



A Integração Regional e a Criação de um Sistema Econômico Tripolar

Maria Laura Gomes Pagoto¹

RESUMO

As mudanças no Sistema Internacional oriundas da globalização, assim como a conjuntura da governança global do comércio resultaram no aumento da integração regional no mundo. Este artigo visa demonstrar como estas mudanças podem culminar em um sistema econômico tripolar, com a América do Norte, Europa e Ásia como polos. São apresentados conceitos de integração regional e geografia política como forma de ilustrar as transformações nas Relações Internacionais enquanto objeto e campo de estudo, assim como as particularidades deste modelo de sistema. Entende-se que a organização da economia internacional com base em três polos poderia resultar na transferência de importância do sistema multilateral de comércio para novos canais plurilaterais, menor representatividade de determinados países nas discussões internacionais e adaptação dos conceitos de confronto e guerra para a esfera econômica.

Palavras-chave: Sistema Econômico Tripolar; Integração Regional; Sistema Multilateral de Comércio.

A década de 1990 foi marcada por importantes mudanças no Sistema Internacional (SI). A queda da União Soviética (URSS) e o triunfo do capitalismo, assim como o desenvolvimento da globalização e a maior interdependência entre mercados de diferentes países contribuíram para um aumento relativo da importância da esfera econômica nas discussões internacionais. Ademais, é possível notar o desenvolvimento de um processo de liberalização restrita, caracterizada por blocos de integração econômica. Diante disto, inicia-se a discussão sobre a formação de um sistema econômico tripolar. Devido à importância de se compreender estas mudanças e suas consequências para a dinâmica de poder Sistema Internacional, este artigo busca demonstrar como as transformações citadas podem resultar em um sistema econômico tripolar, tratando de suas causas e efeitos.

Com fim da Guerra Fria há o fortalecimento de novas pautas na agenda internacional que vão além da discussão sobre segurança como era entendida até então, sem uma hierarquia definida de assuntos (KEOHANE, NYE, 1977). Neste momento a economia e o comércio internacional adquirem maior relevância, como é

percebido com a integração das economias, ilustrada pelo crescimento de cadeias globais de valor. Ademais, ao longo das últimas duas décadas a China desenvolveu-se economicamente a ponto de se tornar a maior economia na Ásia e a segunda maior do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos (EUA).

Segundo Keohane e Nye (1977), o medo de ataques bélicos diminuiu após a Guerra Fria, notavelmente em países industrializados. Algumas das razões apresentadas pelos autores para este fenômeno são: a capacidade destruidora de armas nucleares, o papel da população na oposição a conflitos militares e os potenciais custos e incertezas característicos destes conflitos, que comumente afetam relações mutuamente benéficas e objetivos em outras áreas, como a econômica.

As transformações pelas quais passam os estudos das relações internacionais relacionam-se a este processo. Costa (2016) explica que o campo da geografia política estaria caminhando no sentido de aproximar-se de outras áreas das ciências sociais até deixar de ser um campo autônomo, visto a necessidade de interdisciplinaridade nos estudos da área. Isto deve-se, segundo o autor, à diminuição dos conflitos nas relações

internacionais, sendo que os que ainda acontecem poderiam ser cada vez mais solucionados não mais pela guerra ou confronto, mas pela negociação (COSTA, 2016).

Outros fenômenos que contribuiriam para esta transformação das Relações Internacionais e, igualmente, da geografia política, foram os acordos bi e multilaterais visando o desarmamento, assim como o advento de organizações supranacionais, como é o caso da Comissão Europeia (COSTA, 2016). Ainda, vale ressaltar neste processo o papel das relações plurilaterais, como os acordos de integração e blocos regionais.

Entretanto, diferente do que se pode pensar, estas mudanças não significam necessariamente que as relações internacionais estão dirigindo-se para uma redução absoluta dos conflitos, confrontos e guerras, mas para a transformação na natureza destes.

