

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (UNESP - UNICAMP - PUC-SP)

Juliano Akira de Souza Aragusuku

**A assistência oficial para o desenvolvimento
na política externa japonesa**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO

2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (UNESP, UNICAMP E PUC-SP)
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FAPESP)
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES)

Juliano Akira de Souza Aragusuku

**A assistência oficial para o desenvolvimento
na política externa japonesa**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, área de concentração Instituições, Processos e Atores, sob a orientação do Professor Doutor Henrique Altemani de Oliveira.

SÃO PAULO

2011

Juliano Akira de Souza Aragusuku

**A assistência oficial para o desenvolvimento
na política externa japonesa**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, área de concentração Instituições, Processos e Atores, sob a orientação do Professor Doutor Henrique Altemani de Oliveira.

São Paulo, 11 de Março de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira
(Orientador)

Prof. Dr. Alexandre Ratsuo Uehara

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser

Prof. Dr. Carlos Eduardo F. de Carvalho
(Suplente)

Prof. Dr. Silvio Yoshiro Miyazaki
(Suplente)

Article 9

“Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.”

The Constitution of Japan, 1946

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho é o resultado final de uma pesquisa cujo desenvolvimento contou com a colaboração direta ou indireta de muitos. Gostaria de manifestar nesta página meus sinceros agradecimentos a todos. Infelizmente não há espaço para citar todos individualmente. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio que possibilitou minha dedicação integral à pesquisa, cujo resultado final consiste neste trabalho.

Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP, obtive acesso a todos os subsídios necessários para uma formação sólida nessa fase da vida acadêmica. Por isso, agradeço a todos os companheiros de turma, de outras turmas, aos professores do Programa, à Giovana Vieira e Isabela Silvestre pelo apoio em todos os momentos. Aos colegas do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP/PUC-SP) e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP) pelos debates e reflexões. Aos professores Alexandre Uehara e Reginaldo Nasser pelas críticas e sugestões manifestadas no exame de qualificação. Ao professor Tullo Vigevani, que desde a graduação acompanha os meus trabalhos, sempre estimulando a pesquisa. Aos professores Carlos Eduardo F. de Carvalho, Clodoaldo Bueno, Flávia de Campos Mello, Luis Fernando Ayerbe, Oliveiros Ferreira, Rafael Villa, Reginaldo Moraes, Sebastião Velasco e Cruz, Shiguenoli Miyamoto e Suzeley Kalil Mathias, que ministraram disciplinas e me aconselharam. Agradeço à Adriana Bueno, Daniela Medeiros, Débora Prado, Filipe Mendonça, Guilherme Casarões, Helena Moreira, Henrique Menezes, Janaina Storti, Peterson Silva, Tamyá Rebelo, Thiago Lima, que contribuíram com ideias, conselhos e sanaram inúmeras dúvidas. À Ana Tereza Lopes de Marra Sousa, Fernando Matsunaga, William Laureano e Vanessa Matijascic pela leitura deste texto, pelas críticas e pelas sugestões.

Agradeço ao professor Henrique Altemani de Oliveira, orientador desta pesquisa, pelos ensinamentos e conselhos que foram fundamentais para a conclusão desta pesquisa.

Obviamente, o desenvolvimento deste trabalho não seria possível sem o apoio de minha família. Avós, tios e tias, primos e primas. Agradeço aos meus pais e meu irmão, Jorge, Sonia e Yugo. Um agradecimento especial aos meus tios, Silvio e Iole, que me acolheram em sua casa tornando essa pesquisa possível.

RESUMO

O Japão é um dos principais atores do Sistema Internacional, com expressiva capacidade na dimensão econômica e baixa expressão nas dimensões política e estratégica. Destarte, o Japão enfatizou sua atuação no cenário internacional por meio da via econômica, destacando-se, até o presente momento, como um dos principais atores na cooperação internacional para o desenvolvimento por intermédio dos mecanismos de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA). No entanto, seria ingênuo supor que o fornecimento de assistência aos países em desenvolvimento ocorre em razão de posturas altruístas.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho consiste em analisar como a ODA se insere no contexto da política externa japonesa no período de 2003 a 2008. Inicialmente serão avaliadas as explicações teóricas desenvolvidas no campo das Relações Internacionais para o fornecimento de ajuda por parte de países desenvolvidos, dando-se ênfase ao caso do Japão. Em seguida, procurar-se-á identificar as motivações que sustentam a oferta de ODA por parte do Japão, tomando por base uma pesquisa empírica. Pretende-se, por fim, o entendimento de como o Japão utiliza a ODA para promover seus interesses e/ou marcar suas posições no jogo das relações internacionais.

Palavras-chave: ajuda externa; política externa japonesa; cooperação; segurança humana; assistência oficial para o desenvolvimento; ODA.

ABSTRACT

Japan is one of the main actors at the International System, with expressive capacity in the economic dimension and low expression in the strategic and political dimensions. Thus, Japan emphasized its performance in the international scene through the economic way, being distinguished, until the present moment, as one of the main actors in the international cooperation for development disbursing Official Development Assistance (ODA). However, it would be ingenuous to assume that the supply of assistance to the developing countries occurs in reason of altruistic positions.

Therefore, the objective is to analyze how the ODA is inserted in the context of the Japanese foreign policy. Initially we will evaluate the theoretical explanations developed in the field of the International Relations on the developed countries' aid disburses, emphasizing the case of Japan. Thus, this research seeks to identify the motivations that support the Japanese ODA, using an empirical research. It is intended, finally, the comprehension about the Japanese uses of ODA to promote its interests, marking its position in the game of the international relations.

Keywords: Foreign aid; Japanese foreign policy; cooperation; human security; official development assistance; ODA.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- APC – Assistência para Projetos Comunitários
- ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*
- BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
- CPP – *Cambodian People's Party*
- CTI – Cooperação Técnica Internacional
- DAC – *Development Assistance Committee*
- DDR – *Disarmament, Demobilization, and Reintegration of ex-combatants*
- EPA – *Economic Planning Agency* (Japão)
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FUNCINPEC – *National United Front for an Independent, Peaceful, Neutral and Co-operative Cambodia*
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- GNI – *Gross National Income*
- ICT – *Information and Communication Technology*
- IED – Investimento Externo Direto
- JBIC – *Japan Bank for International Cooperation*
- JEXIM – *Export-Import Bank of Japan*
- JFC – *Japan Finance Corporation*
- JICA – *Japan International Cooperation Agency*
- LDP – *Liberal Democratic Party* (Japão)
- MAFF – *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* (Japão)
- METI – *Ministry of Economy, Trade and Industry* (Japão)
- MHLW – *Ministry of Health, Labour and Welfare* (Japão)
- MITI – *Ministry of International Trade and Industry* (Japão)
- MOF – *Ministry of Finance* (Japão)
- MOFA – *Ministry of Foreign Affairs* (Japão)
- OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*
- OEEC – *Organization for European Economic Cooperation*
- ODA – *Official Development Assistance*
- OECD – *Overseas Economic Cooperation Fund* (Japão)
- ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

TICAD – *Tokyo International Conference on African Development*

UNDP – *United Nations Development Programme*

USAID – *United States Agency for International Development*

TABELAS

Tabela 1 – ODA líquida dos maiores fornecedores entre 1991 e 1999	47
Tabela 2 – ODA líquida dos membros do DAC entre 2003 e 2008	48
Tabela 3 – Orçamento da ODA por Ministérios e Agências.....	61
Tabela 4 – Relação ODA - Renda Nacional Bruta (%)	73
Tabela 5 – Relação Doações – ODA (%)	74
Tabela 6 – <i>Grant element</i> dos membros do DAC	75
Tabela 7 – Proporção da ajuda não vinculada dos membros do DAC	76
Tabela 8 – Distribuição da ODA bilateral japonesa por região	77
Tabela 9 – Dez maiores receptores de ODA bilateral japonesa (2003-2008)	79

ANEXOS

Anexo I – Japan’s Official Development Assistance Charter	121
Anexo II – Formulação e implementação da ODA japonesa após as reformas institucionais ocorridas entre 2003 e 2008	132
Anexo III – Lista dos países receptores da ODA japonesa	133
Anexo IV – Maiores receptores da ODA japonesa	134
Anexo V – Lista dos países onde o Japão é o principal fornecedor de ODA.....	139

