

# A CRESCENTE INTEGRAÇÃO DO LESTE DA ÁSIA, OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O PAPEL DA CHINA

Ricardo Bacelette<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo analisa a dinâmica da integração regional recente na Ásia, as políticas públicas a ela vinculadas (*policies*), bem como a correlação de forças políticas (*politics*) e econômicas relacionadas a esse processo. Nesse sentido, destaca-se na última década o papel da China como principal articulador dos arranjos regionais e promotor do adensamento institucional. Analisa-se, ainda, as contingências recentes a esse processo integrador, quais sejam, a desaceleração da economia mundial, a partir de 2008, e a onda de mega-acordos regionais de comércio, que perpassam a região denominada Ásia-Pacífico.

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

## THE GROWING EAST ASIAN INTEGRATION, THE NEW INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND THE ROLE OF CHINA

### ABSTRACT

This article analyzes the dynamics of recent regional integration in Asia, the related government policies, as well as the politics, correlation of political and economic forces related to this process. In this sense, it stands out in the last decade, China's role as the main articulator of regional arrangements and promoter of institutional enhancement. Furthermore, we analyze the recent contingencies in this integration process, namely, the slowdown of the world economy from 2008, and the wave of mega-regional trade agreements, that permeate the region called Asia-Pacific.

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

JEL: F50; F55; F59.

---

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

## 1 INTRODUÇÃO

A formação de redes produtivas de cadeias de valor no Leste da Ásia, como se sabe, ocorreu ao longo das décadas de 1980 e 1990, por meio de forças de mercado que integraram e internacionalizaram a produção de empresas transnacionais, ao largo de ideias políticas que a concebiam previamente como projeto de poder regional das chancelarias nacionais ou como instrumento de projeção internacional por intermédio de ação concertada nos mecanismos de governança global.

Contudo, não se pode afirmar que inexistiram políticas públicas que condicionaram, ou mesmo fomentaram, direta e indiretamente esse fenômeno. Em que pese a ausência de estratégia concertada de política externa ao longo desse processo histórico, houve componentes de políticas públicas envolvidos, sejam unilaterais – tais como políticas de atração de investimentos, redução de barreiras tarifárias e incentivos governamentais diversos para implantação de plantas produtivas – sejam multilaterais – como os Acordos de Plaza, de 1985, que alteraram o equilíbrio cambial asiático, condicionando decisões de investimento privado e exportações – ainda que não estivesse no panorama dos tomadores de decisões dos estados daquela região, um projeto de criação “Mercado Asiático”, como poderia ser teleologicamente inferido ao se observar o alto grau de integração produtiva hoje existente.

Essa abordagem, que tende a minorar a causalidade de economia política da integração asiática, embora correta e usual na literatura até o início do século XXI, mostra-se insuficiente para analisar a dinâmica político-institucional em anos recentes. A inflexão nas relações econômicas asiáticas ocorreu com a crise financeira regional de 1997 e sofreu mudanças ainda mais profundas no contexto pós crise financeira global de 2008-2009. É notável o adensamento de laços políticos e institucionais em anos recentes, consoante à profunda integração produtiva. Como caso emblemático, pode ser citado o compromisso firmado pelos países do Sudeste Asiático em estabelecer, até 2015, a Asean Economic Community (AEC) ou Comunidade Econômica dos países da Asean,<sup>2</sup> umas das mais ousadas iniciativas institucionais, em matéria econômica, já promovidas na região. No cenário vigente até finais do século XX, um observador certamente questionaria a necessidade de uma arquitetura institucional regional mais densa no Leste da Ásia, uma vez que as relações econômicas internacionais regionalizadas já funcionaram proficuamente por meio da integração de cadeias produtivas regionais – e estas inseridas em cadeias globais – porém, com baixa institucionalidade. Além disso, caberia mencionar que desde a década de 1970, o crescimento econômico da região foi muito bem-sucedido, com redução de pobreza e melhoria do bem-estar geral, por meio de políticas públicas engendradas com rigoroso planejamento, inseridas em estratégias nacionais de desenvolvimento com peculiaridades próprias de cada país. Então, para que mais regionalismo? Para que mais instituições, se a integração regional e o desenvolvimento nacional já eram bem-sucedidos?

A resposta para esses questionamentos está no papel catalisador desempenhado pelas crises internacionais. A crise financeira asiática de 1997, por exemplo, impôs novos desafios que transbordavam a capacidade de estados nacionais resolverem individualmente. Com intuito de minorar as vulnerabilidades frente a choques externos, criou-se o mecanismo Chiang Mai para mitigar problemas de liquidez, estabelecer sistemas de *early warning* para monitoramento

2. Association of South East Nations ou Associação de Nações do Sudeste Asiático é uma organização política e econômica regional, fundada em 1967 por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, aos quais uniram-se posteriormente Brunei, Vietnã, Laos e Camboja.

e prevenção de crises especulativas. Porém, somente com uma crise de maior magnitude em escala global, iniciada em 2008-2009, foram lançadas as bases para a criação de uma arquitetura institucional perene, mais ampla em seu escopo e em número de países participantes. Além disso, o vigoroso crescimento chinês, que permitiu maiores excedentes de poder e projeção internacional ao *Império do Meio*, somado à necessidade de internacionalizar a produção e os investimentos de origem sínica confluíram para acelerar o processo de integração regional.

Este artigo discute, portanto, as mudanças no padrão político-institucional da integração asiática e os fatores de impulsão dessa nova dinâmica, por meio da análise das causalidades e contingências presentes na correlação de forças no contexto regional asiático. Aferem-se, assim, os acordos em curso, a estrutura institucional asiática existente e em implementação, a taxinomia das instituições e seus principais *stakeholders*. Analisa-se ainda, nesse novo contexto asiático, o papel da China, que com seu significativo crescimento econômico e ganhos de importância relativa no cenário internacional, a partir dos anos 2000, tornou-se um dos principais artífices e promotores desse processo na última década, configurando-se *paymasters* da integração. Discute-se, ademais, a perspectiva da integração frente a acordos mais amplos como a Parceria Transpacífico (*trans pacific partnership* – TPP).

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL E STATUS QUO DO REGIONALISMO NA ÁSIA

Em artigo publicado no ano de 1994, no renomado periódico *International Security*, Aaron Friedberg, professor na Universidade de Princeton, comparou o regionalismo europeu ao asiático, contrastando, em suas próprias palavras, a “grossa sopa de letrinhas” na Europa, com suas inúmeras siglas de instituições, ao “mingau ralo” da Ásia, com sua escassez institucional. Duas décadas depois, essa caracterização parece pouco apropriada para descrever o cenário institucional da Ásia. Atualmente, há uma abundante “sopa de letrinhas” na nomenclatura das instituições, com siglas como Asean, Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC), Asean Mais Três (Asean Plus Three – APT), Cúpula da Ásia Oriental (East Asia Summit – EAS), (Asia Pacific Cargo – APC), AEC etc.

Em contraste com a escassez de instituições de integração regional na Ásia no período imediatamente após a Guerra Fria, hoje há um complexo arcabouço normativo-institucional estabelecido em um período menor do que duas décadas, que constituiu uma densa rede de instituições em que, muitas vezes, há sobreposição da composição dos países e dos mandatos a que se propõem. Uma característica que distingue o regionalismo asiático dos demais é que ele se ambiciona ter instituições de *problem-solving* com soluções taxativas, ou constituir mecanismos de vinculação jurídica (*law-enforcing mechanisms*). Essas instituições, são, primordialmente, *locus* de criação de normas comuns (*norm-making*) e arena para diálogo e aproximação política, que ocorrem em encontros bilaterais ou plurilaterais paralelos às cúpulas oficiais, que geralmente carecem de caráter coercitivo, mas desempenham papel de legitimação internacional (Acharya, 2010, entre outros).

