

REGIONALISMO NA ÁSIA: DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA À INSTITUCIONALIZAÇÃO

Ricardo Bacelette*

RESUMO

O presente artigo analisa o processo de formação de integração econômica asiática nas últimas duas décadas, identificando os atores internacionais centrais nesse processo e suas estratégias. Procura-se, ademais, intuir respostas para indagações frequentemente feitas quando se discute a integração asiática: Por que não ocorreu anteriormente, quando proliferavam pelo mundo instituições e mecanismos de integração regional? Por que essa integração vem ocorrendo de forma intensa na última década? Para tais fins, será apresentado breve histórico empírico-analítico das principais iniciativas integradoras engendradas no processo de conformação do regionalismo na Ásia.

Palavras-chave: Ásia; regionalismo; integração produtiva; comércio e finanças internacionais; China; instituições regionais.

ABSTRACTⁱ

This article analyzes the process of constructing Asian economic integration in the last two decades, whilst identifies the main international actors in this process and their strategies. Moreover, answers are sought to frequently asked questions when Asian integration is discussed: Why didn't it occur earlier, when institutions and mechanisms for regional integration proliferated worldwide? Why has integration happened so intensively in the last decade? For such purposes, it is presented a brief empirical-analytical history of the main integration initiatives engendered in the shaping of regionalism in Asia.

Keywords: Asia; regionalism; productive integration; international trade and finances; China; regional institutions.

JEL: F50, F55, F59.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

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

O processo de integração econômica por meio de mecanismos interestatais na Ásia é recente e ocorre de maneira inversa ao processo observado na América do Sul e na Europa. Como asseveram Jank e Tachinardi (2007), enquanto na América Latina formaram-se mecanismos de integração regional – formais e incompletos – voltados para o comércio, em razão de agendas políticas dos países participantes; na Ásia, a integração é resultante de investimentos empresariais e transferência de tecnologia intra e entre empresas, cujos objetivos primordiais estavam voltados, originalmente, aos ganhos de competitividade das firmas, para atuarem em escala de competição global, cujas exportações destinavam-se às economias centrais. Nesse sentido, o papel dos Estados asiáticos seria secundário aos fluxos existentes, facilitando-os em vez de criá-los.

Não obstante a peculiar lógica inversa do processo de integração na Ásia do Leste,¹ são crescentemente observadas, a partir da década de 1990, iniciativas governamentais de integração regional empreendidas naquele continente, como acordos de livre comércio, mecanismos de concertação política e criação de organismos regionais, tornando a região profícua em matéria de integração regional. A macroestrutura desse processo de integração institucionalizada naquele continente é recente, porém ocorre em ritmo acelerado e tem sido denominado, na literatura, “Novo Regionalismo Asiático”. A partir dos anos 2000, nota-se crescente protagonismo da China nesse processo, fomentando arranjos institucionais de governança regional e modificando algumas das instituições existentes.

O engajamento chinês no processo de integração regional constitui peça central dessa nova dinâmica institucional, pois, além de exercer função de catalisador desse processo, tem influenciado a configuração dessas instituições, como se verá a seguir. Nesse novo contexto asiático, é possível depreender, preliminarmente, alguns dos objetivos que norteiam as iniciativas de Pequim no que se refere à integração com os países circunvizinhos: ampliar a integração das cadeias produtivas regionais e, de forma subjacente, adensar a interdependência econômica, para garantir estabilidade política e segurança em seu entorno.

O presente artigo analisa o processo de formação de integração econômica asiática nas últimas duas décadas, identificando os atores internacionais centrais nesse processo e suas estratégias. Procura-se, ademais, intuir respostas para indagações frequentemente feitas quando se discute a integração asiática: Por que não ocorreu anteriormente, quando proliferavam pelo mundo instituições e mecanismos de integração regional? Por que essa integração vem ocorrendo de forma intensa na última década? Para tais fins, será apresentado breve histórico empírico-analítico das principais iniciativas integradoras engendradas no processo de conformação do regionalismo na Ásia.

1. Em que pese haver diversas definições geopolíticas para a região, emprega-se livremente o conceito de Ásia do Leste, difundido na literatura como aquele que engloba os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), além de China, Japão, Coreias e a porção oriental da Rússia. Para discussão mais aprofundada sobre o conceito identitário asiático e seu emprego, ver Terada (2003).

2 REGIONALISMO INCIPIENTE: INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E BAIXA INSTITUCIONALIDADE

Durante as décadas de 1980 e 1990, período em que se multiplicaram pelo mundo estruturas de integração e governança regionais, o conceito de regionalismo tinha pouca aplicação na Ásia. Para aferirmos análise desse processo, há que se distinguir, inicialmente, dois conceitos relacionados à integração regional: *regionalização* e *regionalismo*. Pagnestu e Gooptu (2002, *apud* Pérez 2008) definem *regionalização* como um processo de integração informal, semelhante à ocorrida na Ásia do Leste, pelas forças de mercado, na ausência de mecanismos regulatórios e institucionais. A esse fenômeno, Hurrell e Fawcett (1995) denominam também *soft regionalism*, vez que as instituições vinculantes são praticamente inexistentes, embora haja densa rede de integração. Já *regionalismo*, segundo Pagnestu e Gooptu (2000 *apud* Pérez 2008), é o processo por meio do qual se constituem mecanismos formais para estabelecer tratados de integração e cooperação entre seus membros.

