



(Foto: Freepik.com. Reprodução)

Processo de integração econômica na América do Sul (AS) deve atuar na esfera de cooperação comercial, na dinamização da infraestrutura produtiva e no desenvolvimento social.

Uma proposição para a integração econômica da América do Sul: o caso da UNASUL

Integração econômica da América do Sul deve assegurar estabilidade econômica e social

* Fernando Ferrari Filho

Resumo

O artigo, partindo da iniciativa do governo Lula da Silva III de que o processo de integração econômica da América do Sul (AS) deve ser resgatado e tendo como referência a UNASUL, criada em 2007, propõe uma agenda propositiva para a integração econômica da AS que seja capaz de assegurar a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico e social de seus países-membros. A proposição tem como base a análise revolucionária de Keynes apresentada em sua *Proposals for an International Clearing Union* (Keynes, 1980), que, diga-se de passagem, subsidiou os argumentos britânicos quando da realização da Conferência de Bretton Woods, em 1944, que foi responsável pela criação e vigência do Sistema Monetário Internacional de Bretton Woods, no período 1946-1971.

Palavras-chave: Integração econômica da América do Sul; UNASUL; Keynes.

Introdução

No início de seu terceiro mandato presidencial, Luís Inácio Lula da Silva, por meio de suas viagens internacionais e participações em fóruns econômicos globais, tem procurado fazer com que o Brasil volte a ser um dos protagonistas no cenário político-econômico mundial. Nessa direção, o presidente propõe o resgate do processo de integração econômica da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criada em 2007, que foi, por questões político-ideológicas, completamente abandonado durante o período 2016-2022 (Figura 1).

Com a proposição de se resgatar a UNASUL, a ideia é que seja consolidado um processo de integração econômica na América do Sul (AS), seja na esfera de cooperação comercial, monetária e financeira, seja na dinamização da infraestrutura produtiva (tais como estradas, transportes, telecomunicações e geração e transmissão de energia), para viabilizar a estabilidade macroeconômica – entendida como inflação sob controle, crescimento econômico sustentável e equilíbrios fiscal e de balanço de pagamentos – e o desenvolvimento econômico e social, tanto de seus países-membros, quanto do bloco regional.

Diante desse contexto, surge a seguinte pergunta: será o atual arranjo institucional da UNASUL viável para integrar economicamente a AS de maneira que sejam possíveis a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico e social da Região?

Apresente contribuição visa responder à referida pergunta e, para tanto, se concentra nos seguintes objetivos: primeiro, é argumentado que a UNASUL, a partir da proposição de um conjunto de institucionalidades, pode ser um relevante projeto de integração econômica que evite situações econômicas disruptivas no bloco econômico e assegure a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico e social dos seus países-membros. Em segundo lugar, é proposto, tendo como referência a análise revolucionária de Keynes (1980) [1], apresentada em sua *Proposals for an International Clearing Union (ICU)* – que, diga-se de passagem, subsidiou os argumentos britânicos quando da realização da Conferência de Bretton Woods, em 1944 –, um arranjo institucional para a UNASUL que seja capaz de possibilitar a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico e social dos países da Região e do próprio bloco econômico.

Além dessa Introdução, o artigo conta com mais três seções. A segunda seção apresenta

uma breve análise histórica da integração econômica da AS. A terceira seção, baseada em Keynes (1980) [1], propõe um arranjo institucional para a UNASUL. A última seção traz as considerações finais.

Um breve histórico do processo de integração econômica da AS

Historicamente, a ideia de integração econômica na AS inicia-se em 1960, quando alguns acordos comerciais foram assinados no âmbito da Associação de Livre-Comércio da América Latina (ALALC). A ALALC foi uma tentativa malsucedida de se criar uma área de livre-comércio na América Latina (AL). Os países-membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Em 1970, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela tornaram-se países-membros da ALALC. Em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento Integrado (ALADI). Naquela ocasião, Cuba



(Foto: Rafa Neddemeyer/Agência Brasil. Reprodução)

Figura 1. Lula defende retomada da UNASUL em reunião com 11 presidentes sul-americanos, em Brasília, em maio deste ano.

também se tornou um país-membro.