O regionalismo econômico asiático, na atualidade, é resultado de uma série de processos complexos, muitas vezes descoordenados entre si e, às vezes, até atos unilaterais. Como exemplo, podem ser citados como vetores que colaboram para maior integração naquela região: a abertura

unilateral durante a liderança de Deng Xiaoping na República Popular da China (RPC); o unilateralismo concertado da APEC – Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico; os diversos acordos bilaterais e acordos “plurilaterais” de livre-comércio que pontilham a região; as negociações globais, tais como aqueles no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC); e as iniciativas regionais como a Asean + 3 (Asean mais a China, Japão e Coreia do Sul), que surgiu em reação à crise financeira asiática de 1997-1998. O impacto combinado dessas iniciativas tem contribuído para o rápido crescimento econômico marcado por uma considerável expansão do comércio transfronteiriço e dos fluxos financeiros, bem como uma integração cada vez maior dentro da região e com o resto do mundo. Desta forma, a Ásia, nas últimas décadas, tem se configurado como região articuladora de fluxos de investimento, comércio e transferência de tecnologia intrarregional, que permitiram o desenvolvimento intensivo de cadeias de suprimento regionais e redes de produção, o que levou alguns estudiosos a denominarem a região como “Fábrica Asiática” (Campannelli e Tan, 2012).

O que mais distingue a integração do Leste da Ásia é o nível e a sofisticação de sua funcional integração econômica, com base em padrões densos de Redes de Produção Internacional (ou *international production networks* – IPNs) e cadeias de fornecedores, que são ainda mais abrangentes e internacionalmente dispersas do que as da Europa. As empresas multinacionais de dentro e fora da região, na maioria das principais indústrias do mundo, têm usado o Leste da Ásia como o seu principal centro de produção global e organizaram seus sistemas de negócios em uma base transnacional, envolvendo vários múltiplos países e divisões internacionais do trabalho ao constituir a “Fábrica Asiática”. Desse modo, vínculos de negócios em nível microeconômico dentro do Leste da Ásia foram sendo construídos gradualmente, ao longo do tempo, levando a altos níveis de comércio regionalizado, investimento, produção e conectividade de infraestrutura. Dessa forma, no final da década de 2000, a taxa de comércio intrarregional da Ásia do Leste já atingia o patamar de 55% de todas as transações comerciais dos países da região, contra 25% no início da década de 1960, e 35% na década de 1980. Esse percentual é comparável aos 65% do comércio intrabloco na União Europeia (UE) e 43% na América do Norte, dos fluxos comerciais totais (Dent, 2013).

O regionalismo do Leste da Ásia, no entanto, não é apenas uma questão de aumento dos níveis de comércio intrarregional e investimentos. Os IPNs e o aprofundamento e desenvolvimento das cadeias produtivas trouxeram mudanças qualitativas para a integração econômica regional sistêmica asiática e reforçaram a interdependência entre as economias da região. A partir da década de 1990, dois principais projetos de integração concorreram e serviram de instrumento para ambições geopolíticas na região. A APEC, com os Estados Unidos e o Japão como principais promotores, e a Asean, com as potências médias asiáticas e, de forma subjacente, a China, como indutores do processo. Tanto a Asean como a APEC levantaram suas ambições nessa nova ordem internacional, pós-Guerra Fria.

O projeto Área de Livre-Comércio da Asean (AFTA), lançado em 1992, visava à implementação de um acordo de livre-comércio regional, em um prazo de dez anos e, em grande medida, foi bem-sucedido em suas ambições. Em 1994, uma ampla gama de países procurou estabelecer uma zona de livre-comércio e investimentos, semelhante ao então recém-criado NAFTA, abrangendo países da Ásia e Pacífico, denominada APEC. Essa proposta, por ser ambiciosa demais, acabou por frustrar-se em seus objetivos iniciais nas décadas seguintes. Além disso, uma série de outros acordos menores de livre-comércio (TLC) estava sendo negociados entre os países do Pacífico

americano, por exemplo, entre o México e o Chile, e entre Colômbia e México. No entanto, a região do Leste da Ásia permaneceu profundamente dividida geopoliticamente, sobretudo após a crise asiática de 1997, tornando-se alheia a esses arranjos Ásia-Pacífico (Dent, 2013; Campannelli e Tan, 2012).

A crise financeira asiática alterou drasticamente o cálculo geopolítico, tanto na Ásia Oriental quanto na Ásia-Pacífico, configurando o mais profundo choque para a região desde a Segunda Guerra Mundial, inflexionando economias de crescimento mais rápido do mundo para períodos recessivos, causando significativa turbulência econômica, política e social. A crise também expôs duas características-chave da situação da condição da região. Em primeiro lugar, a rapidez com que se espalhou revelou o grau de interdependência econômica regional e a regionalização que unia os países do Leste Asiático como um conjunto. Em segundo lugar, a crise mostrou a ausência de mecanismos internacionais e regionais, no Leste da Ásia, para enfrentar crises e lidar com uma situação dessa gravidade. Coincidentemente, os governos dos dez países da Asean e os seus vizinhos do nordeste asiático (China, Japão e Coreia do Sul) já haviam acertado, antes de ocorrer a crise, a realização de uma reunião de cúpula de preparação para a segunda Reunião Ásia-Europa (Asem). Esta cúpula histórica, na qual líderes do Leste Asiático e Europa se reuniram exclusivamente pela primeira vez, ocorreu em dezembro de 1997 e ficou conhecido como o grupo Asean + 3 ou APT. O foco principal de suas discussões, naturalmente, foram medidas para debelar a crise e a melhoria da governança financeira no Leste da Ásia e acabou por inesperadamente tornar-se a cúpula inaugural do mecanismo APT (Dent, 2013).

O APT (ou Asean + 3) foi posteriormente transformado em um arranjo regional permanente da diplomacia regional para promover a cooperação em cerca de vinte domínios, incluindo áreas emergentes, tais como a segurança energética e alimentar. Novos arranjos e acordos estabelecidos em anos posteriores, no âmbito do APT, contribuíram para melhorar a governança financeira regional no Leste da Ásia, notadamente a Iniciativa Chiang Mai (CMI) e a Iniciativa de Mercados de Títulos Asiático – Asian Bond Market Initiative (ABMI) –, que inovaram na cooperação institucionalizada entre Estados da região. O CMI foi criado em 2000 como uma rede de acordos bilaterais em toda a região de acordos de *swap* cambial (BCSAs), que abrange a maioria dos Estados-membros da APT. O número de BCSAs cresceu gradualmente, ao ponto que, em 2009, esses acordos somados já representavam um montante superior a US\$ 93 bilhões. Outra inovação decorrente desse processo foi a criação do Escritório de Pesquisa Macroeconômica (AMRO), com vistas a estudar os mecanismos desencadeadores de crises e estabelecer um sistema de alertas precoces ou *early warning system* (Bacelette, 2012; Dent, 2013).

Outra consequência parcialmente atribuída à crise financeira de 1997 sobre as relações econômicas regionais asiáticas foi a proliferação de acordos bilaterais de livre-comércio entre os países da Ásia do Leste e da Ásia-Pacífico. Ao final de 1998, já haviam sido propostos os primeiros projetos de TLC bilaterais da Ásia do Leste. O primeiro e mais importante deles foi a proposta do TLC entre Coreia do Sul e Japão, que propunha a responder à crise financeira da região por meio do fortalecimento da cooperação econômica e governança entre aqueles que eram duas de suas maiores e mais poderosas economias. Novos acordos de livre-comércio também eram vistos com grau de importância cada vez mais crescente para a Ásia do Leste, dependentes de exportações, sobretudo à luz do insucesso de rodadas de liberação de comércio na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Dent, 2013; Campannelli e Tan, 2012).