Até o final da década de 1990, a integração asiática era predominantemente econômico-comercial, porém as relações econômicas se davam ao largo de ideias de natureza político-institucional. Nesse período, embora houvesse forte integração econômica entre as economias asiáticas, praticamente inexistia o regionalismo, conforme conceito exposto, com exceção da ASEAN.² Criada em 1967, em contexto de formação dos Estados nacionais asiáticos, originalmente tinha caráter político restrito às áreas de defesa e segurança regionais. A ASEAN, naquele contexto, visava garantir a independência pós-colonialismo europeu na região, preservando seus membros das disputas hegemônicas da Guerra Fria, bem como manter a estabilidade das relações entre os países da região. O temor de que a guerra que transcorria na Indochina, entre Vietnã do Norte e do Sul – que envolvia também Laos e Camboja com o engajamento de potências bipolares – viesse a se repetir em outros países da região foi fator decisivo no estabelecimento dessa organização. Porém, o número limitado de países que a compunha e o escopo temático limitado de atuação da ASEAN, durante as primeiras décadas de sua existência, e a ausência de outras instituições com atuação regional de espectro temático mais amplo deixavam a Ásia alheia ao fenômeno do regionalismo nesse período (Mattli, 1999; Nogueira, 2008; Kahler, 2011).

A integração asiática durante as décadas de 1980 e meados da de 1990, portanto, era baseada em cadeias produtivas *regionalizadas*, controladas por empresas sediadas no Japão, as quais estavam integradas por meio de polos de manufatura nos países da região, com vistas a aumentar a competitividade de seus produtos, pela redução de custos com a produção *offshore* de manufaturas, inicialmente em direção à China e aos países do Sudeste Asiático, porém praticamente inexistindo instituições de *regionalismo*. O processo de transbordamento da produção japonesa para os países do entorno foi determinado, principalmente, por forças locais, devido à elevação de custos na matriz, em função de vários fatores, entre os quais se destacam: incremento dos salários; custos energéticos e de implementação de plantas crescentes; além da perda de competitividade das exportações japonesas devido à apreciação do iene, em dois períodos denominados *Endaka* (iene valorizado), no início da década de 1970 – em função do Acordo Smithsonian de 1971 – e em meados da década de 1980 – decorrente dos Acordos de Plaza em 1985 – que ajustaram a taxa de câmbio japonesa, anteriormente fixada em padrões que favoreciam as exportações, fazendo-a flutuar e sofrer forte valorização (Dieter 2006; Ravenhill, 2012).

2. Originalmente composta por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, aos quais aderiram, na década de 1990, Brunei, Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã. Além de preservar-se de possíveis disputas do contexto bipolar, a ASEAN também constituía instrumento de projeção de poder das potências regionais, nomeadamente Indonésia e Filipinas sobre áreas de influência limitada.

Nessa rede asiática incipiente, os organismos intergovernamentais eram poucos, com baixo grau de institucionalização e arcabouço jurídico com pouca vinculação (*enforcement*), pois o Estado asiático em condições de exercer o papel de *paymaster*³ naquele contexto, o Japão, possuía fortes vínculos político-econômicos com países extrarregionais, como os Estados Unidos e membros da Comunidade Europeia. Além disso, ainda havia resistência por parte dos países asiáticos em relação à liderança do Japão, em razão de reminiscências do expansionismo nipônico durante a Segunda Guerra. Desse modo, as iniciativas de integração lançadas tinham o Japão como coprotagonista, sem liderança absoluta no processo, como foi o caso da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico – Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC), lançada em 1989. Essa não era iniciativa exclusivamente asiática, pois incluía países como Estados Unidos – que exerciam papel preponderante nessa proposta – Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, além de países sul-americanos banhados pelo Oceano Pacífico, entre outros. Não por mero acaso, o Japão compunha, no plano multilateral, a coalizão denominada *Quad*, juntamente com Canadá, Estados Unidos e União Europeia (UE), que dominou boa parte das deliberações da chamada Rodada Uruguaí (1986-1995) de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), fazendo prevalecer a agenda dos países de maior desenvolvimento relativo – Least-Developed Countries (LDCs) naquelas negociações.

Entre seus principais objetivos, a APEC tinha a ambiciosa pretensão de estabelecer uma área de livre comércio entre seus membros na Ásia, na América do Norte e do Sul, a partir de cronograma gradual estabelecido em 1994. Se levado a cabo como inicialmente almejado, a APEC constituiria uma área de livre comércio que abrangeria 40% da população mundial e 54% do Produto Interno Bruto (PIB) do planeta.⁴ Como era possível de se imaginar, essa proposta acabou por frustrar-se, devido aos inerentes conflitos de interesses que congregavam economias tão díspares: países com forte potencial agroexportador, como Austrália e Estados Unidos, e outros com fragilidades internas na produção agrícola, de estrutura familiar, como os insulares da Ásia. Soma-se às razões do insucesso da proposta livre-cambista da APEC o contexto em que se encontrava a economia japonesa naquele período, que passava por recessão prolongada na década de 1990 (Hyun-Seok, 2003). Desse modo, para muitos analistas, embora a APEC continue a existir formalmente, ela foi esvaziada politicamente, ficando indefinida quanto à sua funcionalidade. Suas atividades concentram-se, atualmente, em promover facilitação de comércio entre seus membros, por meio da eliminação de entraves burocráticos, e realização de cooperação técnica e intercâmbio de melhores práticas.

