

# REGIONALISMOS CONCORRENTES NO LESTE ASIÁTICO E EFEITOS DA CRISE FINANCEIRA GLOBAL\*

João Henrique Ribeiro Roriz\*\*

## RESUMO

Este texto trata dos impactos da atual crise econômico-financeira global nas relações internacionais do Leste Asiático, sobretudo da forma pela qual a crise revela projetos de integração regional das principais economias dessa parte do globo. Nele, a análise centra-se nas respostas de cunho regional à crise, a fim de entender as principais iniciativas de integração política, financeira e econômica, além dos seus desafios. Destacam-se dois vieses concorrentes de regionalismo no Leste Asiático: o primeiro, iniciativa eminentemente “asiática”, prioriza a articulação entre China, Japão e Coreia do Sul, e suas relações com vizinhos asiáticos; e o segundo prevê uma integração “Ásia-Pacífico”, determinado principalmente pela participação dos Estados Unidos. Após uma introdução, apresentaremos algumas consequências da crise financeira nas economias do Leste Asiático. Faz-se ainda apontamentos quanto às respostas regionais à crise i) no âmbito institucional-político, com as reuniões de cúpula dos três principais países da região; ii) no âmbito financeiro, com a Chiang Mai Initiative (CMI) e o fortalecimento de um mercado regional de títulos de dívidas; e iii) no âmbito comercial, com as tendências e as propostas de acordos preferenciais de comércio (APCs) dos países da região. Ao final, são apresentadas algumas considerações sobre o tema.

**Palavras-chave:** crise financeira; Leste Asiático; integração regional.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper addresses the impacts of the current global financial crisis in East Asia international relations, especially the way the crisis reveals regional integration projects of the major economies in that part of the globe. We focus our analysis on the regional responses to the crisis in order to understand the main political, financial and economic initiatives. Two competing types of regionalism in East Asia are highlighted: the first is eminently “Asian” and prioritizes the relationship between China, Japan and South Korea, as well as its relations with other Asian neighbors; and the second regards “Asia-Pacific” integration, determined by the United States participation. After the introduction, we present some consequences of the financial crisis to the economies of East Asia. Then, we point out the regional responses to the crisis, i) in the political-institutional arena, with the summits of the three main countries; ii) in the financial arena, with the Chiang Mai Initiative (CMI) and strengthening of a regional bond market; and iii) in the trade arena, with the preferential trade agreements (PTAs). Finally, we offer some conclusions.

**Keywords:** financial crisis; East Asia; regional integration.

JEL: F15, F53

---

\* O autor agradece os comentários atenciosos de Helder Paulo Machado Silva para uma versão inicial deste texto. As opiniões, assim como eventuais erros e imprecisões, são de inteira responsabilidade do autor.

\*\* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Mestre (LLM) em direito internacional pela London School of Economics and Political Science e doutorando em direito internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto trata dos impactos da atual crise econômico-financeira global nas relações internacionais do Leste Asiático,<sup>1</sup> sobretudo da forma pela qual a crise revela projetos de integração regional das principais economias dessa parte do globo. Nele, a análise é centrada nas respostas de cunho *regional* à crise, a fim de entender as principais iniciativas de integração política, financeira e econômica, além dos seus desafios. Assume-se a perspectiva de que crises econômicas são momentos oportunos para mudanças e rearranjos que podem resultar em e ser resultantes de propostas estratégicas e desenhos institucionais originais – assim como podem esclarecer projetos políticos divergentes. A atual crise financeira coincide com um cenário propício à emergência de novidades, graças à ascensão de centros econômicos, como os países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e a consolidação de fóruns de governança global mais numerosos, como o G20; mas também ressalta certas indefinições contínuas, como a dificuldade de articulação política entre os países do Leste Asiático e a concorrência entre projetos de maior integração.

Espaços reduzidos, como o Leste Asiático, onde o nível de atores envolvidos é menor e, pretensamente, os interesses são mais próximos, empreendimentos de reorganização são propícios, contanto que haja predisposição à cooperação e ao aproveitamento conjuntural. Ao mesmo tempo, quando a proximidade geográfica fomenta a competição e a propensão ao conflito, aumentado pelo envolvimento de outros centros de poder, propostas de maior aproximação podem não ultrapassar o campo da retórica e se mostrar ineficazes no longo prazo. É nesse sentido que, neste texto, entende-se que a crise econômico-financeira global traz à luz vieses de integração regional potencialmente concorrentes no Leste Asiático. Dois desses vieses são destacados neste artigo. No primeiro, há iniciativas eminentemente “asiáticas”, com a aproximação entre China, Japão e Coreia do Sul, as três principais economias da região, ou mesmo a aproximação desses com outros vizinhos, como os do Sudeste Asiático (por exemplo, o fórum Asean+3). No outro, há uma zona maior, de integração “Ásia-Pacífico”, com o envolvimento de países como Austrália e Nova Zelândia, mas principalmente determinado pela participação dos Estados Unidos. Enquanto a crise econômico-financeira fomentou iniciativas de integração *financeira* e aproximação *institucional-política* no primeiro viés, uma análise da área *comercial*, exemplificado pelos acordos preferenciais de comércio da região, demonstra a incerteza quanto aos rumos do regionalismo do Leste Asiático e as possibilidades de aproximação com a região do Pacífico.