### 3 A ASEAN COMO MOLA-MESTRE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO

Expressão mais significativa do regionalismo asiático, a Asean configura como estrutura fundamental desse fenômeno integrador na atualidade, seja pela abrangência em número de membros – atualmente dez – seja pelo grau de maturação de suas subestruturas que, embora de recente evolução, configuram processo rápido e profundo nas relações internacionais do Sudeste Asiático. A Asean representa, também, o efeito *spill over* da cooperação asiática, ao transbordar os efeitos da cooperação em uma área temática para demais áreas, por exemplo, segurança internacional, comércio internacional, finanças internacionais etc., transfigurando as instituições existente.

Se até a década de 1990, a integração asiática era predominantemente comercial, com a internacionalização das cadeias produtivas regionais, a região, no entanto, prescindia de projetos de natureza político-institucionais no que tange a governança econômica. A Asean, criada em 1967, em contexto de formação dos Estados-nacionais asiáticos, originalmente tinha caráter político restrito às áreas de defesa e segurança regionais, visando: *i*) assegurar a independência no período pós-colonial; *ii*) preservar seus membros das disputas hegemônicas da Guerra Fria; e *iii*) 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 (Bacelette, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, os países-membros da Asean, visando à maior integração comercial e competitividade internacional, firmaram, em 1992, o Acordo de Livre-Comércio da Asean (Asean-AFTA), inicialmente contando com seis membros originários: Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Os novos membros que acederam à Asean na década de 1990, alguns dos quais economias em transição pós-socialistas, também aderiram ao Asean-AFTA, como condição para filiarem-se ao bloco, mas foram dados prazos mais longos para cumprir as obrigações de redução tarifária do AFTA. O Vietnã aderiu ao acordo em 1995, Laos e Mianmar, em 1997, e o Camboja, em 1999. Entre seus principais objetivos, o AFTA buscava aumentar a competitividade dos países da região, tornando-se base de produção para o mercado global, por meio da eliminação, no âmbito da Asean, de barreiras tarifárias e não-tarifárias e, assim, atrair mais investimento direto estrangeiro à região (Bacelette, 2012; Asean e World Bank, 2013).

Um dos principais mecanismos para alcançar tais objetivos é o regime tarifário preferencial comum efetivo, que visa estabelecer uma tarifa preferencial efetiva comum, ou *common effective preferential tariff* (CEPT). Este regime estabeleceu um cronograma gradual de redução de tarifas, a partir de 1992, com o objetivo de aumentar a vantagem competitiva da região como plataforma transnacional integrada de exportações. No entanto, ao contrário de blocos como o Mercosul e a União Europeia, o Asean-AFTA não propunha aplicar uma tarifa externa comum sobre bens importados oriundos de fora do bloco, mas estabelecer um denominador comum entre os signatários para o comércio intrabloco, em uma espécie de “cláusula da nação mais favorecida” regional. Cada membro da Asean pode impor tarifas sobre as mercadorias introduzidas de fora da Asean, com base em suas agendas nacionais. No entanto, para os produtos originários na Asean, os membros do acordo deveriam aplicar tarifa que variava de zero a 5% (Mukim, 2005).

Aos membros mais recentes do bloco, Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã – também conhecidos como países CMLV – foi dado tempo adicional para implementar a redução tarifária. Existe

ainda a possibilidade de aplicar exceções aos CEPT em três situações: *i)* exclusões temporárias; *ii)* produtos agrícolas sensíveis; e *iii)* exceções gerais. Exclusões temporárias referem-se a produtos para os quais as tarifas acabarão por serem reduzidas para 0,5%, mas que estarão sendo protegidas temporariamente por um atraso na redução de tarifas. Para o caso dos produtos agrícolas sensíveis, que incluem *commodities* como arroz, fixou-se cronograma de *phasing out* para os membros da Asean reduzirem os níveis tarifários para zero a 5% *ad valorem* até 2010. Exceções gerais referem-se a produtos que os membros da Asean considerem necessárias para a proteção da segurança nacional, a moral pública, a proteção da saúde humana, animal ou planta vida e saúde, e proteção de artigos de valor artístico, histórico ou arqueológico. Assim, os países da Asean concordaram em reduzir a zero as tarifas em praticamente todas as importações até 2010 para os signatários originais, e 2015 para os países CMLV: Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã. Com relação às regras de origem, o acordo prevê que a tarifa preferencial efetiva comum só se aplica às mercadorias originárias de dentro do bloco da Asean. A regra geral é que o conteúdo local Asean deve ser de pelo menos 40% *ad valorem* do bem. O conteúdo local Asean pode ser cumulativo, ou seja, o valor das entradas de vários membros da Asean pode ser combinado para atender à exigência de 40%.<sup>3</sup>

No que tange a aspectos institucionais, nota-se ainda pouca supranacionalidade. A gestão e a aplicação das normas do AFTA são feitas pelas autoridades aduaneiras nacionais de cada estado-membro. O Secretariado da Asean tem autoridade para monitorar e estimular o cumprimento das medidas AFTA, mas não tem autoridade legal para fazer cumpri-lo (*enforce*). Isto levou a decisões por parte das autoridades nacionais dos países-membros inconsistentes com o acordo. No entanto, discute-se atualmente uma reformulação da Carta da Asean, que se destina a reforçar a capacidade do Secretariado da Asean para assegurar a aplicação coerente de medidas AFTA. Promulgada em 2008, a carta previa, em seu Artigo 50, que haveria, cinco anos após o depósito do documento legal às Nações Unidas, uma revisão, que se iniciou em 2012. Se as conversações no sentido de se estabelecer um sistema vinculante *rule oriented* no que concerne ao comércio internacional, existem ainda áreas sensíveis da carta que a tornam de difícil aceitação por todos os seus membros, particularmente no que se refere a Direitos Humanos e proteção ambiental (Brata, 2013).

Autoridades nacionais da Asean também têm sido tradicionalmente relutantes em compartilhar ou ceder soberania a autoridades de outros membros da Asean, embora os ministérios de comércio dos países da Asean rotineiramente fazem visitas transfronteiriças para realizar inspeções *in loco* nos inquéritos *antidumping*. Diferentemente da União Europeia ou do NAFTA, equipes conjuntas para garantir a conformidade e investigar a não-conformidade não têm sido amplamente utilizadas. Em vez disso, as autoridades nacionais da Asean devem contar com a revisão e análise de outras autoridades nacionais da Asean para determinar se as medidas do AFTA, tais como as regras de origem, estão sendo seguidos. Assim, podem resultar divergências entre autoridades nacionais em relação a determinada conclusão desses relatórios. Deste modo, torna-se imperativo que o Secretariado da Asean possa ajudar a mediar uma disputa, embora ainda careça de autoridade legal para resolvê-lo. A Asean tem tentado melhorar a coordenação aduaneira, por meio da implementação do projeto “Asean Janela Única” (*Asean Single Window*). Esse projeto permitiria que importadores tenham acesso a uma base de dados unificada dos procedimentos de importação. Esta informação seria então compartilhada com todas as outras autoridades aduaneiras nacionais da Asean (Asean e World Bank, 2013).

3. Síntese dos principais documentos do Secretariado da Asean do AFTA. Os documentos podem ser acessados na íntegra em: <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/other-documents-24>>.