Ao buscar explicar a relação entre os estudos de geografia política com o contexto em que estão inseridos, Costa (2016) mostra a existência de uma dinamicidade da definição de conceitos comuns a este campo de estudo. Como exemplo, apresenta os termos “nação”, que deixa de tratar-se de uma só nacionalidade para poder abarcar múltiplas e “fronteira nacional”, que deixa de ser fixa e determinada pelo espaço natural para compreender certa flexibilidade.

Para este trabalho, vale a compreensão da mudança nos conceitos de “confronto” e “guerra”. Como visto, Costa (2016) menciona estes dois termos como atribuídos ao exercício bélico, defendendo que a resolução de conflitos das relações internacionais tenderia a acontecer por meios mais pacíficos. Entretanto, diante da maior importância relativa da esfera econômica no sistema internacional, o surgimento de termos como “guerra comercial” põe em pauta a necessidade de entender a expansão das definições de “confronto” e “guerra” para a área econômica, exemplificando esta dinamicidade de termos.

Devido à relação que a conjuntura tem com o processo de adaptação de conceitos, é importante compreender como as já citadas mudanças no Sistema Internacional relacionam-se com o fortalecimento da globalização e do regionalismo. Lévy (1995) afirma que este processo foi impulsionado, na década de 1980, pela ação de empresas multi e transnacionais e pelo advento de novas tecnologias que acarretaram na diminuição das distâncias. Ainda, a liberalização comercial no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês) e a diminuição de barreiras não tarifárias também contribuíram para intensificar a globalização e a competição comercial internacional (LÉVY, 1995).

Uma forma encontrada pelos Estados para aumentar a competitividade de suas atividades econômicas para possibilitar o desenvolvimento e sobrevivência no mercado internacional foi o regionalismo (LÉVY, 1995). Novos projetos de integração regional com foco na liberalização econômica restrita foram criados e muitos daqueles já existentes adaptaram-se para suprir a necessidade de maior integração econômica, buscando impulsionar o desenvolvimento e possibilitar uma melhora na competitividade econômica da região no mercado internacional.

Paulo Roberto de Almeida (2013) explica que blocos econômicos são arranjos institucionais que têm como objetivo promover a integração e a cooperação entre os Estados-membros. Isto aconteceria, em um primeiro momento, pela redução ou mesmo eliminação de barreiras ao comércio (tarifárias ou não tarifárias) e, então, pela adoção de regras que incentivam a complementariedade das economias, impulsionando ainda mais o comércio intrabloco.

A dificuldade por parte do sistema multilateral de comércio de coordenar soluções para os desafios das relações comerciais internacionais é, ao mesmo tempo, causa e consequência da intensificação da integração regional. Dieter (1997) menciona conflitos na dé-

cada de 1990 que a recém-criada Organização Mundial de Comércio (OMC) não teria conseguido ainda contribuir para a resolução, como a disputa do setor automotivo entre EUA e Japão e as tensões entre EUA e Europa. O autor afirma que “Since its foundation in January 1995, the WTO, however, has not played an important role in the solutions of these conflicts”² (DIETER, 1997, p. 33)

O papel da OMC enquanto organização é ser um canal de diálogo para a liberalização do comércio a partir de acordos multilaterais e para a solução de controvérsias relacionadas ao comércio. Entretanto, a Rodada Doha, primeira iniciativa de negociação no âmbito da OMC, ainda não foi concluída. Ademais, o órgão de solução de controvérsias encontra-se paralisado devido ao bloqueio recorrente da nomeação de juízes por parte dos EUA desde 2017, assim como sua postura de inobservância das decisões anteriormente tomadas pelo órgão.

Desta forma, a crise pela qual passa a OMC incentiva os Estados a buscarem a liberalização no regionalismo e em acordos bilaterais, acrescentando à governança do comércio mundial um terceiro caminho, para além das abordagens uni e multilaterais. Enquanto a liberalização a partir de acordos multilaterais seria preferível – ou mes-

mo a liberalização unilateral, apesar de mais improvável -, os acordos regionais apresentam-se como “[...] second best solutions [...]”, nas palavras de Almeida (2013, p. 81). O desenvolvimento dos blocos econômico para se tornarem também políticos, por sua vez, pode levar à diminuição da relevância da OMC (ALMEIDA, 2013).