Este artigo está dividido da seguinte forma. Após esta breve introdução, são apresentadas algumas consequências da crise financeira nas economias do Leste Asiático, com dados de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de pesquisas especializadas. Na seção seguinte, volta-se às respostas regionais: *i*) no âmbito institucional-político, com as reuniões de cúpula dos três principais países da região; *ii*) no âmbito financeiro, com a Chiang Mai Initiative (CMI) e o fortalecimento de um mercado regional de títulos de dívidas; e *iii*) no âmbito comercial, com as tendências e as propostas de acordos preferenciais do comércio (APCs) dos países da região. Ao final, são apresentadas algumas considerações sobre o tema. Cabe ressaltar que a complexidade das relações internacionais dos países que formam essa região impossibilita a apresentação de um quadro detalhado dos pormenores que compõem suas inserções e visões no cenário internacional em relação à integração regional. Assim, este texto se limita às principais propostas relacionadas à atual crise econômico-financeira esboçadas pelos países da região enquanto iniciativas calcadas no *regionalismo*.<sup>2</sup> Dá-se destaque aos três centros econômicos e políticos da região: China, Japão e Coreia do Sul.

1. Considera-se aqui “Leste Asiático” como: China, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Taipei (China) e Hong Kong (China). Essa mesma composição é a adotada pelas Nações Unidas, ainda que vários estudos utilizem outras. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia>>. Acesso em: 1 set. 2012.

2. Neste texto não se adota uma definição precisa sobre “regionalismo”, visto que este pode ser o tema de um detalhado estudo em separado. No entanto, assume-se aqui que esse termo não se restringe a iniciativas de integração de economias regionais e pode congrega propostas de cooperação em outras áreas, como política e finanças. Para elucidativas discussões sobre a noção de regionalismo (Oliveira, 2012) e Amaral Júnior (2008, p. 28-32).

## 2 OS EFEITOS DA CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA NO LESTE ASIÁTICO

O epicentro da crise iniciada em 2007 não foi um país periférico, como em outras crises recentes, mas se deu na principal economia capitalista mundial, os Estados Unidos. A crise do *subprime* no mercado hipotecário estadunidense e o colapso do banco *Lehman Brothers* em setembro de 2008 expuseram a fragilidade do sistema financeiro estadunidense e a crise alastrou-se alhures, com efeitos devastadores. Seus resultados puderam ser sentidos em todo o mundo, principalmente em seu país de origem e na Europa. A crise fez o Produto Interno Bruto (PIB) global passar de um crescimento de 2,9% em 2008 para um declínio de -0,5% em 2009, sendo que os Estados Unidos tiveram uma retração de -2,6% e a União Europeia (UE) de -4,1% (FMI, 2011, p. 181). O comércio global teve uma retração de -10,9% em 2009 (FMI, 2011, p. 196).

O Leste Asiático foi mais afetado do que o esperado, ainda que não tanto quanto a Europa nessa crise ou como a própria Ásia quando da crise de 1997-1998. De acordo com Goldstein e Xie (2009), se, por um lado, as principais economias asiáticas, no auge da crise financeira, se assemelhavam a grupos de mercados emergentes em termos de alterações de amplitude (*peak-to-trough changes*) nas exportações e nos preços das ações das empresas listadas em bolsa de valores ou variações rápidas em índices financeiros, pelo outro os governos desses países não tiveram que se envolver com o apoio a instituições financeiras em colapso e comprometer suas reservas e seus fluxos de crédito doméstico, dentre outras medidas, como fizeram os países europeus e os Estados Unidos. Analistas mais otimistas, como Goldstein e Xie (2009), apontam para uma recuperação asiática mais rápida inclusive do que a de economias emergentes.

Todavia, as economias asiáticas não passaram incólumes à crise financeira: enquanto a China cresceu 14,2% em 2007, em 2009 o crescimento caiu para 9,2%; a Coreia do Sul passou de um crescimento de 5,1% em 2007, para somente 0,2% em 2009; e o Japão teve os piores resultados, de um crescimento de 2,4% em 2007, para um retrocesso de -6,3% em 2009 (FMI, 2011, p. 182 e 186). Neste cenário, o comércio teve papel de destaque como mecanismo de contágio da crise na Ásia (Solís, 2011). Isso pode ser observado a partir das dramáticas reduções nas exportações do último trimestre de 2008: a China, que tinha tido um crescimento nas exportações 21,1% no primeiro trimestre do ano, conseguiu apenas 4,6% no último; a Coreia do Sul, que obteve um aumento de 17,4% no primeiro, teve uma redução de -9,9% no último; e o Japão, que tinha aumentado suas exportações em 22,9% no primeiro trimestre, teve uma redução drástica de -8,1% no último período em apreço (Athukorala e Kohpaiboon, 2009, p. 20).

Esses resultados enfraqueceram os argumentos, em muitos círculos asiáticos de formuladores de política, de que as economias daquela região estavam se “desassociando” (*decoupling*) das economias ocidentais (Goldstein e Xie, 2009). Essa hipótese de desacoplamento econômico estava baseada nas premissas de que *i*) os vínculos comerciais com as nações ocidentais tiveram sua importância diminuída; *ii*) a China seria o motor regional no consumo de bens manufaturados; e *iii*) o acúmulo massivo de reservas estrangeiras diminuiria significativamente a vulnerabilidade da região a choques externos negativos (Solís, 2011).

Os efeitos da crise demonstram que as economias asiáticas ainda continuam associadas às principais economias globais. Os que entendiam que essas economias estavam se desassociando não consideraram a expansão das cadeias de produção na região nem a disseminação do comércio de componentes.<sup>3</sup> Ademais, estudos como o de Kim, Lee e Park (2009), demonstram como a emergência das principais economias asiáticas

3. Sobre o comércio de componentes e a integração chinesa na economia mundial, ver Li, Song e Zhao (2008) e Solís (2011, p. 318).

tende a redirecionar o tradicional padrão Norte-Sul desigual para um novo padrão de interdependência bidirecional no qual tais economias terão um papel mais significativo: nesse sentido, em vez de desacoplarem-se, tais economias estariam se “realinhando” (*recoupling*) com as principais economias do mundo, fomentando uma interdependência macroeconômica.