Concomitantemente à proposta de uma integração regional mais ampla da AL, como a ALADI, em 1969, e em 1991 dois blocos sub-regionais foram criados: a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul.

A CAN tinha como objetivo estabilizar economicamente e desenvolver socialmente a região andina, cujos países-membros originais eram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Em 1977, por motivos políticos, o Chile decidiu deixar a CAN e, em 2006, a Venezuela também a deixou.

O Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, criou o Mercosul. Esse bloco econômico tinha como objetivo assegurar a estabilidade econômica e promover acordos de livre-comércio entre os países-membros, bem como preservar a normalidade democrática das nações. Em 2012, a Venezuela tornou-se um país-membro, mas, em 2016, sua participação no bloco econômico foi suspensa. Em termos econômicos, o

principal avanço foi a adoção de uma Tarifa Externa Comum, que consiste no imposto padronizado de importação cobrado dos países que não pertencem ao Mercosul (Figura 2).

Nos anos 2000, o processo de integração sul-americano tornou-se mais dinâmico à medida que um conjunto de institucionalidades foi criado para impulsionar as relações econômicas e financeiras da AS. Entre as institucionalidades criadas, destacam-se:

(i) Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004 e implementado em 2005, que visa à transferência de recursos financeiros para os países menos desenvolvidos do bloco econômico para que haja a redução das disparidades estrutural-produtivas existentes entre os países-membros do Mercosul;

(ii) Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SPML), implementado em outubro de 2008, no qual Argentina e Brasil facilitam, por meio de suas próprias moedas, o sistema de pagamentos para operações comerciais bilaterais entre ambos os países. Em outras palavras, o

SPML visa eliminar o dólar norte-americano como intermediário das relações comerciais entre os dois países;

(iii) Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE), criado, em 2009, pelos governos da Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA) – Antígua e Barbados, Bolívia, Cuba, Domínica, Equador, Granadinas, Nicarágua, São Vicente e Venezuela – objetivou adotar uma moeda de compensação, denominada SUCRE, para facilitar os pagamentos das relações comerciais e dinamizar os créditos recíprocos dos países da ALBA.

Por fim, quando CAN e Mercosul enfrentaram adversidades econômicas, devido às recorrentes crises financeiras e cambiais em níveis internacional

“Histórica e analiticamente, o processo de integração na América do Sul tornou-se uma realidade. No entanto, ainda existem problemas econômicos a serem superados, principalmente os relacionados às desigualdades e assimetrias econômicas dos países da região.”



(Foto: Mercosul/Divulgação. Reprodução)

Figura 2. Mercosul foi criado, em 1991, para integrar economicamente os países sul-americanos.

e regional, e instabilidades políticas, visando evitar a ruptura desses blocos econômicos, foi criado, em 2007, a UNASUL, a partir de um tratado assinado entre os países-membros da CAN e do Mercosul. Na ocasião, os principais objetivos da UNASUL eram: a coordenação política, a articulação de acordos de livre-comércio, a dinamização da infraestrutura regional – especialmente, em termos de energia e comunicações – a integração financeira, as cooperações tecnológica, educacional e cultural, a integração entre empresas e sociedade civil e o desenvolvimento regional, entre outros.

Com a UNASUL, outra institucionalidade foi criada para financiar e integrar os países-membros: o Banco do Sul. O principal objetivo do Banco consiste em emprestar dinheiro aos países-membros da UNASUL para projetos em programas sociais e de infraestrutura. Em suma, a ideia é que o Banco do Sul seja uma alternativa aos recursos comumente disponibilizados pelo Banco Mundial.

Atualmente, todos os países da AS são membros permanentes da UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Em 2020, a população total dos países da UNASUL era de aproximadamente 432 milhões de pessoas (UNDP, 2023) [2], ao passo que o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB per capita, ambos em paridade do poder de compra, eram, ao final de 2022,

respectivamente, ao redor de US\$ 9,2 trilhões e US\$ 20.900,00 (IMF, 2023) [3].