Outro desafio, atualmente em pauta, refere-se à solução de controvérsias e disputas comerciais entre os países-membros da Asean. O propósito primordial da Asean no momento de sua fundação foi o de promover a paz e a estabilidade no Sudeste Asiático. No entanto, a solução pacífica de controvérsias não foi referida na declaração que fundou a Asean, a Declaração de Bangkok, de 1967. Na medida em que as instituições da Asean foram evoluindo, a criação de normas e mecanismos formais para a resolução pacífica de conflitos tem sido gradualmente desenvolvida. A primeira menção de resolução de litígios, em um acordo Asean, foi em 1971, na Declaração sobre a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (PP3), que reconheceu as metas e objetivos das Nações Unidas, incluindo a resolução pacífica de conflitos internacionais. Na Declaração “Asean Concord”, de 1976, os países-membros comprometeram-se a “confiar exclusivamente em processos pacíficos para a solução das diferenças intra-regionais”, e incluiu no seu programa de ação, a “solução de conflitos intra-regionais por meios pacíficos o mais rápido possível” (Par. 6, ponto 3).<sup>4</sup>

Nesse sentido, a Asean desenvolveu três principais mecanismos de solução de controvérsias: o Tratado de Amizade e Cooperação (TAC), o Protocolo de 1996 sobre Mecanismo de Solução de Controvérsias e, posteriormente, o Protocolo de 2004, que criou o Mecanismo Avançado de Solução de Controvérsias (EDSM), para litígios relativos aos acordos econômicos da Asean, além das disposições da Carta da Asean, firmada em 2007, que servem como um quadro-geral para a resolução de litígios no bloco, com seus princípios, fundamentos e normas-gerais. Até o momento, nem o Conselho Superior da TAC nem o EDSM têm sido utilizados pelos Estados-membros. Por outro lado, a Asean tem administrado eficazmente algumas das disputas territoriais no Mar do Sul da China, conforme expresso em documentos com a Declaração da Asean sobre o Mar da China Meridional, de 1992, e a Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China, de 2002; além de declarações de princípios que enfatizam a resolução pacífica de conflitos e exortam o compromisso para as partes exercerem moderação. Há ainda uma série de outros acordos da Asean com parceiros de diálogo (por exemplo, o acordo de livre-comércio Asean + 3, ainda em negociação, que inclui além dos dez membros do bloco, Japão, China e Coreia do Sul) também contêm cláusulas específicas sobre a resolução de litígios (Naldi, 2014).

O Secretariado da Asean, apesar de coordenar autoridades aduaneiras e comerciais nacionais, não possui autoridade legal para mediar e resolver tais disputas, fazendo com que sejam resolvidas bilateralmente por meio de soluções informais ou por intermédio de mecanismos de resolução de litígios internacionais, em órgãos multilaterais. Para superar esse *deficit* institucional, foi criado o Protocolo Asean para estabelecimento do Mecanismo Melhorado de Solução de Controvérsias<sup>5</sup> para mediar disputas formais no âmbito do AFTA e em outros aspectos da Asean. Assim, os membros da Asean terão meios para iniciar consultas ao Mecanismo, o qual poderá exercer a mediação e “bons ofícios”. Se esses esforços não forem eficazes, podem ainda requerer ao Senior Economic Officials Meetings (Seom) ou à Reunião de Oficiais Econômicos Sêniores, uma espécie de conselho deliberativo, para estabelecer um painel de árbitros independentes para analisar a disputa. Às decisões do painel cabem recurso para um órgão de apelação formado pelo Conselho da Comunidade Econômica da Asean.

O referido protocolo, no entanto, raramente tem sido invocado, segundo algumas análises preliminares, devido ao papel do Seom no processo de resolução de litígios. Decisões Seom

4. Documento disponível na íntegra: <<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>>.

5. Disponível em: <<http://www.asean.org/news/item/asean-protocol-on-enhanced-dispute-settlement-mechanism>>.



exigem consenso entre todos os membros da Asean e uma vez que tanto a parte prejudicada quanto o suposto transgressor das normas evocadas participam do Seom, dificilmente este consenso será alcançado. Isto desestimula os membros da Asean a invocarem o Protocolo, e muitas vezes eles buscam resolução de litígios em outros fóruns, como a OMC ou até mesmo o Tribunal Internacional de Justiça. Isso também pode ser frustrante para as empresas afetadas por uma disputa no âmbito do AFTA, visto que elas não têm direito de invocar diretamente a resolução de litígios por meio deste mecanismo, pois dependem da aquiescência dos governos nacionais, ao contrário de outros mecanismos de resolução e arbitragem internacional, que preveem a participação de entes de direito privado. Nesse sentido, o secretário-geral da Asean listou recentemente, entre os requisitos para a boa administração do AFTA e da AEC, a resolução de litígios e conclamou os membros a aperfeiçoarem o mecanismo ao longo do processo, com vistas ao desenvolvimento do bloco (*Ibid.*).

Cabe mencionar, também, que a atuação da Asean tem se ampliado cada vez mais na última década, em diversas dimensões e temas da agenda internacional. Nos estertores da crise financeira asiática de 1997, a Asean passou a promover também a integração financeira. Países-membros da Asean, bem como o Japão e outros países da Ásia, decidiram estabelecer um fundo próprio de reservas, denominado Iniciativa Chiang Mai (CMI), lançado em maio de 2000, que previa uma rede de *swaps* cambiais bilaterais entre os membros da Asean + 3 (que compreendia os países da Asean, além de China, Japão e Coreia). Assim, o CMI estabeleceu um *pool* de reservas de câmbio para mitigar a vulnerabilidade dos membros face aos fluxos financeiros internacionais voláteis, à especulação e ao contágio, em caso de variações cambiais bruscas, devido à fuga de capitais em situações de crise de confiança.

A iniciativa Chiang Mai, desde então, amadureceu para um acordo multilateral de *swap* cambial que inclui o dólar americano e expandiu-se para incluir Hong Kong. Enquanto a eficácia econômica do CMI continua a ser uma fonte de debate, a maioria dos analistas acredita que o efeito simbólico da iniciativa é de grande valor para o aumento da confiança dos participantes no mercado, ao assegurar liquidez, ou ao menos corroborá-la. Em 2012, os membros do CMI concordaram em ampliar o fundo de reserva para US\$ 240 bilhões. Apesar de que apenas 20% dos fundos atualmente disponíveis podem ser utilizados sem a anuência do Fundo Monetário Internacional (FMI), os efeitos da crise da dívida europeia sobre aqueles países têm estimulado a discussão entre os membros da Asean + 3 com relação ao aumento desse percentual para 30% em 2012 e 40% em 2014, como forma de prevenirem crises semelhantes (Rahman, 2010; Cuaresma, 2014; Kawai e Morgan, 2014).

Como se pode depreender dos processos mencionados, o equilíbrio de poder na Ásia, particularmente entre a Asean e parceiros externos foi alterado na década de 2000, com o engajamento chinês. A participação chinesa tem sido decisiva para adensar o regionalismo asiático e criar pontes entre sistemas, como o Asean + 3. Em 2001, durante a cúpula da Asean em Brunei, membros do bloco firmaram o compromisso de estabelecer uma área de livre-comércio com a China, no período de uma década, que atualmente encontra-se em pleno funcionamento. A proposta chinesa do China-Asean *free trade agreement* (CAFTA), prontamente aceita pelos países da Asean, em busca da manutenção dos fluxos de investimentos pós-Crise Asiática, forçou o Japão a ofertar um acordo semelhante com a Asean, visando manter espaços geopolíticos (Wang e Tong, 2011).

#### 4 O ACORDO DA PARCERIA TRANSPACÍFICO (TPP) E A ÁSIA: DESAFIO AO REGIONALISMO ASIÁTICO COM CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS?