Ao mesmo tempo em que esse novo papel do Leste Asiático avigora sua força geopolítica e estimula suas pretensões por maior participação nas instâncias decisórias globais, os receios de aumento da vulnerabilidade da região às crises propiciam a adoção de medidas de fortalecimento e cooperação regional. Nesse sentido, uma das questões principais é por qual modelo de regionalismo aquela região irá optar: restringir-se à integração com outros países asiáticos, como os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nation (Asean), ou incluir iniciativas mais amplas, de integração Ásia-Pacífico, com países como os Estados Unidos.

### 3 AS RESPOSTAS REGIONAIS DO LESTE ASIÁTICO À CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Nos países do Leste Asiático, como em quase todas as partes do mundo, os pacotes de medidas econômicas para enfrentar a atual crise financeira foram essencialmente nacionais e não regionais. Medidas macroeconômicas de estímulo e incentivos, assim como ajustes na política monetária e de estabilidade financeira foram tomados na região à margem de uma diretriz mais ampla de coordenação regional. Tal ausência de diálogo e medidas em conjunto foi criticada por alguns analistas que questionam os limites da adoção de políticas isoladas em relação à crescente interdependência econômica da região (Kawai, 2009). De qualquer forma, a crise teve um papel propulsor em algumas iniciativas da região, principalmente na área financeira. Ademais, a crise econômico-financeira reforçou as vozes que clamam por uma maior integração econômica através de APCs. Antes de passar à análise dessas duas questões, o texto apresenta, a seguir, as propostas de articulação institucional-política entre os três principais atores na região: China, Japão e Coreia do Sul.

#### 3.1 A complexa articulação política trilateral

As relações entre Beijing, Tóquio e Seul não têm sido lineares e são historicamente complexas. Ressentimentos nacionalistas resultantes da Segunda Guerra Mundial, disputas de fronteiras marítimas, o regime norte-coreano, o envolvimento de Washington na região e a competição por zonas de influência geopolítica na Ásia-Pacífico são algumas das questões pendentes que dificultam articulações mais profundas e estáveis. As políticas externas desses países às vezes oscilam conforme conjunturas momentâneas, não raramente dependem de fatores exógenos à região, e em alguns momentos podem pender segundo coalizões partidárias de formação de governos, principalmente no Japão e na Coreia do Sul. Mesmo assim, recentemente certos fatores contribuíram para a formação de linhas de aproximação mais estáveis, como as crises financeiras, por exemplo. Tanto a crise de 1997-1998 quanto a atual crise econômico-financeira iniciada em 2007 reforçam a percepção de alta interdependência da região e que mecanismos regionais de resposta deveriam ser fortalecidos.

Nesse sentido, um importante fórum estabelecido é o *Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting*. Nessa reunião de cúpula anual, vários aspectos de cooperação são debatidos e, desde a sua gênese, a questão da crise financeira faz parte da agenda. A iniciativa vinha sendo considerada desde 2004, a partir da proposta

sul-coreana de estreitamento dos laços entre os três países em um fórum especial, fora da Asean+3, onde vinham se reunindo. Todavia, durante o governo do primeiro-ministro japonês Junichiro Koizumi, de 2001 a 2006, as propostas de articulação trilateral sofreram vários reveses por ações nipônicas com reflexos para a região. Em particular, suas visitas ao santuário Yasukuni geravam protestos na China e na Coreia do Sul.<sup>4</sup>

Quando Shinzo Abe assumiu o cargo de primeiro-ministro do Japão e fez uma visita à China no começo de 2006, logo o *premier* chinês Wen Jiabao manifestou sua aprovação e retribuiu com uma viagem oficial ao Japão em 2007. Assim, foram estabelecidas as possibilidades de um *rapprochement* nas relações bilaterais da segunda e da terceira maior economia mundial. A visita do presidente chinês Hu Jintao ao Japão em 2008 foi um passo a mais nessa aproximação, ano em que foi lançado o *Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting*.

Na primeira reunião, em 2008, em Fukuoka, Japão, muito se falou em cooperação e algumas linhas gerais de ação conjuntas foram traçadas. Os três líderes enfatizaram a crise econômico-financeira quando contextualizaram o encontro: para o presidente sul-coreano, Lee Myung-Bak, a crise se mostrou uma boa oportunidade para o desenvolvimento da cooperação,<sup>5</sup> o *premier* Wen Jiabao mencionou a importância da CMI e dos ABMI<sup>6</sup> na resolução da crise e, por fim, na opinião do primeiro-ministro Taro Aso, a própria crise financeira foi a responsável por encorajar ou promover esse encontro.<sup>7</sup> Os líderes desses países têm se reunido todos os anos, desde então.

A crise econômico-financeira continuou tendo um papel central na segunda cúpula, em 2009. Na ocasião, os três líderes defenderam o livre comércio e o estímulo aos investimentos como forma de enfrentar a crise, assim como os planos macroeconômicos de estímulo doméstico. No mesmo ano, o então primeiro-ministro nipônico, Yukio Hatoyama, estabeleceu como prioridade em sua política externa a formação do que denominou “Comunidade do Leste Asiático”. Ainda que a busca de um arranjo similar date dos anos 1970 na política externa japonesa, a iniciativa de Hatoyama é fortemente influenciada pela crise e revela uma percepção de inclinação de poder para aquela região: em um editorial publicado no New York Times, Hatoyama afirmou que “a crise financeira tem sugerido a muitos que a era do unilateralismo dos EUA chegou ao fim” e que “estamos indo em direção a uma era de multipolaridade”.<sup>8</sup> Crucial para essa proposta seria o desenvolvimento de um eixo de cooperação Beijing-Tóquio, ideia que desagradou os estadunidenses e seus aliados domésticos no Japão, e que foi duramente criticada e abandonada após seu curto governo.

