coexistência de processos econômicos que têm alcance mundial com políticas econômicas que em muitos lugares seguem sendo essencialmente nacionais ou, no melhor dos casos, regionais” (Ocampo, 2013, p. 11, tradução nossa). Nesse contexto, o CSEF tinha a capacidade de unir esforços em alternativas comuns para desafios historicamente compartilhados entre os países da região.

A CEPAL, desde a sua fundação, em meados do século passado, promoveu a integração econômica regional como estratégia para impulsionar a industrialização e superar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos (Bielschowsky, 2000). Segundo aponta Martins (2017, p. 84), mesmo quando a dimensão financeira passou a ser enfatizada, mais tarde naquele século, o foco estava no financiamento para a industrialização. Assim, o estruturalismo latino-americano concentrou-se majoritariamente nas dinâmicas produtivas e comerciais. Entretanto, de acordo com Ocampo, a institucionalidade financeira pode ser vista, em parte, como um correlato da institucionalidade comercial (Ocampo, 2013, p. 8). Isso implicaria a criação de mecanismos de pagamento que facilitem o comércio intrarregional, apoiem países com desequilíbrios na balança de pagamentos e financiem o desenvolvimento de regiões mais atrasadas, investindo em infraestrutura e provendo bens públicos regionais. Assim, destaca-se a importância da incorporação da dimensão financeira no debate sobre a integração e desenvolvimento regional, a fim de assegurar o funcionamento eficiente do sistema econômico como um todo.

Conceitualmente, a integração financeira pode ser compreendida por meio de duas abordagens: a expansão das atividades financeiras transfronteiriças entre os países ou a busca de uma integração que visa estabelecer um mercado único. No primeiro tipo de integração, as instituições, mercados e investidores dos diferentes países interagem seguindo os fluxos de mercado, enquanto no segundo tipo há uma coordenação política para o desenvolvimento institucional associado ao processo de integração (Martins, 2017, p. 87). Portanto, “a integração financeira deve ser compreendida não apenas com base em seus aspectos econômicos, mas também deve abranger os elementos institucionais e políticos que lhe são inerentes” (Martins, 2014, p. 89).

Dessa forma, o CSEF representa um avanço significativo e um marco histórico na política institucional da integração financeira regional, em função de o cenário regional ser marcado por uma arquitetura financeira heterogênea e descoordenada (Castiglioni, 2013, p. 24). A relevância do CSEF para a região reside precisamente na intenção de coordenar politicamente iniciativas já existentes e formular uma estratégia regional comum, buscando assegurar a ampla adesão dos países envolvidos.

É nesse passo que o segundo ponto do legado do conselho, o conteúdo produzido em seus anos de funcionamento, ganha destaque, pois, ao proporcionar o espaço propício para o diálogo e a cooperação entre os países, foi possível identificar questões centrais para a região no âmbito financeiro. Entre elas, ressaltam-se a dependência do dólar, a escassez de divisas e as dificuldades de acesso ao financiamento para o desenvolvimento, aspectos que serviram como base para as diretrizes dos grupos de trabalho. Em resposta à alta dependência dos fluxos financeiros internacionais, foram propostos mecanismos com capacidade de atuação contracíclica em períodos de crise global, assim como instrumentos voltados para a manutenção da sustentabilidade financeira da região, com o objetivo de diminuir ou reverter os impactos provocados pela volatilidade da economia internacional.

A economia sul-americana apresenta características estruturais que implicam vulnerabilidades que ainda não foram superadas. Os temas centrais de seus três grupos de trabalho são inerentes e perenes, mesmo que suas agendas exijam atualização. Assim, a sistematização dos temas e agendas do passado recente é condição *sine qua non* para a retomada da integração financeira regional.

Observa-se um exemplo claro do paradoxo destacado por Ocampo, que ressalta como crises globais frequentemente provocam respostas individuais dos países, em vez de soluções coletivas. Na América do Sul, durante os anos 2000, essa tendência não foi exceção. Houve uma diminuição

na cooperação entre os países, evidenciada, por exemplo, na crise interna do Mercosul, a qual, devido a pressões da economia global entre 1998 e 2002, resultou na queda do comércio intrarregional e na aplicação de medidas individuais para recuperação econômica (Coutinho, Hoffmann e Kfuri, 2007). Além disso, foram observados esforços para atrair investimentos externos, sobretudo na forma de privatizações e de desnacionalização de empresas estatais, fomentando assim a ascensão de fundos abutres.²⁹ Esse quadro econômico foi realidade em outros períodos da história econômica da região. Na década de 1990, devido à elevada dívida externa contraída para financiar o desenvolvimento nos anos 1970, houve a implementação de políticas de abertura comercial e financeira associadas a organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Mundial (FMI) e o Banco Mundial (Castiglioni, 2014, p. 23). Esse período foi marcado por negociações para redução da dívida, privatizações e desnacionalização de ativos como estratégias para atrair recursos. Além disso, ocorreram pagamentos de juros e remessas de lucros para o exterior, como consequência da financeirização e da presença predominante de capitais internacionais em setores estratégicos das economias sul-americanas (Severo, 2019, p. 360).