A forte presença de acordos regionais adiciona maior complexidade ao sistema de governança do comércio. Lévy (1995) argumenta que as trocas entre EUA, União Europeia (UE) e Japão, assim como entre estes atores e outras regiões, mostram que os três países são centrais na economia internacional, representando os núcleos de três polos econômicos, a América, a Europa e o sul e sudeste asiático. Vale ressaltar que o autor escreve em um momento no qual os principais blocos e projetos de integração estavam em seus períodos iniciais, ou menos desenvolvidos do que atualmente.

Os Estados Unidos, além de serem a maior economia do mundo, encontram-se no centro do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) - iniciativa de integração da América do Norte que inclui também Canadá e México -, além de ter dado início a um projeto de integração para a América Latina e o Caribe, que não se desenvolveu. A União Europeia, por sua vez, foi exemplo de sucesso na época

em que escrevia Lévy (1995), otimista com a integração na região. O último núcleo proposto foi o Japão, que na década de 1990 estava, segundo o autor, intensificando suas relações na região do sudeste asiático.

Lévy (1995, p. 355) afirma também que “There is no assurance that Korea, and even less that China, can be considered as having integrated into this group [de polos econômicos]”³ e, ainda, que “[...] countries such as China and India are potentially important players in the global economy, but there is no definite role for them so far in the scenario of a tripolar world”⁴ (LÉVY, 1995, p. 369).

O desenvolvimento chinês após esta declaração mostra que, se o país asiático não tinha naquele momento uma posição importante no cenário internacional, hoje esta realidade é diferente. Ju e Yu (2018) também fazem uso da teoria do sistema tripolar, mas posicionam a China como ator importante, núcleo do polo asiático (considerado como as regiões do sudeste e leste asiáticos). Eles argumentam que o desenvolvimento de países asiáticos e da União Europeia teria rebalanceado o sistema econômico, diminuindo a importância relativa dos Estados Unidos, para culminar em uma economia global com três polos: a América do Norte, a Europa e a Ásia, com seus três núcleos, respectivamente os EUA, a Alemanha e

a China (JU; YU, 2018).

O principal argumento para a existência destes três polos é a elevada proporção que os fluxos de comércio e investimento internos das três principais regiões - NAFTA, UE e sudeste/leste asiático - têm em relação aos fluxos globais totais. Ainda, dentro do NAFTA e da UE, o comércio relacionado aos Estados Unidos e à Alemanha, respectivamente, foi próximo ou maior que 50% em 1995 e em 2015 (JU; YU, 2018). Na região do sudeste e leste asiático, entretanto, houve uma importante mudança ao longo do período: enquanto o Japão encontrava-se como núcleo econômico em 1995, em 2015 ele havia sido superado pela China, que representou naquele ano 63,8% do comércio intrarregional (JU; YU, 2018).

A integração regional nestes três polos não acontece de forma similar. Na América do Norte, o NAFTA cria o que Almeida (2013, p. 47) chama de “super’ ZLC (zona de livre comércio)”. Enquanto uma ZLC é caracterizada por normas de liberalização internas, mantendo a liberdade de cada membro ao conduzir sua política aduaneira externa ao bloco, o NAFTA apresenta ainda normas no que tange a serviços, solução de controvérsias, investimentos e propriedade intelectual. (ALMEIDA, 2013).

O acordo de integração norte-ame-

ricano foi renegociado para dar lugar ao novo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USCMA), que, igualmente, cria uma zona de livre comércio entre os três países. Almeida (2013) explica que esta forma de bloco econômico é classificada como integração superficial, na qual o processo se dá por meio da liberalização do comércio a partir de redução de barreiras tarifárias ou não tarifárias entre os membros, sem que haja convergência de regulamentos e políticas.