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 AJUDA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	17
1.1 Ajuda externa: o que é?	17
1.2 Aspectos teóricos da ajuda externa	19
1.3 Ajuda externa na economia-mundo	21
1.4 Ajuda externa e dominação simbólica	24
1.5 Segurança humana e a questão do desenvolvimento	29
1.5.1 O conceito de segurança humana	31
1.5.2 Segurança e desenvolvimento	38
2 A AJUDA EXTERNA JAPONESA	41
2.1 Japão: <i>Foreign Aid Power</i>	42
2.2 A política da ajuda externa japonesa	49
2.2.1 O processo de revisão da Carta da ODA japonesa	50
2.2.2 Os pontos revisados	52
2.3 Processo decisório e implementação	56
2.3.1 A formulação da política japonesa de ajuda	57
2.3.2 A implementação da ajuda japonesa	66
2.4 Distribuição da ODA japonesa entre 2003 e 2008	70
3 A AJUDA NA POLÍTICA EXTERNA JAPONESA	80
3.1 Política externa e a ênfase econômica	81
3.2 Política externa japonesa no início do século XXI	84
3.3 A ajuda na política externa japonesa	88
3.3.1 A ajuda com finalidades econômicas	90
3.3.2 A ajuda com finalidades estratégicas	92
3.3.3 A ajuda destinada à Segurança Humana	99
3.4 Ajuda externa: um instrumento compreensivo de política externa	104
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
ANEXOS	120

INTRODUÇÃO

Ao redor do globo terrestre nos deparamos com projetos desenvolvidos através do apoio de programas de ajuda externa. Ou seja, por meio da transferência de recursos entre países, desenvolvem-se projetos para redução da pobreza e avanço educacional, apoio a pequenas empresas e reconstrução de cidades devastadas por conflitos armados, melhoria das condições ambientais e proteção à biodiversidade, etc. Os países que recebem a ajuda, na maior parte dos casos, são aqueles com menor nível de desenvolvimento relativo¹. Os que fornecem são costumeiramente aqueles que possuem maior nível de desenvolvimento e capacidades econômicas avançadas, o que permite o envio de recursos para outros países na forma de ajuda.

Os Estados podem oferecer a ajuda de duas formas: multilateralmente ou bilateralmente. No âmbito multilateral, a ajuda é fornecida por meio de organizações internacionais (*e.g.* Organização das Nações Unidas e suas agências, bancos internacionais de desenvolvimento, etc.). No plano bilateral, os Estados fornecem a ajuda individualmente relacionando-se diretamente com o país receptor através de suas respectivas agências. Dentre esses, destacam-se os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha, o Reino Unido e a França.

O Japão exerceu nesse movimento de cooperação internacional para o desenvolvimento um papel de destaque. Ao longo da década de 1990, foi o maior fornecedor de ajuda externa em termos absolutos, enfatizando a cooperação econômica nas linhas gerais de sua política externa. Hoje, é um ator de destaque. Quando o país ainda dava início ao seu processo de crescimento econômico com auxílio externo na primeira metade da década de 1950, já se apresentava como uma fonte de recursos, ainda que escassos, para o fomento do desenvolvimento de outros países no continente asiático².

After the Second World War, Japan achieved post-war reconstruction and laid the foundations of its current prosperity with support from the United States (US) and the World Bank, and it has come to occupy an important position in the international community as the number two economic power in the world and one of the G8 Summit members. Therefore, Japan, as a member of the international community as well as a developed country, is aware of its responsibility to make contributions commensurate with its national power to tackling humanitarian issues including extreme poverty,

¹ Como colocaremos no Capítulo 1, trabalhamos com a definição de que a origem dos recursos em países desenvolvidos e o destino em países em desenvolvimento são requisitos necessários para a caracterização de ajuda externa.

² O destino desses recursos eram principalmente aqueles países que sofreram com as agressões japonesas ao longo do período do expansionismo militarista, o que caracterizava a assistência como uma forma de reparação.

global issues including the environment, peace-building, democratization and the securing of human rights. At the same time, it cannot be negligible that the international community set its hopes on Japan as a major economic and political power. (JAPÃO, 2004a)

Portanto, concomitantemente ao crescimento econômico e ao desenvolvimento tecnológico, os recursos destinados à ajuda externa foram expandidos. Após uma série de planos que apresentaram a finalidade de dobrar o montante destinado à assistência externa, o Japão entrou para o estreito círculo dos maiores fornecedores e tornou-se o principal fornecedor na virada da década de 1980 para a década de 1990. Akiyama e Takagi (2005) registraram que entre 1994 e 2003 a ODA japonesa representou 20% da assistência global. Na sequência, os Estados Unidos foram responsáveis por 18% do total e o Reino Unido por 7%. Ou seja, o Japão desempenha um papel de destaque na cooperação internacional empenhando-se no diálogo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Okita Saburo³, Ministro dos Negócios Exteriores do Japão entre 1979 e 1980, apontou para esse caminho a ser seguido pelo Japão:

The conflict between the North and South is actually intensifying, and Japan should actively initiate dialogue that will further understanding of the issues in North-South relations. In addition, these efforts must be accompanied by improvements in economic cooperation. Economic aid will only be effective if it is supported by appropriate sacrifices and efforts toward development in the countries receiving assistance. Japan should emphasize economic cooperation in areas and sectors where aid will stimulate indigenous efforts at development. Perhaps Japan can play a role in seeking new ways and philosophies of economic cooperation and in leading North-South relations in a more constructive direction. (OKITA, 1980: 274-275)

Orr (1990) destacou a presença dessa ideia do Japão como ponte entre ricos e pobres no ideário político japonês, mas apontou também para a indefinição nessa posição de ligação:

Policymakers in Tokyo have often argued that Japan has a special role to play vis-à-vis developing countries as a relatively recent member of the industrial club of nations. The idea of being a “bridge” between North and South is a concept often espoused by Japanese decisionmakers, although specially what this kind of role entails never fully explained. (ORR; 1990: 57).

A ajuda japonesa é distribuída em todas as regiões do mundo. Por meio da assistência, os japoneses contribuem para o desenvolvimento de projetos que envolvem questões

³ Os nomes de políticos, burocratas e autores japoneses foram grafados de acordo com o padrão japonês, com o sobrenome precedendo o primeiro nome.

econômicas, sociais, ambientais. Podemos observar ao redor do mundo projetos nas áreas da saúde, educação, meio ambiente, produção agrícola, infraestrutura, etc. Frente a esses fatos, colocamos uma indagação: por que o Japão oferece ajuda externa? Qual a lógica do fomento ao desenvolvimento de outros países? Por que o governo japonês direciona ao exterior uma quantia significativa de recursos que poderiam ser aplicados no próprio Japão? Os japoneses passaram por uma difícil situação fiscal ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI, mas, mesmo assim, continuaram enviando seus recursos ao exterior sob a forma de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA).

A palavra ajuda nos remete a altruísmo e benevolência, e algumas interpretações do fenômeno são baseadas em preceitos éticos e morais. Porém, ao interpretar as motivações para o fornecimento de ajuda externa sobre princípios de altruísmo ofuscamos a compreensão da lógica da oferta de assistência. A premissa básica sobre a qual estruturaremos a argumentação é de que existe uma estrita relação entre a ajuda externa e a política externa. Ou então, mais especificamente, a ajuda externa consiste em uma ferramenta da política externa japonesa. *“Foreign aid is a tricky concept. It is sometimes thought of a policy. It is not a policy but a tool of policy”* (LANCASTER, 2007: 9).

A política externa do Japão é marcada fortemente por um viés econômico que delineou sua atuação no plano internacional ao longo da segunda metade de século XX. Com notável crescimento econômico ao longo desse período o país adquiriu um status de grande importância nas relações internacionais. Porém, note-se que apesar do poderio econômico o país não apresentou posição semelhante no âmbito político nem estratégico por conta de suas restrições constitucionais à utilização de recursos militares em questões internacionais, entre outros motivos. Observa-se com isso uma perceptível ênfase no viés econômico como diretriz das suas relações exteriores. Em razão de tais características, a assistência externa para o desenvolvimento apareceu como uma importante ferramenta nas relações internacionais do Japão. De um lado, pode ser inserida na lógica economicista como apoio às políticas econômica e comercial japonesa. Por outro lado, pode ser utilizada como instrumento político-diplomático, preenchendo um vácuo existente na atuação internacional do Japão.