Se a UNASUL passou a ser uma das prioridades do governo Lula da Silva III no que diz respeito ao processo de integração econômica da AS, o que fazer para que a UNASUL seja, efetivamente, uma alternativa econômica viável para que os países sul-americanos, ao se integrarem regionalmente, tenham estabilidade macroeconômica e desenvolvimento econômico e social?

Um arranjo institucional para a UNASUL

Histórica e analiticamente, o processo de integração na AS tornou-se uma realidade. No entanto, ainda existem problemas econômicos a serem superados, principalmente os relacionados às desigualdades e assimetrias econômicas dos países da Região, que acabam trazendo consequências perversas para os países menos desenvolvidos, tais como baixa produtividade da mão de obra, pouco influxo de capitais, integração financeira incipiente, dependência do intercâmbio intrarregional e exportações concentradas em *commodities*.

Supondo que uma efetiva integração econômica da AS possa ser consolidada por meio da UNASUL, a presente seção propõe um arranjo institucional, baseado em um *Regional Market Maker*, que seja capaz de: (i) dinamizar as relações comerciais e financeiras, (ii) disciplinar e padronizar as políticas

macroeconômicas, (iii) mitigar as assimetrias econômico-estruturais e (iv) prevenir quaisquer situações disruptivas decorrentes de crises financeiras e cambiais dos países-membros do bloco econômico. Para tanto, a referência será a análise revolucionária de Keynes (1980) [1] apresentada em sua *ICU*.

Uma síntese da proposição de Keynes para a ordem econômica mundial

Nos anos 1940, as atenções de Keynes estavam voltadas, por um lado, para os problemas de financiamento dos gastos de guerra da Inglaterra com a Segunda Guerra Mundial (SGM) e, por outro lado, para as discussões e proposições sobre a reorganização da ordem econômica mundial.

No que diz respeito às atenções de Keynes sobre a necessidade de se reorganizar a ordem econômica mundial, suas ideias e proposições se encontram na *ICU* (Keynes, 1980, p. 168-195) [1]. Segundo Keynes, a reorganização da ordem econômica mundial após a SGM deveria estar centrada em cinco pontos gerais: a criação de um *International Market Maker*, responsável por uma moeda de compensações; os regimes monetário e cambial; os mecanismos de política comercial; a organização dos mercados de bens e serviços, em termos tanto de produção, quanto de distribuição; e a regulação dos fluxos de capital, tanto de risco (investimentos produtivos), quanto de *portfólio* (especulativos).

Tendo como referência esses cinco pontos, Keynes propôs os seguintes princípios para a *ICU*:

(1) Criação de uma autoridade monetária internacional, *ICU*, responsável pela administração e distribuição da moeda de compensações (denominada *bancor*), cuja liquidez estaria associada à dinâmica das relações comerciais e financeiras entre os países-membros (Keynes, 1980, p. 170) [1]. A *ICU* deveria ser fundamental para expandir a demanda efetiva global e estabilizar os preços mundiais;

(2) O *bancor* seria uma moeda de reserva internacional, criada pela *ICU*, que tão somente compensaria as transações comerciais e financeiras entre os países e, portanto, não seria passível de entesouramento por parte dos agentes econômicos (Keynes, 1980, p. 171) [1]. Por sua vez, no que diz respeito à taxa de câmbio, essa deveria ser fixa, porém ajustável (Keynes, 1980, p. 185) [1]. Em outras palavras, o regime cambial deveria ser operacionalizado à *la un dirty floating system*;

(3) As relações comerciais em nível internacional não poderiam prescindir de “acordos bilaterais [...] subsídios às exportações [...] e tarifas moderadas (principalmente para setores de industrialização incipiente)” (Keynes, 1980, p. 188, tradução nossa) [1]. Em suma, Keynes, apesar de ser um defensor das políticas de livre-comércio, entendia que políticas comerciais protecionistas deveriam fazer parte da ordem econômica mundial pós-SGM, pois o sistema capitalista dos

anos 1940 não tinha como fundamento o *laissez-faire*;