A partir de 2010, com a estagnação das negociações para liberalização da Rodada Doha da OMC e em busca da ampliação de mercados externos, os Estados Unidos e alguns dos seus principais parceiros comerciais no Oceano Pacífico procuraram intensificar esforços em frentes bilaterais e plurilaterais para ampliar espaços para o livre intercâmbio comercial. Assim, os Estados Unidos aderiram ao processo de ampliação do *trans-pacific strategic economic partnership agreement* (TPSEP), iniciado em 2005, por Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura. Pouco se sabe, ao certo, sobre a TPP, uma vez que as negociações ocorrem em sigilo. Porém, as poucas informações públicas existentes e sondagens feitas por especialistas apontam para o delineamento de um acordo multidisciplinar, que regeiras questões para além de simplesmente comércio e tarifas, resvalando ou sobrepondo-se a legislações nacionais em matérias diversas.

A TPP é uma proposta de acordo de livre-comércio regional (*free trade agreement* – FTA) na qual Estados Unidos, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, e Vietnã compõem a negociação. Negociadores norte-americanos, em depoimento à Comissão de Relações Exteriores do Congresso dos Estados Unidos, descrevem o acordo como sendo “abrangente e de alto padrão”, visando liberalizar o comércio de quase todos os bens e serviços e incluem compromissos além daqueles atualmente estabelecidos na Organização Mundial do Comércio (OMC). As grandes linhas do acordo foram anunciadas à margem da cúpula da organização de APEC, na reunião ministerial de novembro de 2011, em Honolulu, Havaí. Se concluída como previsto, a TPP potencialmente poderia eliminar tarifárias e não-tarifárias barreiras ao comércio e os investimentos entre as partes (Fergusson *et al.*, 2013).

A TPP propõe-se a aumentar o comércio e o investimento entre os países parceiros, promover a inovação (por meio do controle mais rígido dos direitos de propriedade intelectual, que assegurem maiores retornos a empresas inovadoras), crescimento econômico e desenvolvimento, ao permitir maior dinamismo nas trocas comerciais entre os países do bloco. Profissionais de saúde global, os ativistas da liberdade na internet, ambientalistas, sindicatos, grupos de defesa e os funcionários eleitos criticaram e protestaram nas negociações, em grande parte por causa de sigilo dos procedimentos, escopo amplo do acordo, e cláusulas controversas. Documentos que vazaram à imprensa por alguns de seus negociadores, ou telegramas diplomáticos publicizados pelo *site* Wikileaks, geraram grande controvérsia perante a opinião pública, particularmente no que tange à criação de um regime internacional de direito de propriedade intelectual<sup>6</sup> (Huffington Post, 2013).

Nascida de “pais modestos”, as origens da TPP remontam ao desprezioso acordo de 2002 firmado por Cingapura, Chile e Nova Zelândia, o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífico (TPESP). Desde então, a TPP tem crescido para incluir onze países, dos quais dois, México e Canadá, foram apenas convidados a participar na reunião do Grupo dos Vinte (G20), em meados de junho em Los Cabos, México. Japão e Coreia também estão considerando participação no acordo, além dos Estados Unidos. Caso todos estes países se unam em torno da TPP, juntos seriam responsáveis por 40% do PIB mundial e 28% do comércio global.

6. Há uma seção inteira do *site* Wikileaks voltada para a TPP, no que tange aos temas de meio ambiente e propriedade intelectual. Embora não se possa verificar a veracidade de tais documentos, encontram-se disponíveis, na íntegra, os supostos *drafts* dos acordos temáticos em: <<https://wikileaks.org/tpp/>>.

A expectativa de seus proponentes e promotores, particularmente os Estados Unidos, é que a TPP acabe por expandir-se para incluir todos os membros da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico e tornar-se o Acordo de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico. O que torna a TPP incomum é seu escopo ambicioso. Ela se propõe a enfrentar barreiras ao comércio e aos investimentos para além das aduanas, penetrando nas fronteiras e jurisdições nacionais, tais como propriedade intelectual e até mesmo políticas nacionais que influenciem o “ambiente de negócios” para as empresas, com um sistema de arbitragem e solução de litígios entre a empresa estrangeira em um país e seu estado receptor; direitos trabalhistas; proteção ambiental; além de outras questões insondáveis. O único acordo internacional – embora alguns desses itens já estivessem presentes, de forma atenuada, no acordo do NAFTA de 1994 – com tamanha ambição e amplitude de escopo é o recém-concluído acordo entre Estados Unidos e Coreia do Sul, que tem servido de referência balizadora para os negociadores da TPP (Nehru, 2013).

A 13ª rodada de negociações, ocorrida em San Diego em 2013, aponta que o prazo para os fins da negociação, inicialmente previstas para terminarem em 2012, devem avançar ainda por mais algum tempo (Nehru, 2013; Fergusson *et al.*, 2013).

É notável, no entanto, a ausência da China nas negociações nesse acordo, não apenas por ser maior *trader* global na atualidade, como também pela crescente participação no comércio intra-asiático. Embora a arquitetura da TPP permita a entrada de novos países posteriormente, que estejam dispostos a aderir aos altos padrões de exigência impostos pelas cláusulas do acordo, é improvável que a China esteja disposta a fazê-lo em um futuro próximo, o que, de partida, enfraquece o poder regional do acordo. Ademais, a ampla rede de TLCs que a China já estabeleceu com seus parceiros asiáticos, além de já se encontrar em negociação acordos com Japão e Coreia, a colocam em posição indispensável em qualquer arranjo na Ásia. Como se pode depreender dos dados de comércio de praticamente todos os países da região, a China já substituiu os Estados Unidos e a União Europeia como maior parceiro comercial do Sudeste Asiático e a intensidade dos fluxos de comércio e investimento cresce a cada ano (Nehru, 2012).

Segundo a visão de alguns analistas e *think tanks* de Washington, o intuito do governo Obama, ao não incluir a China nas negociações, seria “reequilibrar” a região, de modo que os Estados Unidos possam dar estrutura econômica a uma aliança de segurança existente na região Ásia-Pacífico. Além disso, a TPP permite que os Estados Unidos desempenhem um papel importante no desenvolvimento de novas regras em matéria de comércio emergentes, em uma região em franco desenvolvimento, atuando assim como regulador e criador. Após o anúncio do governo do Japão de que iria juntar-se às negociações comerciais TPP, Pequim indicou que iria estudar a possibilidade de aderir também. No entanto, a China estaria em clara desvantagem imediata de aderir ao processo, uma vez que diversas rodadas de negociações já ocorreram. Dos 29 capítulos sendo negociados, parte considerável tem sido acordada entre os Estados Unidos e outros países-membros e muitas das negociações TPP têm ocorrido a portas fechadas, sob sigilo. Dada a preferência dos Estados Unidos para a conclusão rápida, não seria prudente para a China para tentar ingressar nesta fase final das negociações, pois não poderia fazer uma avaliação precisa do impacto de grande alcance imediato e potencial da TPP e haveria pouca margem de manobra para influir no rumo das negociações (Burkhart, 2013; Gordon, 2014).

É improvável, no entanto, que a TPP irá atrapalhar significativamente a integração do comércio intrarregional asiático já existente, dada a proximidade geográfica e os fatores de

aproximação já mencionados da China com a região. Além disso, o vultoso crescimento asiático, em contraste com o baixo desempenho das economias avançadas, permite que a demanda desses países tende a incrementar-se nos próximos anos, ultrapassando a demanda externa da região por bens e serviços produzidos de forma integrada. Os países da região também têm enfatizado, recentemente, investimentos em infraestrutura de transporte que conecte as economias do Sudeste Asiático uns com os outros e com a China, fator que tem reduzido ainda mais a distância econômica entre os países asiáticos, especialmente no sudeste do continente, em busca da chamada “integração convergente” a que a China se propõe.