Entre as iniciativas que antecedem ao estágio atual de integração asiática, destaca-se o Acordo Comercial Ásia-Pacífico – *Asian-Pacific Trade Agreement* (APTA), anteriormente conhecido como Acordo de Bangkok, firmado em 1975, congregando Índia, Bangladesh, Sri Lanka, República Popular Democrática do Laos e República da Coreia (do Sul). Consistia, inicialmente, em instrumento de projeção de poder regional da Índia sobre países de sua órbita de influência, por meio de concessões tarifárias, com tratamento especial e diferenciado para LDCs. Em relação a regras de origem, por exemplo, o acordo previa exigência de conteúdo local de 45% do valor Free On Board (FOB) para exportações destinadas à área preferencial, oriundas de signatários com economias maiores, porém apenas 35% dos LDCs partícipes do acordo, dado o menor grau de encadeamento produtivo dessas economias, cujos parques industriais não permitiam maior agregação de valor local (UNESCAP, 2006).

3. Empregado na literatura de integração regional, o termo refere-se, nesse contexto, a um país líder do processo integrador institucional, o qual é capaz de arcar com custos políticos e financeiros da liderança nesse processo e tem essa ambição. Para maiores detalhes do conceito, ver Mattli (1999).

4. Para maiores informações e dados atualizados referentes aos países que compõem a APEC, ver os *Reports* periódicos publicados pelo secretariado da instituição, disponíveis em: <<http://publications.apec.org/pub-view.php>>.

A adesão da China ao APTA, em 2001, alterou a equação de poder dessa área preferencial e fez ampliar e aprofundar a integração entre seus membros. Até o ano de 2006, as concessões tarifárias abrangiam 1.721 produtos, com concessões especiais para os LDCs em 112 produtos. A partir da terceira rodada de negociações do APTA, com a decisiva participação da China, foram ampliadas as concessões tarifárias para 4.270 produtos, dos quais são feitas 587 concessões para os LDCs. Com a consolidação de preferências mais ambiciosas entre seus membros, que aprofundaram a integração asiática, decidiu-se por notificar o APTA à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2007, em substituição ao antigo Acordo de Bangkok, previamente notificado ao secretariado do GATT, em 1976, porém com escopo reduzido de países participantes e com menores concessões tarifárias em porcentagem de alíquota e número de produtos (UNESCAP, 2006).

Outra iniciativa de integração na região digna de nota foi o East Asia Economic Caucus (EAEC), também chamado de Grupo Econômico da Ásia do Leste (EAEG), ou, simplesmente, Comunidade da Ásia do Leste. Foi uma ambiciosa proposta elaborada pela Malásia, em 1990, que congregaria os países da ASEAN e as três maiores economias da Ásia: China, Japão e Coreia. Essa iniciativa foi uma reação do então primeiro-ministro malaio, Mahatir Bin Mohamad – conhecido por defender ideais pan-asiáticos – à adesão da ASEAN ao processo de negociação da APEC. Em sua visão, potências de fora da região, como os Estados Unidos, estariam imiscuindo-se no processo em consolidação da integração asiática, a ASEAN. Segundo a proposta malaia, seria estabelecida uma ampla área de livre comércio na Ásia, excluindo-se desse processo, no entanto, países da América do Norte, a Austrália e outros, como claro contraponto à proposta da APEC, que era bem mais abrangente. A proposta pan-asiática do EAEC, embora obtivesse amplo apoio entre os países da região, à época em que foi lançada, não prosperou em razão da forte oposição a ela exercida pelos Estados Unidos sobre esses países e pelo não apoio do Japão, solidariamente, por não ver contemplado no processo de negociação seu maior aliado ocidental (Terada, 2003).

Embora não tenha vingado conforme proposto na década de 1990, o EAEC foi paradigmático no processo de formação do regionalismo na Ásia, por constituir a maior proposta, em número de países envolvidos, a ganhar maior impulso entre os países da região, para estabelecer uma área de livre-comércio exclusivamente asiática. Essa proposta viria a constituir, futuramente, a base do arranjo institucional que veio a ser denominado “ASEAN + 3” ou ASEAN *Plus Three* (APT), que ganhou força na década de 2000. Esse arranjo institucional é considerado, na atualidade, espinha dorsal da integração no Leste da Ásia, seja pela sua amplitude de países – os dez membros que compõem a ASEAN, além das três maiores economias asiáticas, China, Japão e Coreia do Sul –, seja pelo peso e dinamismo que as economias que o constituem imprimem ao sistema econômico internacional contemporâneo.