(4) A *ICU* deveria criar “conselhos reguladores” para não somente controlar os ciclos econômicos, mas, também, estabilizar os preços internacionais, principalmente aqueles que não eram determinados pelas forças de mercado;

(5) Objetivando a expansão da demanda efetiva global, “[...] movimentos de controle de capitais, tanto de entrada, quanto de saída, deveriam ser permanentes [...]” (Keynes, 1980, p. 185, tradução nossa) [1]. Ademais, a ordem econômica mundial deveria “facilitar a restauração do crédito internacional para [...] a geração de novos investimentos” (Keynes, 1980, p. 186, tradução nossa) [1].

Em síntese, a proposta de Keynes para a reforma da ordem econômica mundial, apesar de não ter sido vitoriosa na Conferência de Bretton Woods, foi importante para a articulação do sistema monetário internacional, que vigorou entre 1946 e 1971, e foi, inclusive, um dos responsáveis pelo longo ciclo de prosperidade da economia mundial.

As institucionalidades para a UNASUL

Tendo como referência os princípios da *ICU* para a ordem econômica mundial, esta subseção apresenta um arranjo econômico regional para a UNASUL.

A ideia é propor a criação de um *Regional Market Maker*, denominado Conselho Regional da UNASUL (CRU), com poderes

“A criação das institucionalidades estimula a demanda efetiva regional, mitiga as disparidades estrutural-produtivas regionais e preserva a economia regional dos impactos de crises externas.”

para: (i) coordenar as políticas macroeconômicas, (ii) arbitrar os instrumentos de política comercial, (iii) incentivar a utilização de um SPML para as transações comerciais e, ao mesmo tempo, criar um meio de pagamento regional, denominado Unidade Monetária Regional de Compensação (UMRC), cuja liquidez total deve ser determinada pela participação percentual de cada país no volume total do comércio intrarregional da UNASUL, (iv) estabilizar o regime cambial, (v) mitigar ou eliminar os desequilíbrios de balanço de pagamentos, (vi) restringir os movimentos de capitais de *portfólio*, (vii) estimular as transferências fiscais para reduzir as disparidades econômicas entre os países e (viii) atuar de forma contra cíclica para reduzir ou prevenir o impacto de choques econômicos exógenos e disruptivos.

Para tanto, o CRU deve ter as seguintes institucionalidades:

(1) **Comitê de Coordenação Macroeconômica** para operacionalizar, contraditadamente, as políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial). Em outras

palavras: a política fiscal, sem negligenciar a necessidade de equilibrar intertemporalmente o orçamento público e estabilizar e/ou reduzir a dívida pública, deve ser expansionista em períodos de crise e neutra em momentos de prosperidade; política monetária operacionalizada discricionariamente, seja para manter a inflação sob controle, seja, principalmente, para estimular os níveis de investimento e, por conseguinte, a demanda efetiva; e sistema cambial relativamente estável, à *la crawling-peg*, para que a taxa câmbio real-efetiva seja competitiva e impeça as operações de *carry trade* dos fluxos de capitais especulativos;

(2) **FOCEM Regional** para mitigar e/ou eliminar as disparidades estrutural-produtivas do sistema econômico;

(3) **Bancos Centrais Prestamistas de Última Instância** para evitar o colapso do sistema financeiro e, por conseguinte, o contágio disruptivo na atividade econômica;

(4) **UMRC** para prover créditos, tanto de curto prazo com finalidades emergenciais, tais como cobrir os desequilíbrios de balanço de pagamentos, quanto de longo prazo para gerar investimentos na atividade econômica e em programas sociais;

(5) **União Aduaneira** e, por conseguinte, **Tarifa Externa Comum** para estabelecerem procedimentos, regras e direitos tarifários para os produtos comercializados internacionalmente;

(6) **SMPL** para impulsionar as relações comerciais e

“Em um mundo globalizado financeiramente e com significativas desigualdades econômico-sociais entre os países desenvolvidos, emergentes e não desenvolvidos, as relações comerciais e financeiras Sul-Sul devem ser estimuladas.”

financeiras entre os países-membros da AS.