Dessa forma, o objetivo aqui delineado consiste na busca pela compreensão de como a Assistência Oficial para o Desenvolvimento foi inserida no âmbito da política externa japonesa. O enfoque temporal é definido entre os anos de 2003 e 2008. O ano de 2003 foi definido como marco inicial do estudo em razão da reformulação da Carta japonesa de

Assistência Oficial para o Desenvolvimento⁴, criada em 1992 e reformulada em 2003 (JAPÃO, 2003a). Esse documento estabelece as diretrizes políticas da assistência japonesa, fator que faz de 2003 um marco para o tema abordado em razão do processo de reformulação e renovação das diretrizes da ajuda externa japonesa. O ano de 2008 foi definido como limite em razão da reforma realizada no processo de implementação da ajuda externa japonesa. No dia primeiro de outubro de 2008, todas as operações da ODA japonesa foram transferidas para a jurisdição da Agência para Cooperação Internacional do Japão (JICA) na tentativa de aprimorar a eficácia da assistência japonesa.

Com o intuito de explicar a inserção da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) na política externa japonesa, buscamos no primeiro capítulo a compreensão do conceito de ajuda externa, fundamental para a consecução do objetivo proposto. Trabalha-se, portanto, as definições do conceito. E com a finalidade de enriquecer a compreensão, desenvolve-se uma discussão acerca da ajuda externa sob a luz das explicações esboçadas no campo teórico das relações internacionais. Com essa discussão, pretende-se destrinchar as explicações teóricas para a oferta de ajuda externa por parte dos Estados.

No segundo capítulo, o objetivo é apresentar a ajuda externa japonesa. Nesse sentido, desenvolveremos uma apresentação do Japão como um dos atores principais no movimento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Resgatamos alguns elementos da origem da ajuda externa japonesa, necessários à compreensão da ODA no período delimitado (2003-2008). Na sequência, discutimos as diretrizes políticas da assistência japonesa através da análise da Carta japonesa da Assistência Oficial para o Desenvolvimento, criada em 1992 e revisada em 2003. Atenção especial é concedida ao processo de revisão de 2003, decisivo para a ODA japonesa no início do século XXI. Na terceira parte do capítulo, os objetos são os processos de formulação e implementação da política japonesa de ajuda externa. Por fim, analisamos a distribuição da assistência japonesa entre 2003 e 2008, avaliando suas características e sua distribuição pelo mundo na tentativa de identificar um perfil para a ODA japonesa.

O objetivo buscado no terceiro capítulo consiste em identificar e compreender a associação existente entre a ajuda externa e a inserção internacional do Japão no início do século XXI. Com esse objetivo, num primeiro momento, apresentamos um breve perfil da política externa japonesa, sua ênfase economicista e seus traços no início do século XXI. Essas informações são necessárias para o desenvolvimento do restante do capítulo, que

⁴ ANEXO I.

consiste na interpretação de como a ODA apresentada no segundo capítulo é incorporada na atuação internacional do Japão. Destacamos os fatores econômicos, os fatores políticos e a promoção da segurança humana, observando as distintas motivações que associam a ajuda à política externa japonesa.

Através desse procedimento, buscaremos a compreensão da lógica existente por trás do fornecimento de ajuda externa. Por que enviar recursos ao exterior, quando esses poderiam ser aplicados para o benefício de sua própria população? Benevolência, altruísmo, uma extensão global do Estado de bem-estar social? Olhando especificamente para o Japão, buscaremos respostas para esses questionamentos. Primeiro, de modo geral, no campo teórico das relações internacionais. Depois, avaliando as motivações japonesas para o fornecimento de ajuda externa.

1 AJUDA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O objetivo deste capítulo consiste em discutir o fenômeno da ajuda externa nas relações internacionais. Buscando o auxílio de algumas perspectivas teóricas, buscamos a compreensão da oferta da assistência por parte dos países fornecedores. Aos poucos, inserimos a discussão em torno da ajuda externa japonesa observando-a de acordo com as lentes apresentadas. Faremos um debate observando a teoria do sistema mundo, o realismo, o construtivismo e a ideia da segurança humana.

1.1 Ajuda externa: o que é?

O primeiro esclarecimento que se faz necessário para a consecução dos objetivos propostos consiste na definição do conceito de ajuda externa. Para tal, trabalharemos com a definição conferida pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) ao termo Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA). Sob tais condições, ajuda externa ou ODA consiste no fluxo de recursos de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento, mas não qualquer fluxo de recursos. Três condições devem ser observadas: (1) os recursos devem ser provenientes de órgãos oficiais, ou seja, do Estado; (2) a sua finalidade deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e do bem estar nos países em desenvolvimento; e (3) deve apresentar um *grant element*⁵ equivalente ou superior a 25% (OECD, 2008).

O termo “ajuda externa” é geralmente definido, grosso modo, como sendo o fluxo de recursos técnicos e financeiros do mundo desenvolvido para o mundo subdesenvolvido. Esta definição, sem dúvidas, apresenta problemas uma vez que o fluxo de recursos humanos, materiais pode ir à direção contrária, numa base cooperativa. Também se considera próprio da ajuda externa que o doador seja, pelo menos como idealizador, o governo de um eventual país. A assistência internacional, em sua forma básica, é um fluxo de recursos entre governos. (RIBEIRO, 2006: 27)

Por meio dessas definições torna-se possível a identificação daquilo que é ou não é ajuda externa. Porém, a compreensão da ajuda nas relações internacionais exige uma reflexão

⁵ O *grant element* consiste numa escala que varia entre 0% e 100%, através da qual é definido o grau de concessão de um fluxo de ODA. O grau de uma operação é definido de acordo com o grau de concessão naquilo que concerne à carência, período de amortização e juros. Quanto mais altas forem as concessões, maior o valor do *grant element*, sendo que 100% corresponde a uma doação. Quando uma operação tem o seu *grant element* inferior a 25%, não pode ser considerada ODA.

mais profunda, pois sua natureza vai muito além de um simples fluxo de recursos entre países. De acordo com Browne (1990), a ajuda externa pode ser compreendida como uma base para os relacionamentos internacionais contemporâneos tanto no plano político como no plano comercial, pois funciona como um condutor de benevolência ou influência, fonte de dinamismo ou dependência, promotor de novas ordens ou perpetuador das antigas. É ainda encarada como um negócio para bancos de desenvolvimento e comerciais, exportadores e importadores (BROWNE, 1990).

A ajuda externa, tal como se apresenta hoje, tem o seu início após a Segunda Guerra Mundial. Com o final do conflito em 1945, ressurge a ideia de cooperação. Os problemas econômicos e sociais se agravaram no continente europeu de uma forma sem precedentes, pois a Europa estava completamente arrasada em razão da guerra. Visando sua reconstrução, os Estados Unidos promoveram o Plano Marshall, sendo essa uma das sementes para o desenvolvimento da cooperação econômica internacional. No âmbito do Plano Marshall ocorreu a criação da Organização para Cooperação Econômica da Europa (OEEC), um fórum permanente para a cooperação internacional que em 1961 viria a ser substituído pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Podemos considerar a reconstrução da Europa como o arcabouço estrutural da cooperação internacional. O processo de recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial foi coordenado pela OEEC, que apresentava uma estrutura relativamente leve de acordo com Könz (1994). Tal organização possibilitou a ideia de parceria entre os envolvidos em um programa de assistência técnica com gestão conjunta. Os países doadores e fontes de conhecimento técnico eram Estados Unidos e Canadá, direcionando a assistência aos países membros da OEEC, que eram os países da Europa Ocidental.

Em 1961, a OEEC foi substituída pela OECD, passando a ser uma “organização voltada primordialmente para a formulação de políticas comuns” (KÖNZ, 1994: 225) no âmbito da cooperação econômica internacional. Na OECD, os países da Europa Ocidental, antes receptores de assistência, passam a ter os mesmos direitos dos antigos doadores, Estados Unidos e Canadá. Japão, Austrália e Nova Zelândia ingressaram na organização posteriormente. Em 1960 havia sido criado o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento, que com o advento da OECD passou a ser chamado de Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC). O DAC é um comitê restrito da organização do qual fazem parte os mais importantes fornecedores de assistência externa para o desenvolvimento, tendo como finalidade a coordenação do movimento da assistência externa em direção aos países em desenvolvimento.