De qualquer forma, as cúpulas e reuniões de cooperação trilateral continuaram, estudos foram concluídos em 2010 e 2011 e um secretariado da cúpula foi estabelecido em Seul. Em 2011 um estudo sobre a viabilidade de um acordo de parceria econômica trilateral foi iniciado, uma vez que o APC entre os três países tinha sido proposto em 2003, mas as negociações não avançaram. Ao mesmo tempo, o anúncio do primeiro-ministro Yoshihiko Noda de que o Japão entraria nas negociações do Acordo de Parceria do Transpacífico – Trans-Pacific

4. O ministro das Relações Exteriores chinês Li Zhaoxing criticou duramente a visita de Koizumi ao santuário, comparando-a a uma visita de membros do governo alemão a algum memorial nazista de Hitler. (China playing the Hitler card. The Japan Times. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20051116a3.html>>. Acesso em: 1 set. 2012).

5. “(...) In the trilateral meeting this time, especially on the financial crisis and against the backdrop of difficulties in the real economy – I believe this provided a good opportunity for us to further step up our cooperation. It is not easy to find opportunities for cooperation trilaterally, but this time we were able to discuss how we could together overcome the financial crisis and improve the real economy. (...)” (Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan, Premier Wen Jiabao of the People’s Republic of China, and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea following the Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting. 13 de dezembro de 2008. Disponível em: <[http://www.kantei.go.jp/foreign/asospeech/2008/12/13kaiken\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/asospeech/2008/12/13kaiken_e.html)>. Acesso em 1 set. 2012).

6. “(...) Secondly, today, China is addressing the financial crisis hand in hand with the East Asian countries. At the ASEM meeting, East Asian countries engaged in an in-depth exchange of views on the financial crisis. We shall work towards the multilateralization of the Chiang Mai Initiative and the Asian bond markets. (...)” (Ibid.).

7. “(...) The financial crisis, I believe, encouraged or promoted this trilateral summit, in any case. The three countries will be working together hand in hand, and I think that in itself has great significance. We have launched this trilateral framework of dialogue with a future orientation. I think this is very significant. (...)” (Ibid.).

8. “financial crisis has suggested to many that the era of US unilateralism may come to an end. (...) we are moving toward an.” (Hatoyama, 2009 *apud* Emmers e Ravenhill, 2011, tradução livre).

Partnership (TPP) ameaça dificultar as iniciativas de maior integração do Leste Asiático. Antes de detalhar-se essa questão, serão apresentadas algumas medidas na área financeira tomadas pelos países da região frente à crise.

### 3.2 Iniciativas na área financeira

Na área financeira, duas iniciativas merecem destaque: a CMI e o desenvolvimento do mercado de títulos de dívidas regional. Empreendimentos de maior cooperação regional na área financeira foram estabelecidos como meta após as graves consequências da crise financeira de 1997-1998 para os países asiáticos. Além da questão da extrema vulnerabilidade da região frente à crise da época, as possibilidades financeiras então apresentadas eram vistas como insuficientes. As propostas e as condições de empréstimos do FMI não eram atrativas para as economias asiáticas afetadas, além de essa própria instituição ser vista com desconfiança, devido à influência de bastidores exercida pelo Departamento do Tesouro e pelo *Federal Reserve* dos Estados Unidos.<sup>9</sup> A CMI foi sugerida nos encontros da Asean+3 e funcionaria como uma série de acordos bilaterais por meio dos quais os países participantes poderiam obter assistência financeira emergencial.

Na prática, no entanto, a CMI não obtinha bons resultados. Nas sucessivas crises mais pontuais pelas quais as economias asiáticas passaram nos anos 2000, as condições oferecidas aos países não eram atrativas e os acordos não foram ativados. A própria Coreia do Sul, quando passou por uma crise em 2008, se viu obrigada a recorrer ao *Federal Reserve* estadunidense. Os países envolvidos com a CMI tentaram resolver suas deficiências, mas dissensos entre Tóquio e Beijing impediam o avanço das negociações em pontos específicos.

Foi apenas em maio de 2007, ano do início da crise financeira, quando os ministros das finanças da Asean+3 lançaram um estudo sobre a “multilateralização” da CMI, que alguma chance de progresso pôde ser antevista. A possibilidade de a crise financeira ter mais consequências para a economia sul-coreana parece ter estimulado essa iniciativa (Grimes, 2011). As medidas acordadas fizeram com que alguns analistas mais otimistas concluíssem que se estava criando o precursor de um futuro “FMI Asiático”. A multilateralização da CMI resultou na criação de um fundo com o total de US\$ 120 bilhões, definiram-se os limites de retirada para cada país, estabeleceu-se um sistema de votação proporcional à contribuição, criou-se a unidade de monitoramento – Asean+3 Macroeconomic Research Office (AMRO)–, além de terem sido estreitados os laços de cooperação com o FMI (Lai e Ravenhill, 2012).