Ou seja, mesmo com a evolução das variáveis ao longo do tempo, as crises econômicas na América do Sul tendem a repetir o padrão de elevada vulnerabilidade externa e falta de cooperação financeira em nível regional. Tanto na década de 1990 quanto na de 2000, as crises afetaram os países sul-americanos devido à dependência de investimentos estrangeiros. Diante da redução desses investimentos, fuga de capitais e escassez de financiamento internacional, as respostas individuais dos países frequentemente se voltaram para a privatização e a desnacionalização. Essa dinâmica poderia ter sido diferente se existisse coordenação macroeconômica entre os países da América do Sul, com mecanismos projetados para mitigar choques externos na economia regional.

Segundo Ocampo, há a necessidade premente de estabelecer uma arquitetura financeira internacional mais adequada aos dias atuais. Para enfrentar os desafios específicos da América Latina, propõe uma nova arquitetura financeira regional, a qual deve compreender um sistema monetário regional, acompanhado de regulamentação financeira e uma banca multilateral de desenvolvimento. Tal proposta tinha três objetivos principais: diminuir a dependência dos países sul-americanos em relação ao dólar, reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia em relação às instituições financeiras tradicionais, como o FMI, o BID e o Banco Mundial (Calixtre e Barros, 2010, p. 22).

O CSEF desempenhou um papel crucial na sistematização das abordagens para enfrentar os desafios da estrutura econômica da América do Sul, revitalizando o debate e envolvendo uma gama mais ampla de atores no planejamento estratégico da economia regional. Entre suas principais contribuições, o conselho incentivou o desenvolvimento de sistemas de pagamentos locais, fundos e bancos de cooperação financeira. Os sistemas de pagamentos locais incluem o CCR da Aladi, que envolve doze países sul-americanos, o SML entre Brasil e Argentina, no contexto do Mercosul e da Aladi, e o Sucre, a moeda local dos países-membros da Alba, que inclui Bolívia, Cuba, Equador, Honduras,

29. Os chamados fundos abutres funcionam na aquisição de dívidas de países em dificuldades financeiras para depois processá-las em busca de lucros substanciais e têm um impacto significativo na economia sul-americana. Esse fenômeno é particularmente preocupante para países como o Equador, que adotou o dólar americano como sua moeda oficial. A dolarização, embora traga uma certa estabilidade monetária, também limita a capacidade do governo equatoriano de controlar a política monetária, crucial para lidar com crises econômicas. Há riscos em ter os investimentos associados ao capital externo, pois são voláteis e não ligados ao setor produtivo (Padula, 2010, p. 134), impactam a conta de capitais (Ocampo, 2013, p. 14) e estão sujeitos a diretrizes e regulações externas (Martins, 2017, p. 88). Por isso a Constituição de Montecristi, do Equador, considera a possibilidade de uma moeda regional, por ser vista como uma tentativa de superar as limitações da dolarização e fortalecer a autonomia econômica frente aos desafios impostos pelos fundos abutres.

Nicarágua e Venezuela. Os fundos são o FLAR, criado em 1978, e o Focem, um mecanismo do Mercosul para cooperação financeira e redução de assimetrias estruturais entre os países-membros. Com relação aos bancos, foi reconhecida a importância do CAF, banco que se originou do processo de integração andina e que expandiu sua membresia para incluir outros países latino-americanos, caribenhos e europeus, consolidando-se como o Banco de Desenvolvimento da América Latina. Além disso, deu-se destaque ao Fonplata, com projetos significativos em matéria de integração regional financeira e de infraestrutura.

Dialogando com os pressupostos da chamada Nova Arquitetura Financeira Regional, o CSEF discutiu também a necessidade de fomento do Banco do Sul como um banco multilateral de financiamento regional. De acordo com o debate empreendido pelo CSEF, o banco pode desempenhar um papel importante na nova arquitetura financeira regional.

Por fim, um tema que aparece na pauta do CSEF e que merece destaque nessa discussão é a proposta de uma moeda local compartilhada na América do Sul, com a finalidade de criar identidade monetária na região. A utilização de uma moeda regional como o Sucre, já implementado em Equador, Bolívia, Venezuela e Cuba, enseja o debate para outras iniciativas, como o próprio SUR. O atual ministro da Fazenda do Brasil, Fernando Haddad, e o atual diretor de política monetária do Banco Central, Gabriel Galípolo, indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para assumir o próximo mandato da presidência do banco, discutiram essa possibilidade em um artigo publicado na *Folha de São Paulo* em abril de 2022, destacando o papel do dólar como um instrumento de poder político no sistema financeiro internacional. A moeda proposta, denominada SUR, representa uma ideia ambiciosa e significativa no contexto da integração financeira regional. Nesse artigo, intitulado *Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional*, Haddad e Galípolo argumentam que a adoção de uma moeda compartilhada na América do Sul, com maior liquidez internacional, poderia aumentar a integração do comércio. Além disso, defendem que a moeda comum tem capacidade de ampliar a soberania dos países da região, devido ao fato de que as moedas fortes, como o dólar americano e o euro, dominam as reservas e sistemas de pagamento internacionais, exercendo influência significativa nas economias globais.³⁰