3 RÁPIDA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E FATORES DE IMPULSÃO

Os escassos vínculos institucionais e jurídicos entre os países asiáticos, até a década de 1990, evidenciavam-se, sobretudo, pela baixa densidade de acordos comerciais intrarregionais, em contraste com outras regiões do globo, período no qual proliferam acordos notificados à OMC, processo denominado na literatura “Novo Regionalismo”. Estima-se haver em todo o globo, na atualidade, 450 acordos regionais de comércio, em diferentes graus de integração.⁵ Na Ásia, no entanto, até o ano 2000, havia apenas um acordo preferencial regional

5. Para uma análise pormenorizada do processo amplo de formação de regimes regionais de comércio e sua interação com o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2012).

em vigência no Sudeste Asiático, o já mencionado Acordo de Livre Comércio da ASEAN – Agreement of the ASEAN Free Trade (AFTA) e um acordo envolvendo países da Ásia Meridional, o APTA. Não obstante formarem-se tardiamente, em relação a outras regiões, a construção dessas instituições tem sido acelerada nas últimas duas décadas. Para se ter ideia da rápida evolução desse quadro institucional de governança regional, se, em 2000, apenas dois acordos comerciais vigiam na região, ao final da mesma década, no ano de 2009, já havia 45 acordos preferenciais de comércio concluídos e em vigência, tendo países da região como signatários, e já havia negociações em curso de número equivalente de acordos (Pempel, 2008; Ravenhill, 2012).

Baldwin (2006) estimou acertadamente que em 2010 haveria cerca de noventa acordos preferenciais ou de livre comércio em vigência na Ásia, em processo que denominou *noodle bowl syndrome* naquele continente, em alusão ao termo *spaghetti bowl*, cunhado por Jagdish Bhagwati, que se refere ao fenômeno do surgimento de densa e complexa rede de acordos preferenciais de comércio, ocorrendo, em algumas circunstâncias, em detrimento do sistema multilateral. Baldwin (2006), no entanto, faz ressalvas a respeito da amplitude dos acordos regionais asiáticos, que considera insuficientes em razão da profundidade da redução tarifária proporcionada e, em matérias não tarifárias, como a incapacidade para gerir regras de origem. Segundo o autor, cortes unilaterais de tarifas promovidas pelos países asiáticos são os maiores responsáveis pela liberalização comercial na região. Em que pese as críticas, a rápida evolução normativa na Ásia já constitui objeto digno de análise pormenorizada.

A principal instituição do regionalismo asiático contemporâneo, a ASEAN, sofreu grandes transformações de seu escopo e mandato. Com o fim da Guerra Fria, ampliou-se o número de países-membros, de cinco para dez, abarcando nações ex-socialistas como Vietnã, Laos e Camboja. Além disso, converteu-se também em acordo preferencial de tarifas – Preferential Trade Agreement (PTA), o AFTA, firmado em 1992, que previa a liberalização gradual de tarifas entre seus membros até o ano de 2002. Em processo que poderia ser analisado por uma perspectiva *neofuncionalista* das relações internacionais, porquanto transfigurou-se a finalidade dessa instituição, inicialmente proposta para lidar com temas de segurança e estabilidade regional, por meio do efeito *spill-over*⁶ (Haas, 1971). Foram estabelecidas novas áreas de convergência, distintas daquelas estabelecidas precipuamente, transcendendo o interesse individual dos Estados, em razão da interdependência material – integração produtiva e complementaridade comercial – ao regular temas como o sistema financeiro regional e o comércio entre os países que a compõem.

Pode-se explicar o rápido crescimento do número de acordos e instituições por quatro razões fundamentais: a crise financeira asiática, em 1997; a ascensão econômica chinesa nos anos 2000; o impasse nas negociações multilaterais da Rodada de Doha da OMC, iniciadas em 2001, porém ainda inconclusas; e a atual crise global, iniciada em 2008 (Pempel, 2008). A China, nesse contexto, tem procurado adensar relações comerciais com os países da região, como instrumento para ampliar mercados para suas exportações, em alternativa ao arrefecimento da demanda por parte das economias europeia e norte-americana, e, concomitantemente, assegurar a competitividade internacional, diminuindo custos de sua produção transfronteiriça regionalizada.

A crise asiática em 1997 é considerada marco no processo de integração e convergência em matéria econômica dos Estados do Leste Asiático. Como consequência desse fenômeno, estabeleceu-se a dimensão financeira da cooperação na ASEAN. A crise, que se originou na Tailândia, em 1997, com a forte desvalorização do bath (moeda tailandesa) – que passou a flutuar devido à insuficiência de reservas cambiais para que o banco

6. Termo de difícil tradução, geralmente empregando-se o original em inglês, que se refere a algo como transbordamento dos efeitos obtidos em uma área temática para outras áreas, na cooperação entre Estados.

central daquele país pudesse manter a taxa de câmbio fixa, em momento de fuga de capitais – logo levou ao contágio de outros países da região, pois investidores internacionais ficaram temerários quanto à capacidade de solvências dos países da região. No período que precedeu a crise, entre 1993 e 1996, a proporção dívida externa/PIB dos países da ASEAN passou de 100% do PIB para mais de 160% do PIB (Asian Development Bank, 2003). Naquele contexto, o Japão propôs a criação de um fundo regional de estabilização financeira, o Fundo Monetário Asiático, em face da atuação limitada das instituições existentes. Essa proposta não vingou como propugnada pelo Japão, por falta de acolhida entre os países da região, além da oposição dos Estados Unidos e do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), mas ensejaria posteriormente, no ano 2000, a criação de um mecanismo regional, com o apoio decisivo da China no processo de negociação, durante a reunião do Banco Asiático de Desenvolvimento, realizada na cidade histórica tailandesa de Chiang-Mai, que daria nome ao mecanismo de estabilização regional (Kahler, 2011).