Outros fatores favorecem igualmente essa aproximação produtiva, com internacionalização da produção *offshore* de indústrias chinesas para a região, como o aumento dos salários reais e preços de terra na China e a valorização da taxa de câmbio real do *Renminbi*.<sup>7</sup> Estas tendências irão conduzir as empresas com produção trabalho-intensivo a eventualmente mudarem-se para economias do Sudeste Asiático de mão de obra abundante, contribuindo para a integração através do comércio e dos fluxos de investimento. Finalmente, dado o *superavit* da conta corrente externa da China, são criados incentivos para as empresas chinesas aumentarem o investimento direto estrangeiro. Grande parte desse investimento é suscetível de serem direcionado para os países do Sudeste Asiático vizinhos, também por razões políticas. Esse aprofundamento da integração por meio fluxos comerciais e financeiros, sem dúvida, gera maior interdependência regional (Nehru, 2013; Fergusson *et al.*, 2013, entre outros).

## 5 A CHINA E SUA ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO NA ÁSIA: FORMAÇÃO DE REGIONALISMO COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS?

A política chinesa de engajamento no regionalismo asiático é recente e sofreu mudanças profundas em décadas recentes. Esta preocupação estava presente nos discursos oficiais a partir do 15º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 1997. Naquela ocasião, o presidente Jiang Zemin afirmou publicamente que “a China precisa participar ativamente na diplomacia multilateral e desempenhar plenamente seu papel nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais.” Em retrospecto, a política chinesa para o regionalismo na Ásia passou três períodos. Primeiramente, a atitude da China em relação ao regionalismo evoluiu de hostil para ativo. Na década de 1960, a China era hostil ao regionalismo asiático representado pela Asean, alegando que a Asean nada mais era do que uma “ferramenta anti-comunista usada por potências imperialistas” e instrumento de ingerência na região dos Estados Unidos. No final da década de 1970, com as reformas de Deng e na busca por superar seu isolacionismo, a China mudou gradualmente sua percepção negativa em relação a Asean, em especial após o fim da Guerra Fria. A partir de meados dos anos 1990, a China começou a participar ativamente do regionalismo asiático (Zhang e Li, 2014).

A área geográfica onde a China praticava seu regionalismo tem sido ampliada significativamente. Anteriormente, o regionalismo da China era confinado ao Leste da Ásia, por questões estratégicas, particularmente em relação à Península das Coreias. Atualmente, tem se expandido para todas as direções da Ásia, incluindo a Ásia Central e Meridional. A China tem avançado seu regionalismo, em anos recentes, em duas frentes: para o oeste em todo o continente euroasiático e para o

7. *Renminbi*, cuja tradução literal é “moeda do povo”, é a moeda oficial chinesa, cuja unidade básica é o Yuan.

sul em direção ao Oceano Índico. Além disso, a política chinesa em relação ao regionalismo asiático tem sofrido mudanças qualitativas. Quando a República Popular da China foi fundada em 1949, a China desempenhava papel de estado socialista revolucionário, que se recusou a aceitar e reconhecer a Asean, no momento de fundação em 1967, por considerá-la um acordo regional dominado pelos Estados Unidos e seus aliados anticomunistas, sobretudo no período em que a Asean se restringia a matérias de segurança internacional (Wang, 2011).

A China desenvolveu rapidamente uma estratégia sofisticada para o regionalismo na Ásia Oriental. Conseguiu, em grande medida, minimizar, por parte dos países do seu entorno geográfico, a percepção da “ameaça chinesa” à região e tem sido considerada ator fundamental na dinâmica econômica regional. Por outro lado, a escalada contínua de tensão relativa a disputas territoriais sobre as ilhas Senkaku/Diaoyutai e o Mar da China Meridional, iniciada por uma série de exercícios navais em 2010, reforçou a percepção de “ameaça chinesa” na esfera militar e ensejou estratégias de *hedge* de países da região e o rearmamento de potências médias (Cheng, 2013).

A partir de meados da década de 1990, a China começou a se tornar um participante ativo e contribuidora de mecanismos regionais existentes. Ao se transformar em grande potência econômica, a atitude chinesa tem sido de pragmatismo econômico, visando à estabilidade política regional. A partir dos anos 1990, a China buscou cooperação econômica e comercial com os países da Asean, visando à construção de um grande acordo de livre-comércio com os países do sudeste asiático. Na segunda década do século XXI, com a chegada de Xi Jinping ao poder, torna-se caracterizada por uma busca pela construção de uma comunidade asiática com base em vários conceitos-chave, incluindo a “Comunidade de Interesse Comum” e a “Comunidade de Destino Comum”, além de projetos como a *silk economic road*, buscando integrar países da Ásia Central. É preciso salientar que essas duas fases não são totalmente sequenciais, coexistindo ambas as fases em alguns períodos e processos de integração. Por exemplo, duas fases se sobrepõem no regionalismo econômico da China para a região durante o primeiro mandato de Xi Jinping, haja vista que o compromisso de formar o TLC com a Asean, denominado CAFTA, surgiu em 2001, porém com cronograma de implementação de uma década, que coexistem com projetos políticos de linhagem mais moderna, como o de construção da “Comunidade Asiática” (Wang, 2011; Zhang e Li, 2014).

No período entre as décadas de 1990 e de 2000, a China dedicou-se à integração regional caracterizando-se por negociações de acordos de livre-comércio bilaterais ou plurilaterais e outras formas de cooperação econômica. Na década de 1990, o regionalismo da China deu prioridade estratégica para a integração com o Leste Asiático. Na primeira reunião entre China e a Asean, em 1997, foi lançada a chama “política de boa vizinhança”, em que houvesse uma “parceria de confiança mútua para o século XXI”, segundo os discursos oficiais. Outro feito inédito neste período digno de nota ocorreu em 1991, quando a China continental, juntamente com a “China Taipei” (Taiwan) e Hong Kong, reuniram-se para a negociação da APEC, configurando a primeira participação da China em negociação comercial regional, ao concordar em participar, essencialmente, como convidada de uma associação recém-criada.

A cooperação econômica regional chinesa também foi promovida extensivamente durante este período, como, por exemplo, durante a criação do mecanismo Chiang Mai (CMI), em que contribuiu pesadamente para a formação do fundo de estabilização monetário asiático. Nesta primeira fase ainda inexistiam os discursos de construção de uma comunidade asiática. Em

2001, foi criada a Organização de Cooperação de Xangai (SCO),<sup>8</sup> marco simbólico na política chinesa de segurança para seu entorno. Foi a primeira organização regional criada por iniciativa da China. Em 2002, China e Asean firmaram o compromisso de estabelecer, até 2010, um acordo de livre-comércio entre eles, denominado China-Asean FTA (CAFTA), que abrangeria 1,9 bilhão de pessoas, com US\$ 6 trilhões de PIB, e fluxo anual de US\$ 4,5 bilhões de comércio. CAFTA é o primeiro TLC da China a entrar em vigor e também o primeiro TLC negociado coletivamente pela Asean (Zhang e Li, 2014).

Outra iniciativa ainda mais ampla e ousada aconteceu em 2002, quando líderes chineses, japoneses e coreanos propuseram a ambiciosa iniciativa de criação de uma Área de Livre-Comércio China-Japão-Coreia (CJK FTA), proposta ainda incipiente. Em novembro de 2012, os ministros da economia desses três países anunciaram o lançamento formal das negociações do CJK FTA no Camboja, à margem da cúpula da Asean. Em dezembro de 2005, foi lançada a Cúpula do Leste Asiático, que representou uma nova modalidade de cooperação regional asiática. Esta iniciativa estabeleceu uma plataforma de cooperação em alto nível, incentivando a cooperação no eixo Norte-Sul no Leste da Ásia, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, a China tem buscado participar mais ativamente da cooperação regional na Ásia Meridional. Em 2006, a China tornou-se formalmente um observador para a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), que inclui a Índia, Paquistão, Afeganistão, Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka (Zhang e Li, 2014, entre outros).