Apesar da sua importância, porém, o CSEF realizou sua última reunião em 2017. Esse desfecho foi consequência do esmorecimento da integração regional na América do Sul durante a segunda metade da segunda década deste século, resultando na suspensão das atividades não só do CSEF, como de outros conselhos vinculados à Unasul. Esse processo foi caracterizado pela omissão brasileira e por tentativas sem êxito de criação de espaços regionais fracionados por parte do Chile (Fórum Prosul) e do Peru (Grupo de Lima), com forte influência estadunidense, principalmente entre 2017 e 2020, sob o governo de Donald Trump (Barros e Gonçalves, 2021). Concomitantemente à fragmentação política, observou-se uma desintegração econômica no âmbito regional (Barros, 2022). O contexto de

30. O artigo traça um paralelo entre as crises financeiras da década de 1970 e o ano de 2008, destacando o papel do dólar. Os autores argumentam que tanto na década de 1970 quanto em 2008, a força do dólar e as políticas monetárias dos Estados Unidos, especialmente a elevação das taxas de juros, tiveram impactos significativos na solvência de diversos países, incluindo o Brasil e outras nações da América Latina. Na crise de 2008, a força do dólar permitiu ao Federal Reserve System (FED), o banco central norte-americano, sustentar os preços no mercado financeiro, oferecendo liquidez e demandando ativos. O SUR, portanto, seria uma ferramenta capaz de facilitar a participação de países com baixo nível de reservas, como Argentina e Venezuela, no sistema financeiro internacional. Além disso, poderia atuar como um contrapeso às limitações e medidas impostas pelos países detentores de moedas fortes no mercado financeiro global. A criação de uma moeda regional compartilhada poderia, assim, oferecer uma alternativa para reduzir a dependência de moedas estrangeiras e fortalecer a autonomia econômica e financeira da região (Haddad e Galípolo, 2022).

mudanças nas dinâmicas políticas e alianças estratégicas dos países sul-americanos contribuiu para a interrupção das atividades do CSEF e refletiu as transformações nas relações internacionais da região.

A derrota parcial do projeto da Unasul aponta para a incompreensão do seu papel e da sua importância. Durante sua plena vigência a Unasul foi fator estabilizador da região – permitindo maior conhecimento mútuo entre os atores para reduzir conflitos, permitiu avançar na agenda de infraestrutura, de segurança regional, de saúde, entre outras. A região sentiu a ausência da organização ao não apresentar ações conjuntas relevantes em saúde pública durante a pandemia de covid-19, nem qualquer esboço de políticas articuladas para a recuperação econômica. A cooperação em defesa diminuiu drasticamente e não houve atualização da carteira de projetos de infraestrutura nem lançamento de qualquer projeto ambicioso de integração regional em transporte ou energia (Barros, 2023, p. 121).

Em 2023, seis anos após a última reunião do CSEF e a suspensão de vários projetos de integração regional, o Brasil voltou a buscar a integração regional e a articular agendas conjuntas com a totalidade de seus vizinhos. O país responde por aproximadamente metade do território, da economia e da população da América do Sul e mostrou capacidade de liderar processos importantes nas décadas anteriores. No fim de 2022, com a vitória eleitoral de Lula da Silva sobre Jair Bolsonaro, observou-se o início de um novo ciclo para a integração regional. O programa do governo eleito apresentava a integração da América Latina e o fortalecimento do grupo de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) como prioridades de política externa. O país retornou à Unasul, reafirmou seu Tratado Constitutivo e, ainda no primeiro semestre do novo governo, promoveu a reunião dos doze presidentes da América do Sul, no evento conhecido como o Consenso de Brasília. Em 30 de maio de 2023, reestabeleceu-se um espaço regional em nível presidencial que pode permitir o início da atualização da agenda de cooperação econômica e financeira na América do Sul.

Com a meta de revitalizar um diálogo contínuo para fomentar a integração regional, estimular a cooperação e reforçar a representatividade da América do Sul no cenário mundial, o Consenso de Brasília deu origem a um grupo de contato, liderado pelos chanceleres, para avaliação das experiências dos mecanismos sul-americanos de integração e a elaboração de um mapa do caminho para a integração da América do Sul, a ser submetido à consideração dos chefes de Estado. Em poucos meses, foram consensuadas dezessete áreas-chave para colaboração e esforços conjuntos sintetizados no referido mapa do caminho da integração da América do Sul. Destas, pelo menos quatro são pertinentes às atividades do CSEF: comércio e investimentos; financiamento ao desenvolvimento; infraestrutura e transporte; e integração produtiva.

A partir disso, há expectativas de que os países assumam compromissos decorrentes dessa nova fase de articulação. Esses compromissos, especialmente nos aspectos relacionados ao âmbito do CSEF, poderão se beneficiar significativamente do progresso já alcançado por esse conselho.