A forma através da qual ocorre a assistência externa para o desenvolvimento variou ao longo do tempo e de acordo com o fornecedor. Alguns países dedicam maior ênfase às obras de infraestrutura, alegando que ações como essas contribuem para o desenvolvimento econômico do país receptor da assistência, fornecendo as condições necessárias para o desenvolvimento em outras áreas. Outros países priorizam assistências direcionadas diretamente à diminuição da pobreza e da fome. Essas variações acabam por originar intensos debates acerca da assistência externa para o desenvolvimento. O DAC/OECD é um fórum para esses debates, onde seus membros buscam coordenar sua assistência.

Independente da forma na qual ocorre a assistência, o importante é que a cooperação não deve apenas auxiliar no desenvolvimento dos países em desenvolvimento, mas também criar capacidades nesses países para que possam implementar o seu desenvolvimento de forma autônoma, através principalmente da transferência de conhecimentos técnicos, como indica Lopes (2005).

O início da Guerra Fria é outro fator que veio a intensificar a política de cooperação econômica internacional. O conflito entre Estados Unidos e União Soviética não chegou ao confronto militar direto, mas se deu em muitas outras esferas. A esfera que aqui nos interessa é a disputa por áreas de influência. Com o objetivo de manter sua influência sobre determinada região, ambas as potências distribuíram recursos na forma de assistência externa, variando de acordo com a situação estratégica. Assim, identifica-se a Guerra Fria como um fator de motivação política para a intensificação da assistência externa para o desenvolvimento.

O processo de reconstrução da Europa e do Japão após a Segunda Guerra Mundial e a luta por esferas de influência que caracterizou a Guerra Fria, somando ainda a preocupação com o desenvolvimento dos países provenientes dos processos de emancipação e descolonização, foram três fatores que, de maneira coordenada, deram forma à cooperação econômica internacional baseada nos fluxos de assistência externa para o desenvolvimento.

1.2 Aspectos teóricos da ajuda externa

Ao mencionar o termo ajuda externa, a palavra ajuda nos remete a um sentimento de altruísmo e benevolência, pois aquele que oferece ajuda demonstra preocupação, cuidado e atenção. Porém, podemos dizer que as coisas não são bem assim. Aquele que ajuda acaba por aumentar o poder de seu espectro que paira sobre as relações internacionais. Isso não significa que a ajuda sempre é oferecida com o objetivo de atingir determinados fins, pois apesar de

muitas vezes a finalidade por trás da ajuda aparecer de forma clara, em outras não aparece. Mas, mesmo que não exista um objetivo pontual por trás da ajuda oferecida, essa pode ser efetuada como parte integrante de um projeto de longo prazo com vista à busca por uma posição privilegiada no tabuleiro das relações internacionais.

Cabe ressaltar que ao final da Segunda Guerra Mundial foram criadas instituições que tinham a finalidade de criar uma teia de cooperação entre os Estados, destacando as conferências de Dumbarton Oaks⁶, São Francisco⁷, Bretton Woods⁸ e Havana⁹. É importante observar que as questões econômicas assumiram pela primeira vez importância institucional que veio a modelar a cooperação internacional. Note-se que a proposta da Organização Internacional do Comércio, que ao não ser ratificada pelos Estados Unidos foi substituída pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), enfatizava essencialmente a correlação entre desenvolvimento e comércio. A preocupação estava voltada para a necessidade de desenvolver nos países não desenvolvidos capacidades próprias para geração de receitas como base para dar sequência a seus processos de desenvolvimento econômico.

A preocupação dos países desenvolvidos para com os países subdesenvolvidos existe, não há como negar. O fato que se pretende aqui discutir é o caráter dessa preocupação que acaba por se desdobrar na ajuda externa. Por qual motivo um Estado forneceria assistência para o desenvolvimento de outros Estados, por menos desenvolvidos que esses possam ser? Peterson (2007) coloca que a ajuda externa é uma obrigação moral da população dos países desenvolvidos como meio para aliviar a carestia. O autor baseia essa afirmação numa premissa ética, de acordo com a qual: “se estiver em nosso poder prevenir o acontecimento de algo ruim, sem que para isso seja necessário sacrificar algo de importância moral, nós devemos, moralmente, fazê-lo”¹⁰ (PETERSON, 2007: 293 apud SINGER, 1972:231).

Não é aqui a intenção negar tal premissa nem negar o valor ético e moral da ajuda externa. Porém, não podemos fundamentar a interpretação da oferta de assistência externa reduzindo as motivações dos países fornecedores a razões éticas e morais. Isso não explica o motivo da oferta, pois não atenta para o fato de que existe uma correlação entre ajuda externa e política externa. Ou seja, a oferta da ajuda externa está alinhada aos interesses e estratégias de política externa. As questões que devem ser colocadas são: como a ajuda externa pode

⁶ *Washington Conversations on International Peace and Security Organization* (1944).

⁷ *United Nations Conference on International Organization* (1945).

⁸ *United Nations Monetary and Financial Conference* (1944).

⁹ *United Nations Conference on Trade and Employment* (1947/1948).

¹⁰ Traduzido pelo autor. Original: “If it is in our power to prevent something bad from happening, without thereby sacrificing anything of comparable moral importance, we ought, morally, to do so.” (PETERSON, 2007: 293 apud SINGER, P. Famine, affluence, and morality. *Philosophy & Public Affairs*, v. 1, p. 229-243, 1972).

contribuir para a consecução dos objetivos de política externa, quais tipos de resultados ela pode proporcionar, qual a motivação concreta por trás da oferta.

Buscaremos no arcabouço teórico das relações internacionais instrumentos que possuam a capacidade para explicar a ajuda externa, suas motivações e funções no âmbito internacional. Para tanto, trabalhamos o fenômeno da ajuda externa como algo proveniente do comportamento dos Estados nas relações internacionais. Os Estados fornecem a ajuda com vista a atingir determinados objetivos. Algumas vezes, esses objetivos aparecem de forma clara, galgando fins políticos ou econômicos. Outras vezes, os objetivos não aparecem com a mesma clareza, aparentando até mesmo a possibilidade de que a ajuda seja fornecida em razão de preceitos éticos e morais. Explorando essas questões, fazemos uma discussão baseada em diferentes formas de se interpretar a ajuda externa.

1.3 Ajuda externa na economia-mundo

A teoria do sistema mundo oferece alguns artifícios que podem ser utilizados na interpretação da ajuda externa. Com base nessa teoria, trabalharemos aqui na construção de uma argumentação através da qual possamos explicar o fenômeno da ajuda externa, demonstrando a sua função nas relações internacionais e as motivações por trás de sua oferta. Para darmos início a essa discussão, é necessário termos em conta o que é o sistema mundo:

Um sistema-mundo é um sistema social, um sistema que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. A sua vida é feita das forças em conflito que o mantêm unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo em seu proveito. (WALLERSTEIN, 1990: 337)

De acordo com Wallerstein (1990), o sistema mundo apresentou até hoje apenas duas formas distintas: o império-mundo, no qual existe um único sistema político sobre maior parte do território, e a economia-mundo, onde não existe um sistema político único. Segundo o autor, as economias-mundo possuíam alto grau de instabilidade antes da era moderna, pois acabavam se transformando em impérios ou se desintegrando. Porém, coloca que estamos vivendo num sistema mundo que possui a forma de uma economia-mundo há cerca de 500 anos. O motivo encontrado pelo autor para explicar tamanha durabilidade é a organização econômica chamada capitalismo.

O capitalismo, que floresceu justamente em razão da existência de múltiplos sistemas políticos, faz com que os fatores econômicos transbordem da alçada onde qualquer entidade

política possa ter controle total. Isso acabou por favorecer as atividades dos capitalistas, permitindo extensiva expansão do sistema que veio acompanhada de uma distribuição muito desigual de seus ganhos. Isso ocorre porque nesse sistema mundial nos deparamos com uma extensiva divisão funcional e geográfica do trabalho, o que acaba por fazer com que as atividades econômicas sejam distribuídas de forma desigual pelo sistema, fator esse que “legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho de outros, isto é, receberem uma maior parte do excedente” (WALLERSTEIN, 1990: 339).