Descontentes com o tratamento dado pelas instituições internacionais multilaterais à crise asiática de 1997 a 1998, particularmente o FMI, líderes daquela região buscaram, nos anos seguintes, alternativas para lidar com problemas de liquidez de curto prazo e monitorar capitais voláteis, aos quais foram atribuídos grande responsabilidade pela crise de 1997. O mecanismo cunhado “Iniciativa Chiang-Mai” (CMI)⁷ foi lançado em maio de 2000, durante a 33ª Reunião da Conferência Anual do Banco Asiático de Desenvolvimento juntando-se à rede de instituições de governança asiática. Essa instituição formal consiste em um arranjo multilateral de *swap* de divisas, entre os dez países-membros da ASEAN, além de China, Japão e Coreia do Sul, em um *pool* inicialmente estabelecido em apenas US\$ 1 bilhão, para lidar com problemas de liquidez de curto prazo. Essa quantia inicial simbólica foi gradativamente ampliada em cúpulas posteriores, atingindo, durante a cúpula da ASEAN em Manila, em maio de 2012, o valor de US\$ 240 bilhões (Henning, 2009; Mochizuki, Ng e Wang, 2012).

Embora tenha sido criada em 2000, o mecanismo Chiang Mai não teve sua eficácia testada, pois nenhum país o utilizou, devido a limitações estruturais, como a falta de um sistema de monitoramento regional próprio. Os países que excedem em 20% o valor das quotas a que têm direito a tomar emprestado, devem se submeter às condicionalidades do FMI. Por essa razão, a Coreia do Sul optou por recorrer ao mecanismo de *swap* bilateral que mantém com o Federal Reserve (Fed) americano, em 2009, para sanar problemas em sua balança de pagamentos. Espera-se, no entanto, que a ampliação dos aportes e o estabelecimento de um mecanismo de vigilância, intitulado ASEAN Plus Three Macroeconomic Research Office (Amro), conforme proposto na cúpula ASEAN em 2010, venham a sanar as debilidades do Chiang Mai (Zhang e Li, 2010).

Soma-se a essa estrutura institucional o papel estabilizador que a China desempenhou durante a crise asiática, ao refutar a desvalorização de sua moeda para recuperar competitividade em relação aos seus vizinhos – cujas moedas sofriram forte desvalorização –, fato que poderia gerar uma corrida de desvalorizações cambiais na região ao estilo *beggar-thy-neighbour*. Essa iniciativa de não provocar mudanças bruscas no câmbio, que gerariam ainda mais instabilidade regional, foi encarada pelos países do Leste Asiático como atitude indutora de confiança, alavancando o *status* chinês na região, com a melhora de percepção por parte dos vizinhos. Ademais dessa medida de *confidence building*, encetada em momento crítico para a região, a China tem sido um dos principais artífices da arquitetura das instituições regionais que vêm se formando naquele continente (Ravenhill, 2012).

7. Como resposta à Crise Asiática de 1997, diversas propostas de mecanismos regionais foram aventadas. Além da mencionada malograda proposta japonesa da criação do Fundo Monetário Asiático, foram efetivamente lançados o *Manila Framework Group*, para intercâmbio de melhores práticas para gerenciar crises financeiras e o *ASEAN Surveillance Process (ASP)*, para coordenar e estreitar políticas macroeconômicas entre os países-membros da ASEAN, que lançou as bases para a cooperação ASEAN + 3 na Iniciativa Chiang Mai. Para maior detalhamento da evolução do processo de cooperação financeira na Ásia, ver Zhang e Li (2010).

Na constituição do fundo Chiang-Mai, por exemplo, a China contribui com US\$ 38,4 bilhões, quantia exatamente igual à contribuição do Japão. Esse valor reflete cálculo político por parte dos países negociadores, que revela estratégia de compartilhamento de liderança e seus custos. Assim como o Japão, a China limita a quantia que poderia tomar emprestado do fundo a cerca da metade do que contribui, US\$ 19,5 bilhões, ao passo que a Coreia empresta US\$ 19,5 bilhões, mas pode tomar emprestado a mesma quantia. Países com menor desenvolvimento relativo, como Indonésia e Filipinas, contribuem com apenas um terço do potencial a que podem tomar emprestado e as menores economias da região, como Brunei, Camboja, Laos e Myanmar colaboram com um quinto do valor potencial dos empréstimos (Ravenhill, 2012; Mochizuki, Ng e Wang, 2012). A crise asiática de 1997, portanto, trouxe consequências inesperadas: a crescente interdependência econômica e a convergência política entre os países asiáticos. Por tais razões, aquela crise foi considerada marco no processo de integração na Ásia, ao lançar as bases da cooperação e convergência entre Estados na região.