Há um lento processo de recuperação da governança de integração regional em infraestrutura que pode inspirar o resgate da integração financeira na América do Sul. Em novembro de 2023 foi realizado o *workshop* Uma Nova Agenda de Infraestrutura para a América do Sul, que antecedeu, na mesma semana e local, a primeira reunião presencial sobre infraestrutura com os países da região depois da paralisação do Cosiplan em 2017. Esse evento, organizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e Ipea, contou com a participação dos principais bancos multilaterais e fez um balanço crítico das iniciativas anteriores para atualizar a agenda às necessidades do tempo presente (Barros, 2024).

Na agenda de integração financeira, a liderança brasileira pode exercer um papel fundamental na concretização dos objetivos do Consenso de Brasília, aproveitando as discussões prévias realizadas no âmbito do CSEF. O objetivo de colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos de desenvolvimento como a CAF, o Fonplata, o Banco do Sul e o BNDES, por exemplo, foi um tema presente na primeira reunião do conselho, em agosto de 2012, e que reapareceu no discurso do presidente Lula durante a reunião do Consenso de Brasília, onze anos depois. O Brasil, como a maior economia da região, desempenha um papel estratégico na articulação com o sistema de bancos multilaterais, não apenas por sua capacidade de aporte mas também por atrair elevados níveis de investimento. A institucionalização do Banco do Sul, ou a reforma profunda do Fonplata consolidando-se como Banco do Mercosul, poderiam complementar o sistema de bancos multilaterais já atuantes na região, como um banco multilateral exclusivo da América do Sul com a possibilidade de estender o acesso a todos os países da região, sendo, assim, um banco capaz de mitigar possíveis interferências extrarregionais na pauta de financiamento para o desenvolvimento.

Outro instrumento financeiro de nível regional que pode ser potencializado pelo governo brasileiro é o FLAR. Nesse sentido, seria estratégico seguir advogando para que os empréstimos inferiores ao valor das quotas dos países ao FLAR, de liberação expedita, possam ser contabilizados como parte de suas próprias reservas internacionais por parte do FMI.

A entrada no fundo seria vantajosa para o Brasil, que, embora não tenha enfrentado escassez de divisas nas últimas duas décadas e tenha acumulado uma das sete maiores reservas internacionais do mundo, sofre com os custos de oportunidade gerados quando países vizinhos enfrentam dificuldades de comércio regional devido à falta de reservas. Ademais, a confiança externa na economia regional é relevante para a atração de investimentos, e a existência de instrumentos financeiros que apoiem as economias da região contribui para o aumento da confiabilidade econômica.

Sob a liderança do Brasil, sobretudo no que toca aos encaminhamentos derivados do Consenso de Brasília, há uma oportunidade para se recuperar e atualizar projetos regionais anteriormente empreendidos no âmbito da Unasul. As discussões da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)/Cosiplan, por exemplo, estão sendo retomadas. Nesse sentido, é possível que o conteúdo do CSEF retorne à agenda regional. Nesse sentido, uma iniciativa tímida que merece destaque, como parte do calendário referente à presidência *pro tempore* do Brasil no Consenso de Brasília, foi a realização da Mesa Redonda de Altas Autoridades Sul-Americanas sobre Financiamento ao Desenvolvimento, em outubro de 2023. Além de autoridades dos países, participaram desse evento órgãos e entidades como o BID, o Banco Mundial, a CAF, a CEPAL, o Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fonplata, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), o BNDES, a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco do Brasil (BB) e o Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex). Esse encontro explorou as iniciativas para acesso ao financiamento para a região e também a representação dos interesses regionais em fóruns internacionais sobre reformas na arquitetura financeira global, “visando garantir uma abordagem equilibrada e humanitária para o desenvolvimento sustentável, abordando seus aspectos econômicos, sociais e ambientais em linha com os objetivos da Agenda 2030” (Brasil, 2023).

Com relação à inserção da região na governança global, é importante ressaltar a presidência *pro tempore* do Brasil no G20, fórum econômico multilateral que congrega países e blocos regionais que

juntos representam aproximadamente 85% do PIB, mais de 75% do comércio e cerca de dois terços da população global, cujas reuniões de alto nível entre os países pode ser aproveitada para debater a estrutura financeira regional. A Argentina, por exemplo, presidiu o G20 em 2018 enquanto também liderava a Unasul, uma oportunidade que quase foi aproveitada para uma reunião conjunta dos ministros da Fazenda e presidentes dos bancos centrais da América do Sul à margem do encontro do G20. Em 2024, o Brasil se encontrou em uma posição similar, na presidência *pro tempore* do G20. Esse cenário ofereceu uma janela de oportunidade não aproveitada plenamente para destacar a integração financeira regional no plano internacional. Em 2025, haverá nova possibilidade, durante o exercício da presidência *pro tempore* do BRICS, que tem entre suas prioridades a construção de sistemas alternativos de pagamentos e a consolidação e expansão de um banco de desenvolvimento com características interregionais e promotor da utilização de moedas locais, integrado pelo Brasil e que aguarda sua ratificação pelo Uruguai. Tudo isso em um contexto em que a China se consolida como principal parceiro comercial da América do Sul e, em paralelo, amplia e diversifica os acordos de *swap* em renminbi, assim como títulos denominados nessa moeda entre as reservas detidas pelo bancos centrais sul-americanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos estabelecidos pelo CSEF, como o desenvolvimento social com equidade, a integração financeira e a promoção do comércio intrarregional, refletiram a visão e a missão da Unasul de um espaço econômico sul-americano mais coeso e colaborativo. Os grupos de trabalho do CSEF, dedicados a questões como reservas e moedas regionais, desempenharam um papel inédito na busca por soluções para os desafios enfrentados pela região. No entanto, destaca-se que, após quase uma década de trabalho, a Unasul e, conseqüentemente, o CSEF foram impactados pelas consequências da fragmentação política e desintegração, tanto econômica como da governança regional, que levaram à suspensão de suas atividades. Apesar disso, o legado do CSEF permanece como um registro valioso a respeito do tema de cooperação e integração econômica na região sul-americana.