Isso acaba por gerar no sistema mundial uma divisão em três categorias: centro, semiperiferia e periferia. É aí que entra a ideia da ajuda externa na perspectiva da teoria do sistema mundo. Essas três categorias são necessárias para o funcionamento do sistema capitalista, pois em razão da divisão do trabalho, cada uma possui a sua função na produção econômica internacional.

A divisão dum economia-mundo supõe uma hierarquia de tarefas na qual as tarefas que exigem maiores níveis de qualificação e uma maior capitalização estão reservadas às áreas mais bem posicionadas. Dado que uma economia-mundo capitalista recompensa essencialmente o capital acumulado, incluindo o capital humano, em maior medida que a força do trabalho ‘em bruto’, a má distribuição geográfica destas qualificações ocupacionais envolve uma forte tendência para a sua manutenção. As forças do mercado reforçam-na em vez de a minar. E a ausência dum mecanismo central na economia-mundo torna muito difícil a introdução de forças capazes de contrariar a má distribuição dessas recompensas. (WALLERSTEIN, 1990: 339-340)

Dessa forma, no processo de expansão, a economia-mundo acaba por aumentar as desigualdades econômicas e sociais entre os Estados. Como coloca Wallerstein (1990), não podemos negar o fato de que o processo de desenvolvimento de uma economia-mundo gera avanços tecnológicos, o que acaba por contribuir para a expansão de seus limites. Nessa expansão, algumas regiões podem angariar benefícios, porém isso contribui para o aumento da disparidade na distribuição dos ganhos entre os diferentes setores da economia-mundo em seu conjunto. Levando em conta essa lógica de desenvolvimento, avanços tecnológicos e expansão dos limites da economia-mundo capitalista, cabe ressaltar a lógica do raciocínio de Murphy (2005), na qual o desenvolvimento tecnológico não é considerado como neutro.

Assim, se a lógica do funcionamento da economia-mundo capitalista está na manutenção da desigualdade entre os Estados, qual o papel da ajuda externa dentro desse sistema? Os principais fornecedores de assistência são os países centrais, países ricos membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização para

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). Dentre esses podemos destacar Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e França. O fluxo é direcionado aos países em desenvolvimento da periferia, mas se o fator que mantém a economia-mundo capitalista é a disparidade observada entre os níveis de desenvolvimento dos Estados e na distribuição dos ganhos, por qual motivo os países centrais os assistiriam? Qual a lógica da ajuda externa?

Com esses apontamentos, podemos tirar a conclusão de que o papel da ajuda externa de acordo com a teoria do sistema mundo deve ser o de limitar o desenvolvimento dos países receptores promovendo a manutenção do *status quo* e a desigualdade na acumulação do capital. Tal afirmação consiste num paradoxo, pois a assistência que possui como um de seus focos o desenvolvimento dos países receptores, na realidade, possui como finalidade um objetivo antitético, impedindo esse desenvolvimento.

De acordo com Hattori (2001), os autores que trabalham com a perspectiva da teoria do sistema mundo interpretam a ajuda externa como oriunda da estrutura do capitalismo mundial, trabalhando para a expansão das instituições que regem a circulação do capital, reforçando a acumulação desigual e constringendo o desenvolvimento dos países receptores. Com isso, aos países receptores resta uma posição de subordinação no sistema mundo. Dessa forma, a assistência seria um fator operacional básico por trás da expansão do capitalismo, limitando os países receptores a uma posição de dependência nas relações internacionais.

É importante ressaltar que, para Wallerstein, o Estado serve aos interesses da burguesia, e para esse fim, deve ser forte. Como na economia-mundo o sistema político não é único, não é possível que todos os Estados possuam a mesma força. Dessa forma, “as estruturas do Estado são relativamente fortes nas áreas do centro e relativamente fracas na periferia” (WALLERSTEIN, 1990: 344). Para a manutenção dessa situação a ajuda externa aparece como uma ferramenta eficiente, mantendo a fragilidade dos Estados periféricos e sua dependência em relação aos países centrais.

Podemos observar com esses apontamentos que a ajuda externa, de acordo com a teoria do sistema mundo, é oferecida com a finalidade de desenvolver o sistema vigente na economia-mundo, não sendo o seu objetivo o desenvolvimento específico dos países assistidos. Exemplos muito utilizados pelos autores que trabalham com a ajuda externa na perspectiva da teoria do sistema mundo são os empréstimos realizados no âmbito do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), com destaque para a crise da dívida externa que assolou os países periféricos na década de 1980 em razão da desestabilização do sistema financeiro internacional proveniente do colapso dos empréstimos em petrodólares. Aqui fica clara a ideia demonstrada por Hattori (2001) de que a ajuda externa proveniente da

estrutura da economia-mundo capitalista trabalha pela expansão das instituições que regem a circulação do capital, o que acaba por reforçar a acumulação desigual. As medidas de ajuste acabaram por reforçar a dicotomia entre norte e sul, países centrais e países periféricos. Porém, esses fatos dizem respeito à ajuda externa fornecida em âmbito multilateral.

No âmbito bilateral, muitas vezes a ajuda externa é oferecida em razão de motivações específicas e facilmente identificáveis. Um fato que exemplifica tal assertiva é a ajuda externa japonesa durante a década de 1970. Nesse período, o Japão se recuperava economicamente após os prejuízos oriundos da Segunda Guerra Mundial demonstrando um notável crescimento econômico. A ajuda externa era uma ferramenta de grande utilidade para auxiliar nessa empreitada. Brochier (1972) apontava no início da década de 1970 para essa orientação da política de ajuda externa japonesa. O Japão estava em pleno processo de desenvolvimento econômico e industrial, apresentando taxas de crescimento substanciais. Para a manutenção desse crescimento, a diversificação das relações comerciais se fez necessária como meio de elevar a autonomia do Japão no comércio internacional. Como o comércio com os países asiáticos já apresentava saturação, novos horizontes foram buscados nos países em desenvolvimento. Como Brochier (1972) afirmou, no contexto da expansão comercial, a cooperação econômica oferecida pelo Japão deveria ser implementada em seu próprio favor. Grande proporção dessa ajuda era vinculada (*tied aid*), o que comprometia os receptores, pois a ajuda era condicionada ao consumo de equipamentos e serviços de origem japonesa.

Dessa forma ficam claros os interesses japoneses, que reduzindo a termos breves, estavam incutidos no fornecimento da assistência externa com a finalidade de promover as exportações e a atuação internacional de empresas japonesas, paralelamente garantindo as fontes de matéria-prima necessárias à indústria doméstica. Esse fato acaba por se encaixar dentro da interpretação da teoria do sistema mundo acerca da ajuda externa, pois o Japão, que apesar de sua situação precária ao final da Segunda Guerra Mundial já desempenhava papel central nas relações internacionais, buscava nos países em desenvolvimento uma alternativa para o seu próprio crescimento, alinhado à lógica da economia-mundo capitalista.

1.4 Ajuda externa e dominação simbólica

Não é sempre que a ajuda externa se apresenta nos termos apresentados acima. Utilizando o Japão novamente como exemplo, podemos observar fluxos de ajuda onde interesses ou motivações não aparecem de forma clara, aparentando até mesmo inexistência de interesses concretos como os comerciais, econômicos ou políticos. Exemplo de assistência

nessa forma são projetos através dos quais o Japão concede doações para compras de ônibus escolares, reformas de escolas e casas de repouso, ou até mesmo projetos ambientais. No Brasil, existem muitos projetos desse tipo executados com a participação japonesa, sendo que nestes não podemos vislumbrar motivações econômicas e comerciais. Da mesma forma, esses projetos não contribuem para a estratégia da política externa japonesa de forma clara, pois não são visíveis as contribuições que tais atos podem levar ao Japão, com exceção dos projetos ambientais que podem fazer parte de uma política ambiental gerando certo impacto em âmbito multilateral.

Resulta dessa observação o fato de que encontraríamos com isso uma brecha na teoria do sistema mundo para a explicação do fenômeno da ajuda externa. Alguns fluxos de assistência parecem não apresentar as características delineadas no contexto de uma economia-mundo capitalista, como doações para a viabilização de pequenos projetos que possuem como finalidade o atendimento as necessidades humanas básicas, modalidade muito explorada na cooperação japonesa com o Brasil apesar de seu pequeno impacto na economia brasileira (JAPÃO, 2008a).