Outro evento digno de nota, no que se refere à participação asiática na arquitetura global de governança, ocorreu na mesma cúpula da ASEAN em Manila que duplicou o patamar do fundo regional Chiang-Mai, em maio de 2012. Naquela ocasião, os países que compõem a ASEAN+3 estabeleceram o compromisso de elevar suas participações nas quotas do FMI, passando dos atuais 30% para 40% a partir de 2014, aumentando a representatividade asiática naquele organismo multilateral. Essa decisão reflete o crescente grau de convergência dos países asiáticos em matéria econômica, em que pese ainda haver divergências em outras áreas, como no caso das disputas territoriais no Mar da China Meridional e em outras questões políticas (Mochizuki, Ng e Wang, 2012).

Uma nova onda de integração na Ásia foi encetada por outra crise internacional, iniciada em 2008. Dessa vez, no entanto, o epicentro da crise estava fora da Ásia e as medidas adotadas pelos países da região, bem como a forma de articulação política diferiam do contexto da crise de 1997. A questão central, nesse contexto, era buscar alternativas ao arrefecimento da demanda por partes dos países desenvolvidos. O então ministro do comércio chinês, Chen Deming, declarou preocupação com o fato de as economias mais afetadas, a saber, Estados Unidos, Europa e Japão serem responsáveis por mais de 60% das exportações chinesas (Ying, 2008). Nesse sentido, para mitigar os efeitos adversos da crise internacional iniciada em 2008 sobre o comércio exterior chinês, seria necessário potencializar o comércio com mercados emergentes.

Esse fator mencionado, a crise internacional atual, estava intrinsecamente relacionado a outra condicionalidade sistêmica, qual seja, o impasse nas negociações para liberalização multilateral do comércio internacional, no âmbito da Rodada Doha da OMC, desde o *deadlock* das negociações, ocorrido durante a reunião ministerial de junho de 2008, em Genebra. A falta de convergência de posições entre os países nas negociações da OMC foi agravada pela crise, despertando desconfianças mútuas de recorrerem à retomada do protecionismo comercial. A alternativa mais factível seria negociar acordos bilaterais ou “minilaterais” – aqueles negociados com número reduzido de países – ou ainda setoriais – limitados a determinadas linhas tarifárias de bens e serviços. Na Ásia, essa tendência foi mais evidente, pois a China buscava também potencializar complementaridades das cadeias produtivas já integradas, com vistas a competir, com maior eficiência, em terceiros mercados, fenômeno semelhante ao observado na década de 1980 tendo o Japão como articulador dessa dinâmica, como visto na seção 2. Sob a liderança chinesa, no entanto, além da complementaridade produtiva, tem-se buscado adensar a estrutura institucional e a teia de acordos regionais.

4 A CHINA E SEU PAPEL PREPONDERANTE NA INTEGRAÇÃO ASIÁTICA

O engajamento da China na Ásia, no início do século XXI, acompanhado do crescimento de sua pujança econômica, é peça central na compreensão do fenômeno do crescente regionalismo, em razão de sua postura proativa, porém aberta ao diálogo, flexível e pragmática, diferente da política periférica das décadas anteriores, cunhada por atitudes contumazes, clivadas ideologicamente. Tanto no plano bilateral, quanto no multilateral regional, a percepção dos países do entorno da China tem se tornado positiva e sua atuação internacional é vista como benéfica na Ásia, de maneira que muitos países da região anseiam pela liderança chinesa e esse fator – a hegemonia chinesa – é, frequentemente, levado em consideração no processo decisório dos países da região. Essa tendência política reflete-se nas instituições: é emblemático o fato de constituírem-se, em praticamente todas as chancelarias asiáticas, departamentos inteiros voltados à China na última década, *pari passu* os já existentes para Estados Unidos e UE (Shambaugh, 2005).

A inflexão do paradigma de integração asiática, observado na década de 2000 com a ascensão chinesa e a mudança de conjuntura internacional pós-crise de 1997 e respectiva mudança no padrão político-institucional desse processo, são expressas de forma contundente por Pempel (2008, p. 268):

Os laços regionais asiáticos já não são mais preponderantemente o produto de conexões de mercado de baixo para cima. Pelo contrário, depois da crise [asiática, 1997-98], a maioria dos países asiáticos tem tomado medidas coletivas e individuais para aumentar suas atividades econômicas, inclusive o apelo a uma arquitetura regional aperfeiçoada e integrante (...). Hoje, o regionalismo da Ásia Oriental é tão governamental e político quanto econômico. Um grupo de novas instituições foi criado através da Ásia (...). E o novo regionalismo é mais Chinacêntrico (*sic*) e exclusivamente asiático do que antes.

A estratégia da China para a Ásia, na última década, tem sido a de ampliar a integração com os países do seu entorno e, por conseguinte, potencializar a interdependência dessas economias, como forma de contrabalançar a influência dos Estados Unidos na região, de maneira não confrontacional, afastando a hipótese de uma aliança antiChina em seu entorno. Para tanto, a China tem se esforçado para demonstrar que a cooperação econômica com ela é benéfica para países menores. Essa política tornou-se evidente durante a negociação do Acordo de Livre Comércio China-ASEAN – ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA), em 2002, quando a China empregou a estratégia *early harvest* de negociação comercial, na qual se adotam reduções tarifárias mútuas em menor quantidade de produtos, antes de se estabelecer liberalização mais ampla. As ofertas chinesas no acordo eram mais benéficas aos países da ASEAN, para construir confiança e afastar o temor desses países de que a maior competitividade comercial industrial chinesa seria deletéria àquelas economias, tornando desejável, aos países do entorno, aprofundar laços comerciais com a China (Mingjiang, 2007).