Outra consequência da crise de 1997-1998 foi a intenção das principais economias asiáticas de desenvolver em o mercado de títulos de dívidas regional, a fim de criar uma alternativa aos empréstimos de bancos estrangeiros, principalmente no caso de envolver grandes projetos de infraestrutura. De acordo com Kawai (2009), o desenvolvimento do mercado de títulos de dívidas pode auxiliar países que buscam aumentar estímulos fiscais para o crescimento, seja através de projetos de infraestrutura seja por política fiscal. Para ele, os países da Asean+3 têm papel de destaque ao estabelecer garantias de crédito e de investimentos.

Enquanto a Asian Bond Markets Initiatives (ABMI) tenta buscar soluções técnicas para o desenvolvimento do mercado, a Asian Bond Funds (ABF1 e ABF2), iniciativa de articulação dos bancos centrais dos países asiáticos em questão, tem um caráter mais pragmático, investindo diretamente em mercados. Para Lai e Ravenhill (2012), tais iniciativas contribuíram para a criação de quadros regulatórios sofisticados, para o desenvolvimento de infraestruturas de mercados, para o estabelecimento de incentivos fiscais e para a promoção

9. Para um estudo que analise como a crise de 1997-1998 e a insuficiência do FMI levaram à CMI, ver Sussangkarn, (2010, p. 3-7).



de financiamento de dívidas para o setor privado. Ainda segundo esses analistas, o mercado de títulos de dívidas tem se expandido gradativamente em relação ao PIB dos países da Asean+3 e recentemente foi estabelecido um fundo de US\$ 700 milhões, com contribuições do Japão, China e Coreia do Sul, que garantirá títulos de dívidas emitidos na moeda local. Esse fundo, chamado de Credit Guarantee and Investment Facility (CGIF), é administrado pelo Asian Development Bank (ADB), e dá garantias a empresas que facilitam a emissão de títulos de dívidas em moeda local com prazos maiores.

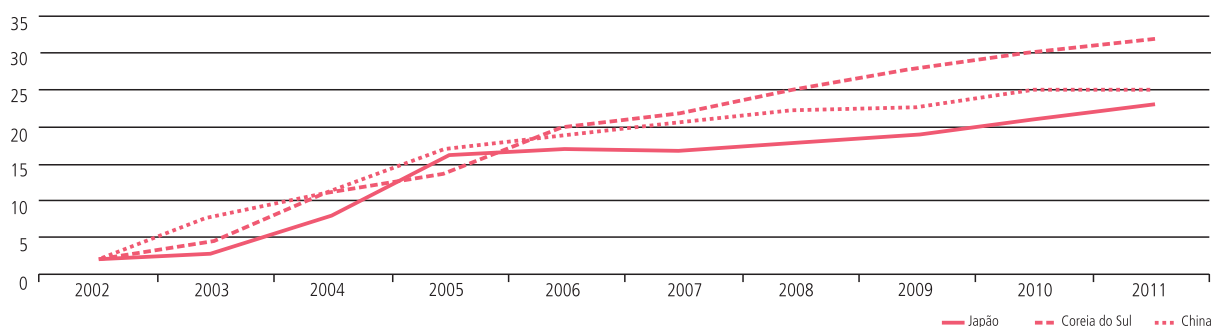
Ambas as iniciativas na área financeira são passos em direção a uma maior integração na região que corresponde às necessidades percebidas após as consequências das crises. A articulação de políticas e iniciativas comuns são desenvolvimentos demonstrativos de uma maior intenção de aproximação, mas vários analistas (por exemplo, Grimes, 2011) ainda são reticentes quanto à estabilidade e ao real progresso de tais arranjos.

### 3.3 Integração econômica regional

É difícil ponderar sobre os impactos da crise financeira nos acordos preferenciais de comércio existentes, os em negociação e os que estão por vir, porquanto há muitas variáveis a serem consideradas. De qualquer forma, é possível traçar algumas tendências dos APCs do Leste Asiático e, a partir disso, apontar possíveis cenários.

O fenômeno dos APCs no Leste Asiático é um processo recente, que se desenvolveu na primeira década do século XXI, conforme observado no gráfico 1. Os anos de 2004 e 2005 são os de maior crescimento relativo no início da negociação de novos APCs, mas a tendência crescente se prolonga nos anos seguintes, inclusive durante a recente crise econômico-financeira. Durante décadas os países asiáticos centraram suas expectativas e esforços por liberalização comercial em fóruns multilaterais, mas essa estratégia ampliou-se para outras frentes além da esfera global: Organização Mundial do Comércio (OMC); transregional: Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC); regional: Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) ou liberalização bilateral. De qualquer forma, o regionalismo do Leste Asiático é marcado por deficiências estruturais que destoam de outros processos, como o europeu. Conforme afirma Oliveira (2012, p. 25), a “lógica descentralizada da produção e as interconexões existentes entre os múltiplos atores construíram mecanismos fluidos, pouco institucionalizados e de cooperação flexível, estruturadores do regionalismo na região.”

GRÁFICO 1  
Número de acordos do Japão, da Coreia do Sul e da China cujas negociações foram iniciadas<sup>1</sup> (2002-2011)



Fonte: Dados utilizados pelo autor em: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012. Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Consideramos o número total de APCs, desde os propostos, os em negociação, até os concluídos (em vigor ou assinados).

Obs.: Os acordos estão sistematizados a partir do ano em que foram propostos.