Nesse sentido, a *revitalização* da Unasul desponta como potencial a ser reincorporado na política externa dos governos sul-americanos, dada sua capacidade institucional de monitorar e possivelmente coordenar regionalmente tanto a crise quanto a estabilidade, ambas frequentemente vinculadas a fatores historicamente compartilhados. O constitucionalismo latino-americano traz o princípio integracionista nas cartas magnas de diversas nações – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela –, e a Unasul, como organização internacional que abarcou todos os países sul-americanos e deteve jurisdição internacional, concretizou parcialmente esse projeto. Embora não tenha sido a primeira iniciativa integracionista, a organização obteve êxito durante sua existência ao centralizar, sob uma perspectiva pluralista, algumas medidas já em vigor e outras que tiveram origem no seu âmbito. Por meio dos seus conselhos setoriais, pôde configurar um mecanismo importante para formular alternativas às crises regionais, incluindo as de natureza financeira.

Como parte desse processo, faz-se necessário debater a *revitalização e atualização do CSEF*, pois a diplomacia nas áreas econômica e financeira, conduzida pelos ministérios da Fazenda e pelos bancos centrais, pode desempenhar um papel significativo na região. A justificativa da existência do conselho permanece relevante, uma vez que a integração financeira regional continua a ocorrer por meio dos mercados, com muitas falhas, sem uma coordenação política efetiva. A coordenação política dos mecanismos de integração econômica e financeira pode beneficiar a economia regional.

No entanto, mais do que simplesmente retomar suas atividades, a agenda do conselho deve ser atualizada, garantindo que esteja junto a outros imbricamentos sociais. A integração econômica e financeira pode ser vista como uma oportunidade de criar bens públicos, entendendo a economia como parte do todo e diretamente conectada às áreas de meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia, educação e infraestrutura.

Por isso, o acervo teórico e técnico desenvolvido pelo CSEF durante sua atuação no período 2011-2017 pode ser utilizado na atualidade sul-americana, renovando-se com uma abordagem mais abrangente em seu planejamento estratégico, de modo a considerar a multidimensionalidade dos problemas e a necessidade de abordagens intersetoriais. Para que isso ocorra, é essencial que o conselho amplie seu escopo de trabalho e convoque outros setores ao debate, buscando relações com federações industriais, organizações da sociedade civil, departamentos universitários, *think tanks*, movimentos sociais e governos subnacionais.

Por fim, é importante ressaltar que o CSEF não contava com um corpo técnico de assessoramento além do diretor de assuntos econômicos da secretaria-geral da Unasul, e todo subsídio gerado nesse âmbito fora de contribuição de atores nacionais ou multilaterais que participavam na qualidade de membros ou convidados. Contar com uma equipe técnica própria é essencial para que, na pauta de integração econômica e financeira, haja produção que congregue as iniciativas existentes e proponha também conteúdo inovador. Ademais, essa mesma equipe poderia ter sido responsável pela conservação da memória institucional do CSEF da Unasul, tarefa à qual se dedicou este artigo.

A experiência do conselho pode servir como um ponto de partida para futuras iniciativas de integração regional na América do Sul, incluindo as derivadas do Consenso de Brasília, uma vez que o que foi produzido no seu âmbito tem importantes considerações a respeito da cooperação econômica e financeira para abordar os desafios comuns e promover o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALADI – ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. **Convenio de pagos y créditos recíprocos**: evaluación del funcionamiento del sistema de pagos de la Aladi en el año 2014. Montevideo: Aladi, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://www2.aladi.org/SitioAladi/documentos/ConvenioDePagos/Evaluacion2014.pdf>.

ALVES, E. E.; BIANCARELLI, A. M. Financial cooperation initiatives in Latin America: conditions of origins, subsistence and eventual vanishing. **Economics and Business Review**, v. 6, n. 4, p. 51-71, 2020. Disponível em: <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.18559/eb.2020.4.4>.

BARROS, P. S. Resultados del seminario Cadenas de Valor e Infraestructura y las necesidades de financiamiento. In: MREMH – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA; UNASUR – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL SUR; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur**: estrategias de Financiamiento regional. Quito: MREMH; UNCTAD, 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/memoria_taller_cooperacion_monetaria_y_financiera_2016_version_final_25_07_2016.pdf.