Para a China, fortalecer seu poder regional é imperativo na estratégia para alavancar sua influência global, como atestam declarações oficiais acerca da chamada “política periférica”, no 15º e 16º Congressos do Partido Comunista Chinês, ocorridos em 1997 e 2002, respectivamente. Líderes chineses têm consciência de que, para se firmar como potência global, a China deve ter bem definido seu *status* de potência regional, com ampla aceitação dos países circunvizinhos, como pré-requisito para sua ascensão internacional. Ademais, a crescente influência de Taiwan⁸ no Sudeste Asiático, durante a década de 1990, particularmente em matéria de

8. Por requisição do governo de Pequim, Taiwan é denominada, por organismos internacionais – entre os quais Banco Mundial, FMI e OMC – “*Chinese Taipei*”, embora não esteja listada como membro dos dois primeiros e, no último caso, figure como território aduaneiro, ao qual lhe é permitido adesão por força de seu tratado constitutivo.

comércio e investimentos, tornou-se preocupação premente para Pequim, de forma que tem se buscado ampliar a interdependência dos países da região com a China, para precaver-se de cenário de amplo reconhecimento regional da autonomia do governo de Formosa. Não se pretende fazer aqui, no entanto, discussão acerca do *status* político de Taiwan. Embora o governo de Pequim não reconheça a independência política daquela que considera uma “província rebelde”, as relações econômico-comerciais bilaterais são intensas, de tal forma que, em 2010, China e Taiwan assinaram o histórico Acordo-Quadro de Cooperação Econômica – Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), com vistas à redução de tarifas e barreiras comerciais entre os dois signatários (Mingjiang, 2007; Tsai, 2010).

A estratégia de negociação pelo método *early harvest*, em benefício das economias menores, é observada, inclusive, nas tratativas para o estabelecimento do ECFA com Taiwan, denotando estratégia sistêmica da China para a região. Nesse acordo, foi estabelecida lista de ofertas chinesas de redução tarifária para 539 produtos e Taiwan reduziu suas tarifas em 267 produtos, de tal modo que se estima que o acordo beneficie Taiwan em US\$ 13,8 bilhões, enquanto a China teria um benefício em seu fluxo comercial, com os cortes tarifários de apenas US\$ 2,86 bilhões. Além de questões tarifárias, a China abrirá seu mercado de serviços em onze setores, como hospitalar, bancário, serviços contábeis, seguros e securitizações, ao passo que Taiwan abrirá seu mercado de serviços em apenas sete setores, entre os quais bancário e audiovisual. Ademais, a assinatura do ECFA corrobora a tese de que é necessário firmar estabilidade regional para alavancar estratégia de potência global da China, ao abrir espaço para a melhora do diálogo político entre as duas margens do Estreito de Taiwan (Tsai, 2010; Zhao e Tong, 2009).

Como um *latecomer* do processo de integração regional, porém com peso significativo nas relações internacionais asiáticas, a China foi capaz de remodelar as instituições regionais já existentes, uma vez que já não havia tanto espaço para a criação de novas instituições. Caso paradigmático foi o da ASEAN, como discutido na seção 3, em que sua funcionalidade foi alterada em razão da política chinesa de aprofundamento da integração regional. A participação da China nessas estruturas existentes, no entanto, não ocorre pela mera aderência às instituições, mas por meio da transformação desses arranjos institucionais, contemplando-se cálculos estratégicos chineses com relação à balança de poder regional. Na concepção do arranjo institucional que acomodaria as principais potências asiáticas à ASEAN, por exemplo, o governo de Pequim foi favorável à composição ASEAN + 3 – que compreende os dez países integrantes da organização do Sudeste Asiático, além da China, Japão e Coreia do Sul – porém, opôs à proposição de constituir a ASEAN + 6 – que abrangeria também Índia, Austrália e Nova Zelândia, por considerar que seu poder seria diluído com a participação da Índia, além de haver países que poderiam servir de veículo às aspirações americanas na Ásia (Ravenhill, 2012). Nesse sentido, a estratégia chinesa foi eficaz em estabelecer laços interestatais “exclusivamente asiáticos e sinocêntricos” de interdependência, como afirmava Pempel (2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha ocorrido como processo tardio nas relações econômicas internacionais, o regionalismo asiático tem sido intenso e profícuo, consoante o rápido crescimento econômico da região. O “milagre asiático”, termo cunhado pelo Banco Mundial em 1993, não terminou com a Crise Asiática de 1997-1998. Ao contrário, deu novo ímpeto ao crescimento daquela região, porém sob bases mais sustentáveis. A questão contemporânea a ser discutida não é se a Ásia terá papel central na economia internacional no século XXI, mas *como* ela

exercerá seu papel proeminente na arena global (Asian Development Bank, 2008). Concomitantemente, a crise iniciada em 1997, e a consequente busca por soluções e medidas preventivas, fez aprofundar a integração econômica regional, sob aspectos financeiros e comerciais, ao ressaltar interesses compartilhados e expor fragilidades institucionais.