As dificuldades e a estagnação das negociações na OMC estimularam outros canais de negociação de liberalização comercial. Além disso, Kawai e Wignaraja (2009) apontam três fatores para essa profusão de APCs no Leste Asiático. O primeiro deles é o aprofundamento da integração econômica voltada para o mercado (*market-driven*). Os APCs são vistos como instrumentos capazes de aprofundar cadeias de produções e de fornecimento, além de serem mecanismos eficazes de eliminação de barreiras e tarifas, de estímulo ao comércio e aos investimentos e de harmonização de regras, padrões e procedimentos. O segundo é o regionalismo na América do Norte, principalmente o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (NAFTA) –, e a expansão da zona do euro na Europa: líderes asiáticos temeriam que esses dois *hubs* centralizariam o sistema de comércio global e sua regulação, marginalizando assim a Ásia. Por fim, os autores acreditam que a crise de 1997-1998 ensinou uma importante lição aos asiáticos: o fortalecimento da cooperação é importante para o crescimento econômico e para a estabilidade e a Ásia deveria criar seus próprios mecanismos de “autoajuda” de administração econômica. Para eles, aquela crise alimentou o sentimento de que aquela é uma “região” própria, com desafios comuns.

Não há sinais de diminuição do fenômeno dos APCs no Leste Asiático. Os números da região são significativos: há 43 acordos concluídos (destes, 36 estão em vigor e 7 estão assinados), 13 estão em negociação e 26 foram propostos.<sup>10</sup> Cabe destacar alguns já firmados, como os acordos do Japão com Asean, Índia, Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia. Dentre os parceiros que já concluíram tratados com a China figuram: Asean, Nova Zelândia, Paquistão e Cingapura. A Coreia do Sul é o país que tem a política de firmar APCs mais agressiva entre os países do Leste Asiático e tem como parceiros, entre outros: Asean, UE, Estados Unidos, Índia e Turquia. Alguns que ainda estão em fase de negociação são os chamados Asean+3<sup>11</sup> e o Asean+6,<sup>12</sup> um acordo tripartite entre China, Coreia do Sul e Japão (proposto em 2003 pelos chineses, mas que não tem gerado muito otimismo), e outro entre Japão e Coreia do Sul (proposto em 2008).

É interessante notar que parte dos APCs do Leste Asiático regula áreas além do disposto nos acordos multilaterais da OMC. Alguns acordos dos países da região apresentam novos arranjos em matérias como propriedade intelectual, serviços e investimentos, por exemplo, e avançam ao trazer dispositivos OMC-*plus*, mas o perfil e as questões endereçadas nos APCs desses países diferem entre si. Há distinções significativas em matéria regulatória entre os acordos de países, como a China, e os APCs firmados por Estados Unidos e UE (Badin, 2012), ao passo que os acordos sul-coreanos, por exemplo, se assemelham muito mais aos estadunidenses do que aos chineses. Muito provavelmente, as áreas a serem reguladas, assim como suas especificidades, serão objeto de difícil negociação caso um APC entre os países do Leste Asiático se torne mais provável.

O gráfico 2 mostra as principais características dos APCs em negociação do Leste Asiático, a partir de dois critérios distintos: *i*) por configuração (bilateral ou multilateral); e *ii*) por área geográfica (região da Ásia-Pacífico ou fora dela).

10. Dados compilados pelo autor a partir de: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012.

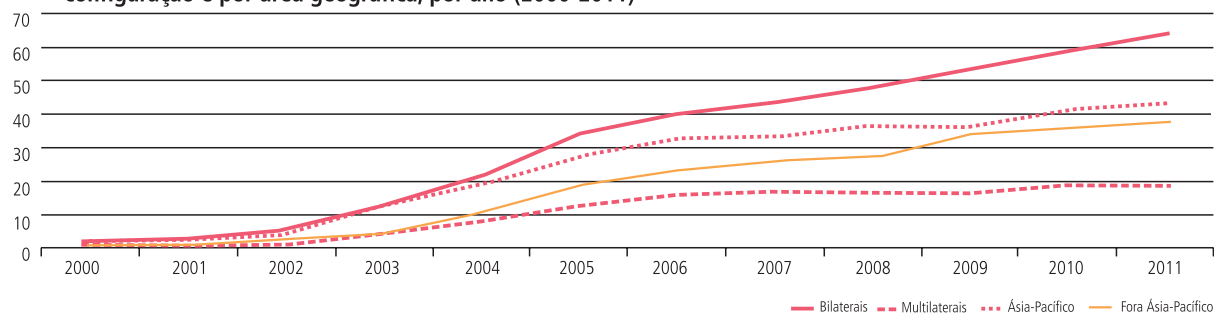
11. O grupo congrega os países da Asean mais China, Coreia do Sul e Japão. A negociação de um acordo de comércio começou em 2004, mas o grupo está envolvido na cooperação em diversas áreas além do comércio, desde a de segurança à de questões socioculturais.

12. O Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA) foi proposto pelos japoneses em 2005. Além dos membros da Asean, congrega China, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia.



GRÁFICO 2

Número de acordos dos países do Leste Asiático<sup>1</sup> cujas negociações foram iniciadas,<sup>2</sup> divididos por configuração e por área geográfica, por ano (2000-2011)



Fonte: Dados utilizados pelo autor em: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012. Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Consideramos "Leste Asiático" como: China, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Taipei (China) e Hong Kong (China).

<sup>2</sup> Consideramos o número total de APCs, desde os propostos, os em negociação, até os concluídos (em vigor ou assinados).

Obs.: Os acordos estão sistematizados a partir do ano em que foram propostos.