_____. Siete análisis de desintegración económica y fragmentación política en Sudamérica. In: IGLECIAS, W.; SUZUKI, J. C.; SEVERGNINI, N. B. (Org.). **América Latina**: relações internacionais e integração regional. São Paulo: Each, 2022. p. 58-85. (Série Prolam USP Debate, v. 3). Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/761/677/2517>.

_____. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. **Revista USP**, n. 136, p. 113-144, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964>.

_____. (Org.). **Uma nova agenda de integração para a América do Sul**. Brasília: Funag; Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13584>.

BARROS, P. S. *et al.* **Integração econômica bilateral Argentina-Brasil: reconstruindo pontes**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 44).

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasul, the Lima Group and Prosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100209>.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil. In: ORTIZ-MORALES, J. C.; STUHLREHER, A. (Ed.). **Concepciones alternativas de la integración latinoamericana**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022. v. 10.

BARROWCLOUGH, D. Presentación. In: MREMH – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA; UNASUR – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL SUR; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur: estrategias de financiamiento regional**. Quito: MREMH; UNCTAD, 2016. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/memoria_taller_cooperacion_monetaria_y_financiera_2016_version_final_25_07_2016.pdf.

BIANCARELLI, A. M. Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 3, n. 5, p. 127-177, 2008.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/50d73fa3-a289-4a38-98ac-5e5e6ae0696f/content>.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Org.). **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio – textos seleccionados del período 2008-2018**. Santiago: CEPAL, 2018. (Colección 70 años, n. 1). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ad17fbef-c199-4669-9082-a1e79ea123e5/content>.

BRASIL. Circular do Banco Central do Brasil nº 3.934, de 3 de abril de 2019. Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular nº 3.871, de 21 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 489: mesa redonda de altas autoridades sul-americanas sobre financiamento ao desenvolvimento**. Brasília: MRE, 25 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-redonda-de-altas-autoridades-sul-americanas-sobre-financiamento-ao-desenvolvimento-25-de-outubro-de-2023.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 19-25, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4710>.

CASTIGLIONI, L. **La nueva arquitectura financiera regional**. Buenos Aires: Clacso, 2013. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016010313/castiglioni_la_nueva_arquitectura_financiera_regional.pdf.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010**: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Santiago: CEPAL, 2009. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7479516b-2bb2-4792-9af5-621ca2a1376e/content>.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**: crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo. Santiago: CEPAL Chile, 2012a.

_____. **Insumo preparado por Cepal**: contribución al Grupo de Trabajo nº. 2 del GTIF CPR/Aladi, SML, Sucre. Quito: [s.n.], 2012b.

COUTINHO, M.; HOFFMANN, A.; KFURI, R. Raio X da integração regional. **Estudos e Cenários OPSA**, p. 1-58, 2007.

COZENDEY, C. M. Cooperación Económico-Financiera em UNASUR: nuevo campo de la Integración regional. **Voces em el Fénix**, n. 11, 1º nov. 2011. Disponível em: <https://voceselfenix.economicas.uba.ar/cooperacion-economico-financiera-en-unasur-nuevo-campo-de-la-integracion-regional/>.

FERRAZ, J. Governança em trânsito: contribuições para a alteração da governança regional ou uma questão de institucionalidade? In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe**: political, social, and economic forces, 1950-1957. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HADDAD, F.; GALÍLOPO, G. Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35-59, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/22/27>.

MARTINS, N. M. Integração financeira na América Latina entre 2000 e 2014: avanços, limites e caminhos à frente. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 83-136, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8212>.

MITRANY, D. A paz por meio da cooperação e da integração. In: BRAILLARD, P. (Org.). **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

NAREA, M.; BENZI, D. Crónica de una Secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. **Visioni LatinoAmericane**, n. 22, p. 48-67, 2020. Disponível em: <https://www.openstarts.units.it/entities/publication/19926d49-552d-4a36-8dab-8e56f885c82a/details>.

OCAMPO, J. A. **La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis**. Santiago: CEPAL, 2013. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 131). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/9735c263-60eb-45b2-9cca-db4bd07bf707/download>.

ORTIZ, D. Encontro do G20 termina com acordos sobre comércio global e mudanças climáticas. **G1**, Buenos Aires, 1º dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/01/encontro-do-g20-termina-com-acordos-sobre-comercio-global-e-mudancas-climaticas.ghtml>.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político estratégica. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PEDRO Buonomo, nuevo Presidente del Banco del Sur: “El desafío es lograr que vuelva a casa buena parte del dinero que América latina tiene afuera”. **Celag**, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.celag.org/pedro-buonomo-nuevo-presidente-del-banco-del-sur-el-desafio-es-lograr-que-vuelva-a-casa-buena-parte-del-dinero-que-america-latina-tiene-afuera/>.

PINTO, D. A. O. The quiet central bank diplomacy at the bank for international settlements (BIS): who gets voice and vote? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 345-377, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art12>.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, v. 18, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52003>.