Se as lideranças regionais eram reticentes ao modelo de integração interestatal, durante as décadas de 1970 a 1990, essa percepção não subsiste na atualidade. Segundo pesquisa realizada pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (2008), com 600 lideranças dos países que compõem a ASEAN +3, quando questionados se os países asiáticos teriam a ganhar com a criação de uma comunidade econômica asiática, 83% responderam afirmativamente – que haveria grandes benefícios – enquanto 13% responderam que os custos não compensariam. Essa mudança de percepção quanto à institucionalidade da integração asiática reflete-se, portanto, nas iniciativas alcançadas.

A integração econômica que havia anteriormente, por meio de cadeias produtivas integradas e investimentos transnacionais, nas últimas três décadas, forneceu a base material para a integração por meio de acordos interestatais. Os Estados asiáticos seguiram o movimento de integração, inicialmente liderado pelo mercado, devido à conjunção de fatores elencados no texto, entre os quais se destaca a emergência chinesa e sua ambição de exercer liderança regional. Esse regionalismo, no entanto, é ainda nascente e guarda diversos desafios, tais como a coordenação de políticas macroeconômicas, em conjuntura de grande instabilidade internacional e possível tendência de protecionismo comercial. Por outro lado, a integração, por meio de acordos regionais, traz benefícios, como ganhos de produtividade – por meio da complementaridade comercial; estabilidade financeira – ao oferecer meios de solução para desequilíbrios provocados por choques externos; e ganhos políticos na arena global – pelo exercício de liderança em bloco, em cenário de maior aprofundamento das relações políticas regionais.

REFERÊNCIAS

- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Asian development reviews**. 2003. Disponível em: <<http://www.adb.org/data/publications/1125>>.
- _____. **Emerging asian regionalism: a partnership for shared prosperity**. Manila, 2008.
- BALDWIN, R. **Managing the noodle bowl: the fragility of East Asian regionalism**. 2006 (C.E.P.R. Discussion Paper, n. 5.561).
- DIETER, E. Searching for a new role in East Asian regionalization – Japanese production networks in the electronics industry. In: KATZENSTEIN, P.; SHIRAISHI, T. **Beyond Japan: the dynamics of East Asian regionalism**. Nova York: Cornell University Press, 2006. p. 161-187.
- HAAS, E. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. **Regional integration. Theory and research**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- HENNING, C. R. **The future of the Chiang Mai initiative: an asian monetary fund?** Policy Briefs. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.
- HURRELL, A.; FAWCETT, L. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- HYUN-SEOK, Y. Explaining the emergence of New East Asian regionalism: beyond power and interest-based approaches. **Asian perspective**, Seul, v. 27, p. 261-288, 2003.

JANK, M.; TACHINARDI, M. H. Política comercial, negociações internacionais e internacionalização de empresas. *In*: FLEURY, A.; FLEURY, M. T. **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas, 2007.

KAHLER, M. Weak ties don't bind: Asia needs stronger structures to build lasting peace. **Global Asia**, v. 6, n. 2, p. 18-23, 2011.

MATTLI, W. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MINGJIANG, L. **China's proactive engagement in Asia**: economics, politics and interactions. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, 2007.

MOCHIZUKI, T.; Ng, J.; WANG, W. ASEAN+3 to agree to double Chiang Mai initiative to \$240 Billion. **The wall street journal online**, 2012. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/BT-CO-20120502-705031.html>>.

NOGUEIRA, I. **A política regional da China e os processos de integração na Ásia**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3. Brasília: FUNAG, 2008. p. 289-325.

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

PEMPEL, T. J. **A China e o emergente regionalismo asiático**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3. Brasília: FUNAG, 2008. p. 267-288.

PÉREZ, A. **Nuevo Regionalismo en el Este de Asia**. *In*: REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE SOBRE ASIA-PACÍFICO (REALAP), 8. Bogotá: Universidad Externato de Colombia, 2008.

RAVENHILL, J. The 'new East Asian regionalism': a political domino effect. **Review of international political economy**, Oxford, v. 17, n. 2, p. 178-208, 2012.

SHAMBAUGH, D. China engages Asia: reshaping the regional order. **International security**, Harvard, v. 29, n. 3, p. 64-69, 2005.

TERADA, T. Constructing an 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3. **The pacific review**, Nova York, v. 16, n. 2, p. 251-277, 2003.

TSAI, T. Taiwan, China to sign trade pact. **The wall street journal online**, 2010. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704911704575326271338304574.html>>.

UNESCAP – UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **Facts About the Asia-Pacific trade agreement (Bangkok Agreement). Informal information note**. Bangkok: UNESCAP, 2006. Disponível em: <<http://www.unescap.org/tid/BAfacts.pdf>>.

YING, D. Firms urged to diversify export markets. **China daily online**, 2008. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-12/24/content_7334548.htm>.

ZHANG, L.; LI, J. **Regional financial cooperation in East Asia**: recent developments and prospects. Background Paper for Regional Financial and Regulatory Cooperation – a Chinese – European Dialogue. Beijing, 2010.

ZHAO, H.; TONG, S. **Taiwan-Mainland Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA)**: implications for cross strait relation. Singapore: East Asia, 2009 (Institute Background Brief, n. 452).