Em termos de configuração, a grande maioria dos APCs dessa região é bilateral, visto que suas negociações são menos complexas. Até 2011, os países do Leste Asiático estiveram envolvidos em 63 negociações de APCs bilaterais, ou seja, 76% do total. Dos acordos multilaterais, destacam-se os firmados com a Asean pelos chineses, sul-coreanos e japoneses, o que demonstra a tendência de se considerar a Asean como um hub do comércio regional. Ao analisar os fluxos comerciais dos parceiros com os quais os países do Leste Asiático firmaram tratados bilaterais, observa-se que não são grandes parceiros comerciais, isto é, a estratégia de liberalização do comércio tem sido de baixo risco (Solís, 2011). Algumas exceções relevantes são os acordos sul-coreanos com a UE e com os Estados Unidos.

Em relação ao critério geográfico, alguns estudos apontam que 80% dos APCs dos países do Leste Asiático são com parceiros de fora da região (Kawai e Wignaraja, 2009; Solís, 2011). De fato, os países do Leste Asiático não seguiram a tendência dos Estados Unidos e de países europeus de consolidar primeiro as parcerias regionais para depois firmar acordos com outras regiões. Para Solís (2011), isso demonstra uma contínua confiança em mercados não regionais para sustentar modelos voltados para a exportação. Contudo, se ampliarmos nossa análise para a região Ásia-Pacífico, como demonstrado no gráfico 2, veremos que há uma divisão mais equitativa: são 44 APCs cujas negociações começaram entre países da Ásia-Pacífico e 38 APCs fora dessa área. Ou seja, um pouco mais de 53% do total de tratados é entre países da Ásia-Pacífico, o que demonstra que, apesar de os países do Leste Asiático terem centrado seus esforços em acordos extrarregionais, sua zona prioritária não é tão diversificada e longínqua assim.<sup>13</sup>

O TPP, do qual já são parte Chile, Cingapura, Nova Zelândia e Brunei, ganhou a adesão de mais sete países, dentre eles, os Estados Unidos. A proposta desse APC, agora propulsionado pelos Estados Unidos, é congrega também Coreia do Sul e Japão, o que deslocaria o centro de integração desses dois países, assim como de outras economias na Ásia-Pacífico, para longe de Beijing. Os sul-coreanos foram convidados pelos estadunidenses e deverão se tornar um país participante oficial nas negociações assim que o acordo com os Estados Unidos for aprovado pelo senado deste país (US Requests..., 2012). O Japão declarou sua intenção de participar das negociações do TPP em 2011 (Informed..., 2012), ainda que haja diversos pontos problemáticos na agenda, como a liberalização de bens agrícolas.

13. Na América Latina, os chineses, os sul-coreanos e os japoneses têm acordos com o Chile e com o Peru – países também envolvidos com o TPP. Em vigor, a China tem um acordo com a Costa Rica e o Japão com o México. A Colômbia assinou um acordo com a Coreia do Sul e estuda um com o Japão. Há também uma proposta entre a Coreia do Sul e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), mas que não tem apresentado avanços.

Nesse sentido, duas tendências de integração (entre outras) podem ser interpretadas de forma concorrente. A crise econômico-financeira global realçou a percepção da associação econômica do Leste Asiático com o mundo e o desejo por laços de cooperação mais efetivos entre os países da “região” – mas falta determinar qual região é essa. Em outras palavras, a questão que se coloca é a formatação de tal projeto: deveriam os países do Leste Asiático buscar um projeto de integração da região com base no eixo trilateral Beijing-Tóquio-Seul e com articulações com outros países asiáticos (principalmente a Asean), ou o acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos deve ser a prioridade? A primeira opção é a defendida pelos chineses, enquanto os sul-coreanos e os japoneses parecem oscilar entre as duas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual crise econômico-financeira teve implicações globais, seus efeitos ainda não foram integralmente mensurados e não há sinais claros de que foi superada. Alterações de políticas econômicas domésticas, reavaliações de estratégias e correções de metas de crescimento e desenvolvimento foram algumas dentre as várias consequências para as economias ao redor do globo, inclusive para os países do Leste Asiático. A região foi menos afetada pela crise do que os Estados Unidos e a Europa, mas suas sequelas foram amplamente sentidas em economias como a japonesa e a sul-coreana. Em sua essência, as medidas tomadas em razão da crise foram nacionais e descoordenadas, sem grandes arranjos macroeconômicos capazes de atender às demandas da interdependência regional do Leste Asiático. Importantes iniciativas podem, no entanto, ser observadas. No âmbito financeiro, a multilateralização da CMI e o estabelecimento do mercado de título de dívidas são passos significativos como respostas a crises futuras que possam afetar os países da região, além de fortalecerem o regionalismo do Leste Asiático.

Ao se analisar os acordos preferenciais de comércio da região, revelam-se os projetos concorrentes de regionalização. Está clara a preferência por APCs: com as negociações multilaterais travadas na OMC, a opção por tratados bilaterais, ou com um número de parceiros reduzido, descomplica os itens da agenda comercial que se pretende liberalizar. Todavia, os principais países da região em apreço por vezes tateiam em estratégias geopolítica e econômica que se mostram ou adversárias ou exigem complicadas complementações. Por um lado, apresenta-se a possibilidade de articulação dos países que formam o eixo Beijing-Tóquio-Seul, com acordos entre esses países, e outros com países e blocos asiáticos, como a Asean. Pelo outro, projetos como o TPP representam um modelo de integração Ásia-Pacífico no qual os Estados Unidos aparecem como polo capaz de competir com uma maior integração do Leste Asiático.