SEVERO, L. W. Integração econômica da América do Sul: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014. In: DE PAULA, R. Z. A. *et al.* (Org.). **Economia brasileira: desenvolvimento e integração sul-americana**. São Luís: Edufma, 2019. p. 331-372.

SEVERO, L. W.; LIMA, M. K. M. Los 15 anos do Focem. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 255-284, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art10>.

SUNE, N.; LONG, G. Unasur: una oportunidad renovada. **Revista Tempo do Mundo**, n. 30, p. 21-61, dez. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13269/1/Tempo_Mundo_30_Artigo_1_unasur_una_oportunidad.pdf.

UNASUR – UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS. **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur**: mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos. Buenos Aires: Unasur, jul. 2007.

_____. **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur**: mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos. Buenos Aires: Unasur, nov. 2008.

_____. **VI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera**. [s.l.]: [s.n.], 2009.

_____. **Acta de la VIII Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, jun. 2010a.

_____. **Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, 2010b.

_____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011a.

_____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, nov. 2011b.

_____. **Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011c.

_____. **Informe sobre la I reunión del Grupo de Trabajo 1**: “Manejo y movilización de las Reservas Internacionales” del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas. Quito: Unasur, oct. 2011d.

_____. **Plan de Trabajo**. Buenos Aires: Unasur, ago. 2011e.

_____. **XI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (GTIF)**. Buenos Aires: Unasur, feb. 2011f.

_____. **Reunión de Ministros de Economía y Finanzas de Unasur**. Lima: Unasur, ago. 2011g.

_____. **Reunión del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas**. Buenos Aires: Unasur, nov. 2011h.

_____. **Acta de la XV Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera**. Buenos Aires: Unasur, sept. 2012a.

_____. **Acta de reunión de Grupo de Trabajo n.1**. Lima: Unasur, nov. 2012b.

_____. **Acta de Reunión de Grupo de Trabajo n. 2**: Sistemas de Pagos. Quito: Unasur, oct. 2012c.

- _____. **Acta de la XVI Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera.** Buenos Aires: Unasur, nov. 2012d.
- _____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Lima: Unasur, nov. 2012e.
- _____. **Minuta de la reunión plenaria GTIF.** Buenos Aires: Unasur, feb. 2012f.
- _____. **Minuta de la reunión plenaria GTIF.** Buenos Aires: Unasur, mayo 2012g.
- _____. **Primera reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional.** Santiago: Unasur, mayo 2012h.
- _____. **Reunión de Grupo de Trabajo n. 1: Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Quito: Unasur, oct. 2012i.
- _____. **Segunda reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional.** Rio de Janeiro: Unasur, oct. 2012j.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, abr. 2013a.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, nov. 2013b.
- _____. **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas.** Lima: Unasur, jul. 2014a.
- _____. **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF.** Buenos Aires: Unasur, mayo 2014b.
- _____. **De la vision a la acción.** Quito: Secretaria General de Unasur, 2015.
- _____. **Minuta de la Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF).** Buenos Aires: Unasur, oct. 2017.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Lista de documentos do Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul (GTIF), do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) e dos grupos de trabalho