À guisa de conclusão, a criação das institucionalidades acima propostas, em nosso ponto de vista, estimula a demanda efetiva regional, mitiga as disparidades estrutural-produtivas regionais, preserva a economia regional dos impactos de crises externas, padroniza os impostos – e, portanto, os preços finais – que incidem sobre os produtos exportados e importados, cria um fundo de reservas internacionais para ser disponibilizado em situações de crises de balanço de pagamentos dos países-membros e propicia, por meio do SPML, a expansão do comércio, principalmente das micro e pequenas empresas.

Considerações finais

Nos governos Lula da Silva I e II, período 2003-2010, as relações comerciais (exportações e importações) do Brasil com o resto do mundo

foram diversificadas, tanto em termos de produtos exportados e importados, quanto no que diz respeito aos seus parceiros comerciais, cuja consequência foi uma expressiva elevação da *performance* da balança comercial: conjuntamente as exportações e as importações aumentaram de US\$ 107,6 bilhões, em 2002, para US\$ 383,5 bilhões, em 2010 (IPEA, 2023) [4].

Por sua vez, o comércio intrarregional da AS, no mesmo período, também cresceu substancialmente: o total das exportações e importações entre os países da Região se elevou de US\$ 73,1 bilhões para US\$ 201,8 bilhões, um aumento de 176,1% (CEPAL, 2023) [5].

Diante desses números, faz sentido o presidente Lula da Silva, em seu terceiro mandato, não somente buscar inserir, novamente, o Brasil no cenário político e econômico internacional – diga-se de passagem, não é demais ressaltar, mais uma vez, que o Brasil perdeu espaço no referido cenário principalmente durante o governo Jair Bolsonaro –, mas, também, resgatar o processo de integração econômica da AS, a partir da UNASUL.

Entendendo que a UNASUL é um relevante processo de integração econômica na AS e ciente de que, em um mundo globalizado financeiramente e com significativas desigualdades econômico-sociais entre os países desenvolvidos, emergentes e não desenvolvidos, as relações comerciais e financeiras Sul-Sul devem ser estimuladas e as integrações econômicas regionais (blocos econômicos) são, na impossibilidade de se ter uma nova ordem econômica

mundial, o *second best*, o artigo propôs um arranjo institucional para a UNASUL.

Nesse particular, a partir da *ICU* de Keynes, foi proposta a criação de um *Regional Market Maker*, CRU, alicerçado em alguns princípios e institucionalidades, alguns atualmente existentes e outros a serem criados.

Finalizando, uma reflexão. Se, economicamente, a criação da CRU parece ser viável, talvez as dificuldades para a sua execução sejam, entre outras, as seguintes: por um lado, Chile, Colômbia e Peru participam da Aliança do Pacífico, que tem por objetivo estabelecer o livre-

comércio no bloco econômico, e Mercosul e União Europeia buscam fechar um acordo com vários protocolos de livre-comércio; e, por outro lado, alguns países da UNASUL se opõem, por questões políticas, à participação da Venezuela em quaisquer projetos de integração econômica da AS.

Enfim, se a CRU é factível, a sua implementação será, parafraseando Lennon & McCartney, um "*long and winding road*".

*** Fernando Ferrari Filho é professor titular aposentado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.**

Referências

- [1] KEYNES, J. M. *XXV Activities 1940-44: Shaping the Post-War World Clearing Union*. London: Palgrave Macmillan, 1980.
- [2] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human Development Reports*. New York: UNDP, 2023.
- [3] INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Data and statistics*. Washington: IMF, 2023.
- [4] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Ipeadata: Séries Históricas*. Brasília: IPEA, 2023.
- [5] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Fuentes de información estadística*. Santiago de Chile: CEPAL, 2023.