Poderíamos buscar em outro arcabouço teórico ferramentas com vistas a preencher essa lacuna da teoria do sistema mundo. Recorrendo ao realismo, encontramos a interpretação de que a ajuda externa é uma ferramenta política que possui a finalidade de influenciar o comportamento político dos países receptores. Nessa perspectiva, nos deparamos com a ajuda externa como uma importante arma que compõe o arsenal político de uma nação, ao lado da diplomacia, forças armadas e propaganda (MORGENTHAU, 1962). Essa perspectiva proporciona grande capacidade teórica para a explicação do fenômeno da ajuda externa em algumas ocasiões, especialmente durante o período da Guerra Fria, quando as duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, utilizavam a assistência com claros fins políticos em suas esferas de influência.

Wendt (1987) coloca que tanto a teoria do sistema mundo como o neo-realismo apresentam fraquezas similares. Ambas apresentam como característica uma análise estrutural que acaba por gerar certo reducionismo. No neo-realismo, a análise estrutural apresenta uma ontologia individualista baseada no comportamento dos Estados, sendo que estes são considerados como agentes primitivos, suprimindo a construção da postura que gera tal comportamento. Na teoria do sistema mundo, com uma análise também estrutural, é incorporada uma ontologia holística, pois a estrutura do sistema internacional é definida nos termos da organização da economia-mundo capitalista.

Dessa forma, as modalidades de ajuda externa comentadas acima, que não são explicadas pelo realismo nem pela teoria do sistema mundo, aparentam se concretizar como uma iniciativa altruísta calcada em valores éticos e morais. Dessa forma, acabaríamos por cair na afirmativa de Peterson de acordo com a qual a ajuda externa é uma obrigação moral dos países desenvolvidos como meio para diminuir as dificuldades dos países periféricos, baseada em premissas éticas.

O nosso objetivo não é, de forma alguma, negar os valores éticos e morais da ajuda externa. Mas utilizar esses preceitos como arcabouço conceitual para explicar a motivação encontrada no comportamento dos Estados para o fornecimento da ajuda externa é uma saída que podemos considerar como um tanto quanto ingênua. Thérien (2002) interpreta a ajuda externa como uma extensão do Estado de bem-estar social. Porém, devemos levar em conta o fato de que o bem estar social é um direito dos cidadãos que deve ser assegurado pelo Estado. A ajuda externa, por outro lado, é uma opção dos Estados fornecedores, é uma prática voluntária. Se levássemos em conta a ideia de que a ajuda externa seja uma extensão do Estado de bem-estar social acabaríamos por cair na suposição de que a assistência é fornecida em razão de preceitos éticos e morais.

Adotamos aqui essa postura porque a ajuda externa é um fenômeno que gera grandes impactos nas relações internacionais, como demonstramos nas ocasiões em que o fornecimento da assistência pôde ser explicado pela perspectiva da teoria do sistema mundo. A ajuda conferida no âmbito da disputa por esferas de influência contextualizada durante a Guerra Fria (MORGENTHAU, 1962) também desempenhou notável impacto na configuração das relações internacionais a sua época. Porém, não é sempre que o impacto causado pela ajuda externa se apresenta com a mesma clareza, beirando um caráter imperceptível. Mas isso não decorre de que os impactos inexistem. Eles apenas não aparecem com o mesmo pragmatismo e objetividade. É o caso das pequenas doações japonesas para projetos de pequeno porte.

Na teoria do sistema mundo a ajuda externa é interpretada como proveniente de uma estrutura, a economia-mundo capitalista. Essa estrutura é considerada como uma unidade ontológica primitiva, o que acaba por gerar na teoria do sistema mundo uma fraqueza para a explicação de propriedades e poderes causais de sua unidade primária de análise. Ou seja, os Estados, e por extensão as relações internacionais, são subordinados aos princípios organizacionais da economia-mundo capitalista, delineados principalmente pela divisão internacional do trabalho como foi visto acima. Como aponta Wendt (1987), esse estruturalismo calcado na percepção da economia-mundo capitalista acaba por incutir na

teoria do sistema mundo uma fraqueza em razão de seu reducionismo ontológico, tomando a estrutura do sistema mundo como uma unidade primitiva que possui os Estados e as suas interações a si subordinados. Disso decorre o fato de que em certas ocasiões a ajuda externa não pode ser explicada pela perspectiva da teoria do sistema mundo.

Na busca por uma perspectiva teórica capaz de interpretar a ajuda externa em sua totalidade tomamos como ponto de partida a perspectiva de Wendt (1999) de que a atividade dos Estados pode ser entendida de forma similar à atividade dos indivíduos, isto é, como “socialmente construída”, não baseada na subjetividade nem na objetividade, mas nas suas relações sociais com os outros Estados. Podemos dizer que nessa alternativa teórica o Estado é ontologicamente “real”, não sendo a soma total das ações dos indivíduos nem o produto de uma lógica estrutural. Nessa perspectiva, o comportamento do Estado não deve ser interpretado como nas hipóteses que reduzem as suas atividades a segurança e maximização de lucros. E como coloca Sogge, “o sistema de ajuda se presta à suposição de que a política internacional pode ser concebida especialmente em termos de ideias” (2010: 33).

Realizando uma interpretação da ajuda externa baseada nesses preceitos, Hattori (2001) busca o auxílio de um corpo conceitual proveniente da antropologia utilizando as relações sociais como analogia para subsidiar o estudo das relações internacionais. O autor compara o ato de oferecer ajuda externa ao ato de presentear, fazendo uma reflexão acerca dos motivos pelos quais os indivíduos oferecem presentes, o que os motiva a oferecer presentes, quais são os efeitos oriundos desse ato, o que se espera da pessoa que recebe o presente. Para fazer essa reflexão, Hattori (2001) utiliza como base conceitos desenvolvidos por três autores: Marcel Mauss, Marshall Sahlins e Pierre Bourdieu.

Hattori (2001) coloca que, para Mauss, o ato de conceder um presente é um meio utilizado para atenuar o conflito social. Nessa perspectiva, o ato de presentear está calcado na ideia de que existe um conflito social inerente à sociedade, sendo o presente uma forma utilizada para a sua minimização. Com base no conceito de não reciprocidade ao conceder um presente elaborado por Sahlins, Hattori coloca que o ato de presentear é condicionado a uma realidade contextualizada pela desigualdade material e hierárquica entre aquele que presenteia e aquele que recebe o presente. Por fim, utilizando o conceito de ‘dominação simbólica’ desenvolvido por Bourdieu, o autor registrou que a prática de oferecer presentes é um ato de eufemismo para afirmar a condição hierárquica entre aquele que presenteia e aquele que recebe o presente.

Para Hattori (2001), a ajuda externa pode ser comparada a um presente, e o ato de fornecer a ajuda externa ao ato de oferecer um presente. Quando um Estado fornece a ajuda

externa, espera-se que com isso ele possua algum tipo de motivação. Como foi discutido anteriormente, por diversas vezes essa motivação aparece de forma clara e saliente, pois a ajuda nesses casos é oferecida com visíveis finalidades comerciais, econômicas ou políticas. Nesses casos, tanto a teoria do sistema mundo como o realismo se mostraram eficientes para a análise da ajuda externa. Porém, em outras ocasiões, essas motivações não aparecem com a mesma clareza, aparentando até mesmo que a assistência seja nesses casos desprovida de alguma motivação específica por parte dos fornecedores. Nem a teoria do sistema mundo nem o realismo demonstraram capacidade para explicar esses fenômenos, nos levando a crer numa postura altruísta calcada em valores éticos e morais por parte daquele que ajuda.

Porém, utilizando o raciocínio desenvolvido por Hattori (2001) e utilizando como base teórica a perspectiva de Wendt (1987), podemos observar que mesmo nesses casos a ajuda externa apresenta uma finalidade, uma motivação. O principal contraste entre essa perspectiva e a teoria do sistema mundo é que, ao enxergar o fenômeno dessa forma, o efeito primário da ajuda externa é simbólico, isto é, suavizar a notável condição hierárquica entre fornecedor e receptor.