A União Europeia, por sua vez, representa uma forma de integração profunda, que “vai além dessas simples medidas de acesso, para penetrar em mecanismos regulatórios, definir reconhecimento mútuo de políticas internas e harmonizar as legislações na extensão do possível” (ALMEIDA, 2013, p. 42). No caso específico da UE, Almeida (2013) explica ainda que o bloco é caracterizado por possuir diferentes arranjos internos que não compreendem necessariamente todos os seus 27 membros.

Segundo a plataforma online da União Europeia ([201-?a]), todos os países membros fazem parte da União Econômica e Monetária (UEM), mas apenas 19 destes adotam o euro como moeda. Ainda, a UE possui acordos que abrangem alguns de seus membros, assim como outros países não inte-

grantes do bloco, como o Espaço de Schengen, que inclui 23 membros da UE e três Estados não-membros (UNIÃO EUROPEIA, [201-?b]). Estes são alguns exemplos que ilustram como a construção de blocos econômicos não se dá de forma uniforme, e, como afirma Almeida (2013), os projetos de integração possuem características de uma ou outra classificação.

Já na no leste e sudeste asiático a integração é menos desenvolvida e não há um bloco econômico que compreenda as duas regiões do polo. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é uma organização que inclui dez países e tem como um de seus objetivos a promoção do livre comércio na região por meio do desenvolvimento da Zona de Livre Comércio da ASEAN (AFTA) (ASEAN, [201-?]). A ASEAN + 3 é uma cúpula entre os países do bloco e a China, Coreia do Sul e Índia que visa incentivar a cooperação em áreas como segurança, economia e cultura (ASEAN, 2020).

Percebe-se, assim, que apesar de existirem iniciativas de cooperação e integração dentro dos três polos, estas possuem características diferentes entre si. Enquanto a EU representa um bloco de integração profunda, tanto na América do Norte quanto no polo asiático a esta se dá de forma superficial, com o polo asiático apresentando ainda o desafio de au-

mentar a integração entre os países do leste e sudeste.

É importante ressaltar que insurgência de um sistema econômico tripolar resultaria em algumas mudanças na governança do comércio internacional. Como já mencionado, a maior importância de acordos regionais pode vir a reduzir relativamente a necessidade de um sistema multilateral de comércio, além de ir contra o princípio de não discriminação de parceiros da OMC. No caso de existirem três principais blocos representantes dos polos citados, eventuais conflitos poderiam ser resolvidos com o diálogo entre eles, sem precisar passar pelas complexas negociações do sistema multilateral (DIETER, 1997).

Ainda, Dieter (1997) cita a falta de representatividade de países não integrantes dos principais blocos como um risco nesta forma de governança. Países africanos e sul-americanos (na ausência de um projeto de integração que contemplasse a América como um todo), assim como regiões na Europa e no sul da Ásia, são alguns dos atores internacionais que teriam mais dificuldade de defender seus interesses nos principais canais de diálogo.

O TAFTA, que originaria uma zona de livre comércio entre União Europeia e Estados Unidos, seria também uma conexão indireta entre toda a América do Norte e a UE, devido à existência de

acordos entre a UE com o México e com o Canadá. Entretanto, as negociações estão suspensas desde 2017. Por sua vez, a integração no âmbito da APEC ligaria a América do Norte à Ásia, Austrália e Nova Zelândia. Porém, o objetivo de construir uma zona de livre comércio completa até 2020 não foi alcançado.

Por fim, Dieter (1997) afirma que a resolução dos conflitos comerciais existentes à época entre EUA e Japão é uma pré-condição para o sucesso da integração no Pacífico e, assim, deste canal de discussão entre os dois polos econômicos. Ainda que hoje o Japão não seja mais enquadrado como núcleo do polo asiático, a Guerra Comercial entre EUA e China pode ter consequências similares à medida que dificulta diálogo e negociação entre os polos.

O conflito comercial entre EUA e China teve início em 2018 a partir da adoção pelo governo estadunidense de tarifas à determinados produtos da pauta exportadora chinesa, medida que teve resposta por parte da China, culminando na Guerra Comercial. Chong e Li (2019) citam três principais razões para o início do conflito: o déficit comercial estadunidense com a China, que se manteve entre 40% e 50% entre 2009 e 2017; as eleições de meio de mandato nos EUA, como uma motivação política interna visto a promessa de campanha de Donald

Trump de diminuir este déficit; e como ponto crucial, a percepção do crescimento chinês como ameaça à dominância econômica dos EUA.