Data	Tipo de documento	Principais assuntos e encaminhamentos
30 jul. 2007	Proposta de temas para a II Reunião da Comissão de Integração Financeira	i) Mercado regional de capitais; ii) mecanismos regionais para a estabilização do balanço de pagamentos; iii) desenvolvimento de sistema multilateral de pagamentos em moeda local; e iv) coordenação de fundos financeiros para projetos de desenvolvimento.
24 nov. 2008	Reunião do GTIF	Respostas à crise financeira internacional: i) impulsionar o fundo de estabilização regional; ii) arquitetura jurídica dos bancos centrais no comércio intrarregional; iii) coordenação dos bancos centrais; e iv) comissão de estudos de experiências multilaterais regionais.
2009	VI Reunião do GTIF	Criação do CSEF e estabelecimento de três núcleos de trabalho para o conselho: i) financiamento multilateral para o desenvolvimento; ii) sistemas regionais de pagamento; e iii) coordenação da administração de reservas internacionais.
4 maio 2010	Plano de ação	GTIF se constitui como instância executiva: objetivos gerais, específicos, linhas de ação.
10 jun. 2010	Ata da VIII Reunião do GTIF	i) Esboço do estatuto de CSEF; ii) apresentação do estado do processo de configuração do Banco do Sul; iii) exposição de representante da Corporação Andina de Fomento (CAF); e iv) exposição de representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).
28 fev. 2011	Minuta da IX Reunião de GTIF	Estatuto do CSEF.
5 ago. 2011	Reunião de ministros de economia e finanças	Prévia da reunião de CSEF: exame da situação financeira internacional e propostas para plano de ação conjunto de cada país – Sistema Regional de Compensação de Pagamentos (Sucre).
8 nov. 2011	Estatuto do CSEF	-
12 ago. 2011	Declaração do CSEF	i) Cooperação técnica, manejo e mobilização de reservas internacionais; ii) impulsionar o uso de moedas regionais para transações comerciais intrarregionais; iii) recomendar reavaliação do convênio de crédito recíproco (CCR); iv) Banco do Sul; v) fortalecer a CAF; e vi) incentivar o comércio intrarregional.
4 out. 2011	Informe da I Reunião de Trabalho sobre Manejo de Divisa Internacional – CSEF	Expansão do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e nova arquitetura financeira regional: propostas do Equador (conexão de sistema de pagamentos entre bancos centrais, articulação do FLAR com matriz de créditos recíprocos, novas facilidades de crédito etc.); proposta da Venezuela: Fundo de Reservas Unasul.
25 nov. 2011	Declaração do CSEF	i) Necessidade de sistema de pagamentos e compensações para o comércio intrarregional; ii) Banco do Sul; e iii) apoio técnico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
Nov. 2011	Informe GTIF	Recomendações: i) substituição de importações extrarregionais por regionais; ii) identificar possibilidades de integração produtiva; iii) avaliar mecanismos existentes ao financiamento do comércio exterior; iv) avaliar proposta de escritório comercial da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como plataforma para obter informação de mercado e provisão de tecnologia; e v) impulsionar por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) desenvolvimento de infraestrutura e logística.
17 fev. 2012	Minuta da Reunião plenária do GTIF	Objetivos, atividades e resultados esperados do Grupo de Trabalho 1 (GT1). Reservas internacionais; CCR, sistema de moedas locais (SML) e Sucre; comércio intrarregional.
11 maio 2012	Minuta da XIV Reunião Plenária do GTIF	Apresentações dos três grupos de trabalho.
24 maio 2012	I Reunião do GT3	Avaliação da situação do comércio intrarregional com apoio da CEPAL.
20 set. 2012	XV Reunião do GTIF	Situação dos grupos de trabalho.
5 out. 2012	II Reunião do GT3	Estudos da CEPAL sobre financiamento às exportações e proposta de avançar nessa área.
22 nov. 2012	Ata do GT1	Temas: FLAR, Fundo de Reservas Regionais e mecanismos de coordenação de reservas, análise de experiências regionais similares, avaliação de estabelecimento de rede voluntária de <i>swap</i> contingentes entre os bancos centrais.
23 nov. 2012	XVI Reunião Plenária GTIF	FLAR, fundo alternativo de reservas e <i>swaps</i> contingentes entre bancos centrais.
24 nov. 2012	Declaração do CSEF	Síntese dos grupos de trabalho, fundos abutres, incorporação de estados não signatários no Banco do Sul.
25 out. 2012	Ata de reunião do GT2 e insumo da CEPAL sobre sistemas de pagamentos	Informe da CEPAL sobre CCR, SML e Sucre. Informe do grupo.
26 out. 2012	Ata da reunião do GT1	Debate sobre insumo da CEPAL sobre manejo e mobilização de reservas internacionais.
29 abr. 2013	Minuta de Reunião Plenária do GTIF	i) Solicitação à CEPAL sobre análise de fundos disponíveis para financiamento da infraestrutura; ii) regulamentação financeira e medidas macro prudenciais; iii) fundos abutres; e iv) reestruturação de dívida.

(Continua)

(Continuação)

Data	Tipo de documento	Principais assuntos e encaminhamentos
21 nov. 2013	Minuta da reunião plenária da GTIF	i) Insumo da CEPAL sobre conjuntura internacional; ii) necessidade de promover motores de crescimento interno, mediante aumentos de produtividade e fortalecimento do mercado interno; iii) estudo de fontes de financiamento tradicionais e inovadoras para o desenvolvimento, especialmente para infraestrutura; iv) importância de manter diálogo com o Coseplan para cumprir mandato de Paramaribo; v) GT3 aprovou estudo da CEPAL sobre garantias à exportação intrarregional; vi) estudo sobre cadeias de valor e integração produtiva colocado em avaliação; vii) políticas macroprudenciais e regulamentação financeira; viii) FLAR; e ix) proposta da Venezuela de aprofundar uso de moedas locais.
24 maio 2014	Minuta da reunião plenária do GTIF	i) Conjuntura e impactos; ii) GT1: <i>swaps</i> , fundo de reservas alternativo e/ou fortalecer o FLAR. GT3: cadeias de valor e complementação produtiva; iii) estudo sobre garantias à exportação; iv) políticas macroprudenciais e regulamentação financeira; e v) financiamento de infraestrutura da região.
25 jul. 2014	Declaração do CSEF	Fundos abutres. Síntese dos avanços dos GTs.
27 out. 2017	Minuta da reunião plenária do GTIF	i) Panorama macroeconômico e perspectivas; ii) desenvolvimento de mercados de capitais locais; iii) futuro do trabalho; iv) infraestrutura; v) inclusão financeira; vi) GT1; vii) GT3; e viii) proposta de criação de página e revista do CSEF.
15 jan. 2018	Nota da Direção de Assuntos Econômicos (DAE)	Cronograma de atividades, estado de situação de cada instância e documentação.

Elaboração dos autores.

Obs.: O acervo de documentos listados e consultados não é exaustivo devido à indisponibilidade dos documentos originais. A pesquisa foi feita com base nos documentos disponíveis em arquivo pessoal.