Nessa linha de raciocínio, a ajuda externa é um instrumento contextualizado numa realidade marcada por uma condição hierárquica, por um conflito. Isso acaba por nos remeter a uma das ideias principais da teoria do sistema mundo, que estabelece que a existência de um sistema mundo seja “feita das forças em conflito que o mantêm unido por tensão” (WALLERSTEIN, 1990: 337). A economia-mundo capitalista é marcada pela dicotomia entre os Estados centrais e os Estados periféricos, calcada na divisão internacional do trabalho. E como já foi discutido anteriormente, a ajuda externa seria então uma ferramenta oriunda da estrutura do sistema capitalista mundial, trabalhando para reforçar a acumulação desigual de capital e constringendo o desenvolvimento dos países periféricos.

No entanto, podemos destacar duas grandes diferenças entre as duas perspectivas. Primeiro, apesar de a teoria do sistema mundo demonstrar sua capacidade explicativa nos casos em que a ajuda externa apresenta de forma clara as motivações para o seu fornecimento, quando essas motivações não aparecem, ela perde essa capacidade. Na perspectiva de Hattori (2001), baseada nas ideias estabelecidas por Wendt (1999), mesmo nesses casos existe uma motivação por trás da ajuda, que é a vontade de exercer uma dominação simbólica. Segundo, enquanto na teoria do sistema mundo a ajuda externa é proveniente da estrutura da economia-mundo capitalista, tomada como uma unidade ontológica primitiva, na perspectiva de Hattori o fornecimento de ajuda é proveniente de um comportamento ‘socialmente construído’ no âmbito do Estado, utilizando como analogia alguns preceitos provenientes da antropologia.

Dessa forma, de acordo com o raciocínio desenvolvido por Hattori e utilizando como suporte teórico a perspectiva de Wendt (1987), observamos a ajuda externa como uma ferramenta utilizada com a finalidade de exercer uma dominação simbólica. No âmbito de uma dicotomia inerente às relações internacionais, supondo aqui o contexto da acumulação desigual de capital que constrange o desenvolvimento dos países periféricos, a ajuda externa aparece como um meio para atenuar essas discrepâncias minimizando o conflito entre centro e periferia. Com a clareza da realidade contextualizada pela desigualdade material e hierárquica entre aquele que oferece a ajuda e aquele que recebe, o ato de ajudar aparece como um eufemismo para a afirmação da condição hierárquica, da relação de dominação entre centro e periferia.

Com isso, encontramos explicações para fenômenos que escapavam à autonomia da teoria do sistema mundo e que também não eram explicados pelos recursos do realismo. Voltando à ajuda externa japonesa naquilo que concerne doações de pequenas quantias de recursos destinadas a pequenos projetos, que aparentavam não possuir em seu escopo nenhum tipo de interesse falando em termos econômicos ou políticos, encontramos como plausível a percepção da dominação simbólica. Não que seja o desejo do Japão exercer domínio sobre os países assistidos. Mas esse tipo de ajuda acaba por impactar na consciência daquele que recebe a ajuda, legitimando a relação de dominação e a dicotomia entre centro e periferia. “Hoje em dia, é difícil dissimular a função da ajuda no momento de transmitir e reforçar as ideias do doador, embora as instituições mais destacadas cuidem que se envolvam e se anunciem como ‘política sólida’ e ‘boas práticas’.” (SOGGE, 2010: 33).

1.5 Segurança humana e a questão do desenvolvimento

Outra perspectiva que abarca a ajuda externa no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento é encontrada nos estudos de segurança internacional. Não na perspectiva tradicional da segurança, fortemente ligada à ideia de defesa e segurança militar, mas nos novos paradigmas que contornam o conceito de segurança humana, já enraizada nas diretrizes da política externa japonesa.

A partir do final da Guerra Fria o tradicional conceito de segurança passou por uma onda de contestações. A disciplina das Relações Internacionais foi alicerçada nos marcos da paz e da guerra. Sendo constituída nos anos que sucederam a Primeira Guerra Mundial, a sua preocupação se concentrava nos meios de evitar a guerra. Após um breve período de idealismo em torno da paz, ganharam espaço na disciplina as perspectivas focadas na

sobrevivência do Estado frente às ameaças externas, lógica na qual se desenvolveram os estudos de segurança. A segurança internacional permaneceu um longo período sob o predomínio dessa linha de raciocínio, o que acabou proporcionando uma forte ligação entre segurança internacional e segurança nacional. Dessa forma, o objeto de estudo da segurança internacional esteve durante muito tempo vinculado à segurança nacional, à integridade territorial, à soberania.

O pós Guerra Fria apresentou uma situação favorável para a formação de um novo conceito no âmbito dos estudos de segurança internacional, o conceito de segurança humana. O objeto de referência para a segurança humana não é o Estado, mas o ser humano enquanto indivíduo. Esse ponto é consensual entre aqueles que trabalham com a segurança humana, tanto pesquisadores como formuladores de política. Os problemas emergem na definição das ameaças das quais devem ser protegidos os indivíduos. A definição proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no “*Human Development Report*” de 1994 é a mais utilizada, mas não é a única. O problema está no fato de que as ameaças que são objeto da segurança humana são muitas e de diversas naturezas. Esse fator acaba por tornar a segurança humana inoperável como um conceito para programas de pesquisa. O conceito é muito vago e abrangente, e acaba por não oferecer um modelo de análise operável.

As naturezas das ameaças elencadas são quase que consensualmente políticas, econômicas, militares, sociais e ambientais. Dentre essas naturezas, são colocadas as mais diversas ameaças: pobreza, doenças, fome, desemprego, crime, tráfico de drogas, conflitos sociais, repressão política, violência, desastres ambientais entre outras coisas que afligem a dignidade humana. É notável a relação de muitas dessas ameaças com as questões do desenvolvimento. O desenvolvimento previne os indivíduos de grande parte dessas ameaças. Com isso, observamos uma relação muito forte entre o conceito de segurança humana e o conceito de desenvolvimento humano também trabalhado pelo PNUD.

Dessa forma, a cooperação internacional para o desenvolvimento se apresenta como fundamental para a implementação da segurança humana, e a ajuda externa se apresenta como uma importante ferramenta para tal. Por meio da ajuda, os países desenvolvidos podem prover os países receptores dos meios necessários ao seu desenvolvimento. Porém, como já observamos, a ajuda pode possuir em seu bojo outras finalidades, paradoxalmente contrárias aos fins alardeados em prol da segurança humana.

Nessa lógica, faremos uma discussão em torno do conceito de segurança humana levando em conta suas definições com todas as suas ambigüidades, que acabam por gerar as complicações que se apresentam tanto para os pesquisadores como para os formuladores de

políticas. Como observaremos, para os formuladores não chega a ser exatamente um problema, servindo até mesmo para determinados fins. Posteriormente desenvolvemos uma discussão sobre a relação entre a segurança humana e o desenvolvimento, apresentando a ajuda externa como uma importante ferramenta para a promoção do desenvolvimento e para a prevenção das ameaças que afligem os indivíduos.

1.5.1 O conceito de segurança humana

Os debates acadêmicos em torno do conceito de segurança apresentaram nos últimos anos intensas discussões em torno de seus paradigmas. Tradicionalmente, a segurança é observada pelas lentes da segurança militar. Sheehan (2004) aponta que essa associação ocorre pelo próprio caráter teórico que marcou a disciplina das relações internacionais ao longo do século XX. O autor coloca que o longo período de domínio realista no século XX, com a sua lógica de que o Estado é o único (ou mais importante) ator nas relações internacionais, contribuiu para a percepção de que a segurança a ser promovida é a segurança do Estado frente às ameaças externas. King e Murray (2001) acrescentam:

The traditional view of security has focused on using the military to ensure the territorial integrity of sovereign states. Security studies and the security establishment have long been focused on foreign and defense policy mechanisms to avoid, prevent, and if need be win interstate military disputes. (KING; MURRAY, 2001: 588)

Durante a década de 1990, essa lógica sofreu um intenso questionamento de caráter ontológico. A segurança do Estado, que predominou nos estudos de segurança internacional, passa a ser observada como um ponto em um plano ou em uma escala que vai do individual ao global. Buzan e Wæver (2009) trabalham essa questão. Dentro da perspectiva de um plano ou de uma escala, os autores colocam no nível mais alto o global, trabalhando a ideia de uma análise sistêmica desenvolvendo os conceitos de macrosecuritização e constelações de segurança. Exemplos podem ser observados na lógica da Guerra Fria, quando os Estados interagiram numa lógica de securitizações formada pela dinâmica de um conflito global, o conflito leste e oeste.