Em fevereiro de 2011, os ministros do exterior dos países da Asean discutiram uma proposta para negociação de uma Parceria Econômica Regional Ampla ou *regional comprehensive economic partnership* (RCEP), com terceiros parceiros. Em meados de 2012, Asean, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia concordaram em lançar negociações para a RCEP, também conhecida como Asean + 6, ampliando o espaço estratégico chinês. Este é mais um passo em direção a um multilateralismo econômico regional, porém com espaços cada vez mais ampliados. Os esforços chineses em busca do regionalismo econômico na Ásia continuam a avançar. No entanto, quando se observam os recentes esforços dos Estados Unidos no regionalismo, podem ser levantadas dúvidas quanto ao adensamento deste processo e ao estabelecimento da Comunidade Asiática propalada por Xi Jinping. Pelo menos no discurso oficial, para a China a proposta em negociação da TPP, principal iniciativa dos Estados Unidos para a Ásia na administração Obama, é uma negociação mais limitada e restrita do que as ambiciosas aspirações chinesas, por não contemplarem questões não econômicas, como paz e segurança internacional, ou ainda por fornecerem mecanismos de financiamento de projetos de integração em infraestrutura. Por essa razão, não competiriam com as iniciativas chinesas (*Ibid.*).

Desde 2012, com o início do governo Xi Jinping, a China iniciou a construção do que ela considera uma “comunidade de cooperação regional”, caracterizada por esforços de integração regional mais profunda, com recursos e projetos de desenvolvimento, além de fazer apelos à “empatia histórica e cultural” entre os vizinhos asiáticos. É a primeira vez que a China procura sistematicamente integrar-se à região por ligações históricas e culturais, em vez de simplesmente por meio de ligações econômicas. Esse aspecto, pouco explorado na literatura sobre integração

8. Organização para Cooperação de Xangai é um organismo internacional formado por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, cuja principal finalidade é a cooperação para a segurança, particularmente em matéria de terrorismo, separatismo e extremismo, embora também aborde temas de cooperação econômica e cultural.

asiática, é um elemento que pode ser considerado condicionante da política externa regional. Em diferentes períodos históricos, como durante o sistema de Estados tributários na Ásia no século XVI, mas em maior número e de maneira mais sistemática no século XIX, houve ondas de imigração de populações chinesas para os países da região, que formaram prósperas e coesas comunidades econômicas nos países do Sudeste Asiático. Em países como Malásia, Cingapura, Tailândia, Filipinas e Indonésia, gerações de chineses étnicos, nascidos nesses países, formam grande parte da elite financeira, comercial e intelectual nesses países. Atualmente, as populações de origem étnica chinesa correspondem a 80% do total da população de Cingapura; 26% da Malásia; 10% da Tailândia; 3% da Indonésia e 2% das Filipinas. Os chineses étnicos, atualmente, são em grande parte homens de negócio bem-sucedidos e controlam grandes empresas de capital aberto negociadas em bolsas de valores locais. São *stakeholders* de aproximadamente 80% das ações listadas na bolsa na Tailândia e em Cingapura; 62% na Malásia e cerca de 50% nas Filipinas. Na Indonésia, eles controlam cerca de 70% da riqueza corporativa, segundo estimativa independente, pois não há dados oficiais nesse país. Pode-se inferir, portanto, que essas afinidades e relações sociais imbricadas e complexas no leste da Ásia influem, entre outros fatores, nas relações comerciais, de investimentos e políticas (Bacelette, 2012; Zhang e Li, 2014).

Para o estabelecimento dessa “Comunidade Asiática”, a China tem engendrado esforços em vários sentidos. Na conferência anual do Fórum Boao para a Ásia, em abril de 2013, a China propôs o conceito de “comunidade de destino comum” (CCD). Nessa ocasião, Xi Jinping conclamou os países asiáticos a estabelecerem firmemente um senso de comunidade de destino comum. Em outubro de 2013, Xi proferiu um importante discurso em um simpósio sobre esforços diplomáticos na vizinhança da China e enfatizou: “lutar por um bom ambiente circunvizinho favorável ao desenvolvimento do nosso país e impulsionar o desenvolvimento do nosso país que beneficie mais os países vizinhos”, e expressou ter “consciência comunitária de sementes nos países vizinhos, em busca de construir esta comunidade de destino comum”. Além disso, Xi tem envidado esforços para a construção do projeto “Rota Marítima da Seda”, lançada em 2013 por ocasião do décimo aniversário do estabelecimento de uma parceria estratégica entre a China e a Asean, durante a visita do Premier Li Keqiang à Expo China-Asean, em setembro de 2013, no Pavilhão Asean, na cidade de Nanning, China.

Em paralelo, a China difunde atualmente, como ocorre sempre quando uma nova geração de lideranças do Partido Comunista chega ao poder, um novo lema para suas relações internacionais. A geração de Xi funde o discurso de “conceito interesse moral” (Yi e Li) em suas relações internacionais. “Yi” (“义”), segundo a tradição chinesa, pode ser usado para expressar a lealdade pessoal e código de fraternidade aos amigos e muitos outros aspectos positivos nas relações interpessoais, bem como nas relações pessoa-estado. É um tipo de moralidade chinesa desde os tempos antigos. “Li” significa, basicamente, “juros” (“利”), incluindo interesse econômico. Esta é uma nova iniciativa de Xi Jinping na promoção da diplomacia econômica da China *vis-à-vis* aos países em desenvolvimento. Esta combinação Yi Li, supostamente, requer da diplomacia econômica da China prioridade à “Yi” quando se trata de relações com os países em desenvolvimento (Zhang e Li, 2014, entre outros).

Essa construção retórica busca transmitir a ideia de parcerias multidimensionais, que vão além da matéria econômica, eivada de *boas intenções* para os países do entorno. Como se pode depreender, os esforços da China para a cooperação regional não se limitem apenas à FTAs.

Em vez disso, a China tem buscado novos métodos de cooperação regional, principalmente na forma de construção de uma identidade comum e com artifícios de *soft power*, ao enfatizar elementos históricos e culturais, além de fornecer projetos de recursos para provimento de infraestrutura nos países do entorno. Entre as características do regionalismo econômico da China, destacam-se a relevância dada à ideia de Estado-nação e ao conceito de soberania. Além disso, a China adota estratégia prudente em relação ao regionalismo, escolhendo cuidadosamente o momento de agir, adotando postura e discurso oficial de *participante proativo*, em vez de um *líder proativo*. Ao participar na cooperação regional na Ásia do Leste, a China respeita o papel de liderança desempenhado pela Asean, em busca de papel ativo, mas não dominante, a fim de amenizar as preocupações dos países vizinhos sobre a ascensão chinesa. Assim, a China considera que este tipo de cooperação regional seria mais suave, mais profundo e mais fácil para ser aceito pelos países vizinhos. Isto reflete uma nova abordagem com características chinesas no regionalismo econômico, mas é prematuro afirmar se essa estratégia será bem-sucedida.