Nesse sentido, a crise financeira atual não parece ter encadeado um processo que determinaria os rumos do regionalismo do Leste Asiático no curto prazo, como foi a crise de 1997-1998, ocasião em que se fortaleceram os laços regionais e que culminou na articulação do grupo Asean+3, dentre outras consequências. Quiçá as iniciativas de cooperação financeira, política e comercial resultem em uma integração da região mais significativa no longo prazo, mas afirmações nesse sentido ganham ares especulativos, em vista dos ranços políticos e dos projetos concorrentes que ainda marcam as relações internacionais entre esses países. Protestos civis e o fechamento de fábricas japonesas na China, em razão do contencioso envolvendo as ilhas Senkaku/Diaoyu, no momento em que este estudo é escrito, e a possibilidade de tais protestos serem bem-vistos ou mesmo facilitados pelas autoridades do partido único chinês (Protests..., 2012) demonstram obstáculos por uma maior aproximação China-Japão.

Na ausência de um projeto regional mais delineado, a cooperação regional tem um caráter complementar ao buscado pelos países do Leste Asiático frente aos desenvolvimentos recentes de rebalanceamento macroeconômico mundial causado pela ascensão do G20 como instância decisória. Se, em nível global, o principal resultado da crise financeira foi a ascensão do G20 como o “principal fórum para a cooperação econômica mundial”, conforme seus líderes declararam na reunião de cúpula de 2009 (Lai e Ravenhill, 2012), a Ásia não chega a esse espaço de forma uníssona. O G20, enquanto significativo processo de reconfiguração em andamento, reverbera politicamente na Ásia, região em que apenas um país, o Japão, anteriormente fazia parte do G7/G8: no G20, além do Japão, da China e da Coreia do Sul, participam também a Índia, a Indonésia e a Austrália. Entretanto, a visível ausência de coordenação entre os países asiáticos no G20 ilustra a complexa tarefa de articulação política entre os membros da região, os quais não têm conseguido articular interesses e representar de forma unificada projetos e demandas favoráveis à região como um conjunto.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, A. **A solução de controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.
- ATHUKORALA, P. C.; KOHPAIBOON, A. **Intra-regional trade in East Asia: the decoupling fallacy, crisis, and policy challenges**. ADBI, 2009 (Working Paper Series, n. 177).
- BADIN, M. R. S. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em Acordos Preferenciais de Comércio: o contraponto entre UE e Estados Unidos e China e Índia**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.700).
- EMMERS, R.; RAVENHILL, J. The Asian and global financial crises: consequences for East Asian regionalism. **Contemporary politics**, v. 17, n. 2, p. 133-149, 2011.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Tensions from the two-speed recovery unemployment, commodities, and capital flows. **World economic outlook**, Apr. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/>>. Acesso em: 1º set. 2012.
- GOLDSTEIN, M.; XIE, D. **The impact of the financial crisis on emerging Asia**. Out. de 2009. Working Paper Series, n. 09-11). Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/wp/wp09-11.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2012.
- GRIMES, W. W. The future of regional liquidity arrangements in East Asia: lessons from the global financial crisis. **The pacific review**, v. 24, n. 3, p. 291-310, 2011.
- HATOYAMA. A new path for Japan. **New York Times**, 26 Aug. 2009. Disponível em: <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)>. Acesso em: 27 ago. 2009.
- INFORMED decision needed on TPP. **The Japan Times**. 21 Oct. 2011. Editorial. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/text/ed20111021a1.html>>. Acesso em: 1 set. 2012.
- KAWAI, M. The impact of the global financial crisis on Asia and Asia's responses. *In: AEEF Conference*. Kiel, 7 July 2009. Disponível em: <[http://www.bruegel.org/fileadmin/bruegel\\_files/Research\\_contributions/AEEF\\_contributions/Crisis\\_Developments\\_and\\_Long-Term\\_Global\\_Response/AEEF4PublicationKawai.pdf](http://www.bruegel.org/fileadmin/bruegel_files/Research_contributions/AEEF_contributions/Crisis_Developments_and_Long-Term_Global_Response/AEEF4PublicationKawai.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2012.
- \_\_\_\_\_.; WIGNARAJA, G. Multilateralizing regional trade agreements in Asia. *In: BALDWIN, R.; LOW, P. (Ed.). Multilateralizing regionalism*. Nova York: Cambridge University Press, 2009. p. 495-549.

KIM, S.; LEE, J. W.; PARK, C. Y. **Emerging Asia**: decoupling or recoupling? Regional economic integration, June, ADB, 2009 (Working Paper Series, n. 31). Disponível em: <<http://aric.adb.org/pdf/workingpaper/WP31Decoupling-or-Recoupling.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2012.

LAI, J.; RAVENHILL, J. Asia's multi-level response to the global financial crisis. **Asia Europe journal**, v. 9, n. 2-4, p. 141-157, 2012.

LI, K.; SONG, L.; ZHAO, X. **Component trade and China's global economic integration**. Nov. 2008 (Research Paper, n. 101). Disponível em: <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/45087/1/589772651.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2012.

OLIVEIRA, I. T. M. **O regionalismo no século XXI**: comércio, regulação e política. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.709).

PROTESTS, real and fake: of useful idiots and true believers. **The economist**, 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/analects/2012/09/protests-real-and-fake>>. Acesso em: 18 set. 2012.

SOLÍS, M. Global economic crisis: boon or bust for East Asian trade integration? **The pacific review**, v. 24, n. 3, p. 311-336, 2011.

SUSSANGKARN, C. **The Chiang Mai initiative multilateralization**: origin, development and outlook. Tóquio: Asian Development Bank Institute, 2010, p. 01-16 (Working Paper, n. 230).

US REQUESTS Korea's joining of regional FTA. **The Dong-A Ilbo**, 2012. Disponível em: <<http://english.donga.com/srv/service.php3?bicode=020000&biid=2010121816208>>. Acesso em: 1 set. 2012.