Chong e Li (2019) explicam, ainda, que apesar das eleições internas estadunidenses serem uma razão temporária para o conflito, tanto o déficit comercial como a rivalidade entre os dois países são perenes. Por esta razão, a solução da Guerra Comercial no curto prazo seria improvável – é possível reforçar esta afirmativa diante da dificuldade de adoção de um acordo substantivo entre as duas potências. Desta forma, percebe-se que a expansão de conflitos internacionais para a esfera econômica, e a importância da compreensão destes as RI.

Entende-se, então, que o estudo das Relações Internacionais é intimamente influenciado pelo seu contexto histórico, e esta dinamicidade está presente também nos conceitos relevantes para a área. Assim como acontece com a geografia política, entender as consequências das referidas transformações nestes conceitos mostra-se importante para as RI. A maior importância da economia no Sistema Internacional exemplifica estas mudanças conceituais: uma vez que esta esfera adquire maior capacidade de influência no surgimento de novos conflitos, os termos são adaptados pa-

ra possibilitar a compreensão da conjuntura.

É possível perceber, igualmente, que a intensificação do regionalismo também transforma a maneira como a esfera econômica opera no SI, podendo levar a governança do comércio internacional a afastar-se do sistema multilateral. Outra consequência deste processo é o possível surgimento de um sistema econômico com três polos principais. Inicialmente, esperava-se que estes polos teriam como núcleos os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão. Entretanto, o desenvolvimento chinês possibilitou que este país se tornasse a maior economia asiática, e, portanto, núcleo regional. Esta conjuntura pode resultar, por um lado, na facilitação das negociações e, por outro, na falta de representatividade de atores menos influentes e no surgimento de novos conflitos, principalmente de cunho econômico, entre os polos.

Notas

1. Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília
Email: marialaurapagoto@gmail.com

2.Desde sua fundação em janeiro de 1995, a OMC, entretanto, não teve um papel importante na solução destes conflitos (tradução nossa).

3.Não há garantia de que a Coreia, ou mesmo a China, possam ser consideradas como tendo integrado este grupo (tradução nossa).

4.Países como a China e a Índia são atores potencialmente importantes na economia global, mas não há ainda papel definitivo para eles no cenário de um mundo tripolar (tradução nossa).

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ASEAN - ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. **The ASEAN Free Trade Area (AFTA)**. [201-?]. Disponível em: <https://asean.org/asean-economic-community/asean-free-trade-area-afta-council/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ASEAN - ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. **Overview of ASEAN Plus Three Cooperation**. 2020. Disponível em: <https://asean.org/storage/2016/01/APT-Overview-Paper-24-Apr-2020.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

CHONG, Terence Tai Leung; LI, Xiaoyang. **Understanding the China-US trade war: causes, economic impact, and the worst-case scenario**. Economic And Political Studies, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 185-202, 3 abr. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/20954816.2019.1595328>.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

DIETER, Heribert. APEC and the WTO: collision or cooperation?. **The Pacific Review**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 19-38, jan. 1997. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09512749708719208>.

JU, Jiandong; YU, Xinding. China's Opening up after 40 Years: standing at a historic turning point. **China & World Economy**, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 23-49, mar. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/cwe.12235>.

KEOHANE, Robert O; NYE Joseph S. **Power and interdependence**. 3. ed. Nova York: Longman. 2001.

LÉVY, Brigitte. Globalization and regionalization: toward the shaping of a tripolar world economy?. **The International Executive**, [s.l.], v. 37, n. 4, p. 349-371, jul. 1995. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/tie.5060370405>.

União Europeia. **Países que usam o euro**. [20-?]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_pt. Acesso em: 14 jul. 2020.

União Europeia. **Países**. [20-?b]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#schengen. Acesso em: 14 jul. 2020.