O regionalismo da China também é caracterizado pelo gradualismo e pela abordagem passo a passo. O gradualismo se refletiu no âmbito da cooperação regional, antes refletida na área da cooperação econômica e comercial, que teve efeitos sobre a cooperação em segurança e aumentou a confiança política mútua. O gradualismo também se refletiu da esfera geográfica, ou seja, o regionalismo econômico da China começou a partir da Ásia do Leste, em seguida, se espalhou paulatinamente para a Ásia Central e, no continente euroasiático, em direção à Rússia. Esse gradualismo também se refletiu no nível de aprofundamento da cooperação regional, uma vez que a integração por meio de TLCs pouco aprofundados, para acordos mais amplos e multidimensionais, transfigurando-se no discurso de “construção de comunidade”. Ademais, a China tem buscado atrelar sua própria identidade à identidade regional asiática. Até os anos 1990, a China não enfatizava essa identidade asiática e, portanto, não estava muito envolvida em mecanismos e instituições regionais. Esta situação mudou na década de 1990, quando a China começou a se tornar integrada à Ásia, afirmando ser um “país grande, responsável na região” (Cheng, 2013; Zhang e Li, 2014, entre outros).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regionalismo asiático evoluiu, nas últimas três décadas, de mero *spill over* econômico da cooperação funcionalista em matéria de paz segurança e regionais para uma rede ampla e densa de acordos e instituições internacionais de caráter regional. A afinidade e a busca de interesses comuns e compartilhados entre os países da Asean, aliadas ao insulamento da região em relação à clivagem ideológica no período da Guerra Fria, favoreceram o robustecimento das instituições regionais, que posteriormente foram aproveitadas como base institucional para outros propósitos e composição de países, tendo a China como copartícipe ativo. Face ao alto grau de integração alcançado pelos estados asiáticos, cabe reiterar a inexistência de um projeto de criação do “mercado asiático” por parte dos tomadores de decisão desses governos. Entretanto, cumpre registrar-se que apesar da ausência de estratégia concertada de política externa, constatam-se políticas públicas unilaterais de atração de investimentos; de redução de barreiras tarifárias e de incentivos para a implantação de plantas produtivas, e iniciativas multilaterais como os Acordos de Plaza de 1985. Além de causas estruturais existentes, como o alto grau de integração produtiva – por meio da internacionalização de processos industriais que se espalharam em direção ao Sudeste Asiático – fatores exógenos também foram catalisadores desse processo, mormente a crise financeira de 1997-1998.



A experiência adquirida com a crise financeira asiática e as instituições resultantes desse processo de estabelecimento de soluções e mecanismos preventivos no período pós-crise, como a Iniciativa Chiang Mai e o diálogo de aproximação Asean + 3, contribuíram para forjar uma identidade asiática própria nas instituições regionais, uma vez que os líderes dos países envolvidos demonstraram-se insatisfeitos com soluções formatadas externamente por órgãos multilaterais, como o FMI nos estertores da crise. Esse processo também evidenciou a transição de liderança, antes exercida mais timidamente pelo Japão, como copartícipe dos Estados Unidos no processo de negociação do APEC, nos anos 1990, para uma liderança “pan-asiática” e proativa da China, nos anos 2000, embora ainda cautelosa e discreta. A China, no entanto, não parece ser refundadora da ordem asiática existente. Ao invés disso, realiza reformas incrementais e transfigura instituições, dinâmicas e processos de integração, por meio de sua “participação proativa” de peso, embora deixando espaço para autonomia dos estados participantes, prevenindo-se de ser acusada de ingerência em assuntos internos ou dominar fóruns e instituições internacionais existentes. Caso emblemático é sua participação na Asean e o papel central conferido a essa organização do Sudeste Asiático na ordem internacional regional.

Embora conte com uma ampla gama de instituições e processos integradores, como mecanismos de diálogo e concertação política, acordos de livre-comércio e até mesmo uma tarifa preferencial comum, no caso dos países da Asean signatários do AFTA, parece ser improvável o avanço em direção ao aprofundamento dessa integração, com uma união aduaneira e até mesmo uma moeda comum, à exemplo de outros instituições, como o Mercosul e a União Europeia, com vistas a garantir flexibilidade e autonomia das políticas macroeconômicas nacionais e capacidade de rápida reação frente a crises econômicas internacionais. Ademais, o dinamismo das economias asiáticas imprime caráter mutável das relações econômicas regionais, cujos fluxos comerciais e de investimentos fluem ao sabor dos ventos da competitividade dos países produtores e receptores de IED, que sofrem alterações relativas ao longo do tempo.

É prematuro avaliar as perspectivas desse regionalismo face aos novos acordos que surgem no horizonte, como o acordo da TPP. No entanto, o alto grau de interdependência econômica, com fluxos cada vez maiores de comércio e investimentos da China em direção aos países do Sudeste Asiático indicam que a alternativa norte-americana à liderança econômica *de facto* chinesa torna-se improvável ou inexecutável. Por outro lado, a descaracterização do caráter estritamente asiático das instituições desse regionalismo poderia ocorrer por iniciativa da própria China, ao negociar acordos com a Austrália, Nova Zelândia e países do Pacífico Sul-Americano. Futuramente, ao se debater o regionalismo asiático, poderá ser cabível a questão: “de qual Ásia se está falando”? As delimitações geopolíticas do regionalismo asiático dependem, portanto, de cálculos estratégicos e econômicos dos estados líderes que se engajam no processo de estabelecimento de acordos e instituições.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Why asian regionalism matters. **World Politics Review**, 2010.

ASEAN – ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO. **Secretariat Documents**. Disponível em: <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/other-documents-24>>.

ASEAN – ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO; WORLD BANK. **Asean Integration Monitoring Report**. A Joint Report by the Association of Southeast Asian Nations Secretariat and the World Bank, 2013.

BACELETTE, R. Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: Ipea, 2012.

BRATA, R. Reviewing the Asean charter. **The Jakarta Post**, 2013.

BURKHART, R. The US, China and the Trans-Pacific Partnership. **Diplomatic Courier**, 2013. Disponível em: <<http://www.diplomaticcourier.com/news/regions/asia/1868-the-u-s-china-and-the-trans-pacific-partnership>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

CAPANNELLI, G.; TAN, S. **Institutes for asian integration: innovation and reform**. Asian Development Bank Institute, 2012.

CHENG, J. China's regional strategy and challenges in East Asia. **China Perspectives Online**, 2013. Disponível em: <<http://chinaperspectives.revues.org/6182>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

CUARESMA, B. **Asean-5 seeks action on expanded use of Chiang Mai Initiative**. Disponível em: <<http://goo.gl/iyooOT>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

DENT, C. **Paths ahead for East Asia and Asia-Pacific regionalism**. 2013. (International Affairs, n. 89).

FERGUSON *et al.* **The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for congress**. Congressional Research Service, Dec. 2013.

GORDON, B. Bring China into TPP. **The National Interest Online**, 2014. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/commentary/bring-china-tpp-10227>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

HUFFINGTON POST. **Obama faces backlash over new corporate powers in secret trade deal**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EagWMh>>. Acesso em: 1 nov. 2014

KAWAI, M.; MORGAN, P. **Regional financial regulation in Asia**. Asian Development Bank Institute, 2014. Disponível em: <<http://www.adbi.org/files/2014.02.12.wp460.regional.financial.regulation.asia.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

MUKIM, M. **Asean foreign direct investment trends: implications for EU-Asean relations**. 2005. (EPC Issue Paper, n. 31).

NALDI, G. The Asean protocol on dispute settlement mechanisms: an appraisal. **Journal of International Dispute Settlement**. Oxford Journals, 2014.

NEHRU, V. **Southeast Asia: will markets and geography trump the TPP?** Carnegie Endowment for International Peace – Asia Program, 2012.

RAHMAN, S. Multilateralism in East Asia: analysis of Chiang Mai Initiative (CMI) within Asean + 3 framework. **Jurnal Kajian Wilayah**, v. 1, n. 1, 2010.

WANG, J. **China and East Asian regionalism**. National University of Singapore (NUS) – Faculty of Law, 2011.

WANG, Y.; TONG, S. **China-Asean FTA changes Asean's perspective on China**. National University of Singapore, 2012.

ZHANG, X.; LI, X. **China's regionalism in Asia**. Wuhan, 23 May 2014. Disponível em: <<http://www.theaseanforum.org/chinas-regionalism-in-asia/>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KURLANTZICK, J. **Asean's future and asian integration**. International Institutions and Global Governance – The Council on Foreign Relations, 2012.