Essa escala que passa pelo nível do Estado e culmina no global possui um começo, um nível de análise mais baixo. Nesse nível de análise temos o indivíduo, o ser humano como objeto de referência para os estudos de segurança. Buzan e Wæver (2009) não trabalham com o espaço da escala localizado entre o indivíduo e o Estado, pois as preocupações de suas

pesquisas estavam direcionadas a outros fins. A Escola de Copenhague, da qual ambos fazem parte, apresenta uma agenda de pesquisa que não desenvolve a questão do indivíduo. Buzan, Wæver e Wilde (1998) colocam que a segurança internacional está firmemente ligada à política de poder, o que acaba por aproximar-los das perspectivas mais tradicionais dos estudos de segurança.

Apesar de não avançar na questão do indivíduo, esses autores fornecem certo instrumental teórico para tal ao abandonar a ideia de que os estudos de segurança são exclusivamente os estudos sobre a guerra. Buzan, Wæver e Wilde (1998) registram que ao falarmos de segurança, falamos de sobrevivência. A sobrevivência de determinado objeto de referência pode sofrer ameaças, e a existência dessas ameaças exigem ou legitimam medidas extraordinárias, medidas de segurança. Os autores acrescentam que tradicionalmente, mas não necessariamente, o objeto de referência é o Estado. Buzan, Wæver e Wilde (1998) elencam cinco distintas modalidades de ameaças: as militares, as políticas, as econômicas, as sociais e as ambientais.

Emma Rothschild (1995) demonstra a importância dos cerimoniais e processos de reconstrução após grandes conflitos internacionais para os princípios e definições de segurança. A autora escreve que o final da Guerra Fria proporcionou grandes mudanças nas definições de segurança. Esse momento proporcionou a ascensão da segurança dos indivíduos ao nível de um objeto de política internacional. Nessa onda surgem novos conceitos, como “segurança comum” e “segurança humana”. King e Murray (2001) reforçam essa ideia colocando que o colapso da União Soviética, a redução das ameaças de uma guerra entre os grandes poderes e os supostos dividendos da paz levaram a uma abertura para novos temas que deveriam ser abarcados pelos estudos de segurança. King e Murray (2002), tendo em vista essa ebulição que envolveu os estudos de segurança no pós Guerra Fria, colocam:

These debates led to calls to consider security from a global perspective rather than only from the perspective of individual nations and the idea of common security. More recently, writers have settled on the phrase human security to emphasize the people-centered aspect of these efforts. The argument of human security in the security literature captured the view that the focus of security studies should shift from the state to the individual and should encompass military as well as nonmilitary threats. (KING; MURRAY, 2002: 588-589)

Com isso o termo segurança acaba por adquirir um sentido “estendido”. De acordo com Rothschild (1995), essa extensão assume quatro formas. Primeiro, o conceito de segurança, antes compreendido como segurança dos Estados, passa a abranger a segurança

dos grupos e indivíduos. Segundo, passa a abranger também um sistema internacional, um meio ambiente supranacional. Com essas perspectivas podemos traçar um paralelo com a lógica da escala de segurança que pudemos abstrair dos trabalhos de Buzan e Wæver (2009) mencionados anteriormente. A terceira forma de extensão está associada à ideia das diferentes naturezas das ameaças. Os diferentes objetos de referência que passam a ser abrangidos pelo conceito de segurança não sofrem as ameaças da mesma forma, e essas ameaças podem ser militares, políticas, econômicas, sociais e ambientais¹¹. Quarto, acaba por ser estendida também a responsabilidade política pela manutenção da segurança. Rothschild (1995) elenca como responsáveis os Estados nacionais, as instituições internacionais, os governos regionais e locais, as organizações não governamentais (ONGs), a opinião pública, a imprensa e as forças abstratas da natureza ou do mercado.

Através do trabalho desenvolvido por Buzan e Wæver (2009), e também por Rothschild (1995), percebemos que a segurança individual dos Estados acaba por ceder espaço para outras formas de abordagem. Para o plano holístico ao levarmos em conta a ideia da segurança supranacional, da “segurança comum”, ou para o plano individual ao levarmos em conta o ser humano como objeto de referência.

É nessa conjuntura da década de 1990 que, em 1994 para ser mais específico, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) trabalhou o conceito de segurança humana. Com a supervisão de Mahbub ul Haq, o PNUD publicou no *Human Development Report* de 1994 um capítulo onde foi trabalhado o conceito de segurança:

The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as a security of territory from external aggression, or as protection of national interest in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more too nation-states than to people. (UNDP, 1994: 22)

Essa perspectiva do conceito de segurança acaba por ignorar outras dimensões de grande importância que não recebiam atenção nos estudos de segurança.

Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environment hazards. (UNDP, 1994: 22)

¹¹ As mesmas modalidades de ameaças elencadas por Buzan, Wæver e Wilde (1998).

Com essa perspectiva o PNUD traça uma nova definição para o conceito, estabelecendo o conceito de segurança humana. De acordo com o relatório de 1994, a segurança humana não tem como preocupação as armas, seu foco está na vida e na dignidade humana. O relatório define esse novo conceito da seguinte forma:

Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs, or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development. (UNDP, 1994: 23)

O conceito é interpretado como universal, sendo relacionado às pessoas em todos os lugares do planeta. “*When human security is under threat anywhere, it can affect people everywhere.*” (UNDP, 1994: 34). As ameaças que afligem a segurança humana, de acordo com o PNUD (1994), podem ter sua origem nas forças da natureza ou no próprio homem. O homem é visto como a própria ameaça nos casos de escolhas políticas erradas. Aqui acabamos por adentrar num campo de grande litígio. O que é uma escolha política errada? E quem define o que é certo ou errado num mundo onde não são poucas ou pequenas as diferenças sociais e culturais? Essa é uma das grandes complicações geradas pela universalização do conceito.

O relatório coloca que muitas são as ameaças que afligem a segurança humana, mas que sete principais categorias podem ser consideradas: segurança econômica, segurança alimentar, segurança médica, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política (UNDP, 1994).

É assim estabelecida uma nova perspectiva sobre o conceito de segurança, a ideia de segurança humana. Um fator é consenso entre os autores que trabalham o conceito academicamente e os formuladores de políticas para a segurança humana: se trata da segurança e do bem estar dos indivíduos, e não mais do Estado como nos estudos tradicionais de segurança¹². Porém, o consenso termina por aí. Como foi possível observar no trecho acima, o marco conceitual estabelecido pelo *Human Development Report* de 1994¹³ é bastante amplo e demasiadamente abrangente. Se levarmos em conta todas as ameaças que afligem a segurança dos indivíduos o conceito acabaria por mostrar-se inoperável. Diversas são as fontes de ameaças para a segurança humana: sociais, econômicas, políticas, ambientais,

¹² HUMAN SECURITY CENTRE (2005); KING & MURRAY (2002); PARIS (2001); PUREZA (2009); ROTHSCHILD (1995); SHINODA (2004); UNDP (1994).

¹³ É a definição de segurança humana estabelecida pelo “*Human Development Report*” de 1994 do PNUD que recorre a grande maioria dos pesquisadores e formuladores de políticas.

militares. Sendo que no interior dessas fontes, as ameaças são ainda subdivididas. Essa abrangência acaba por se tornar um grande desafio para a consolidação do conceito de segurança humana. Enquanto o tradicional marco teórico dos estudos de segurança, de cunho estatocêntrico, está solidamente construído e consolidado, o mesmo não se pode dizer da segurança humana.

Vários pesquisadores trabalharam no intuito de operacionalizar o conceito academicamente, mas muitos são os empecilhos que emergem no decorrer do árduo trabalho¹⁴. Como foi registrado, o grande problema do conceito de segurança humana é a sua abrangência que acaba por gerar ambigüidade. King e Murray (2001) colocam que as definições propostas para o conceito de segurança são criticadas justamente por esse motivo: *“by trying to encompass everithing, they wound up not meaning anything”* (KING; MURRAY, 2001: 593). Paris acrescenta: *“if human security is all these things, what is not?”* (2001: 92).

De acordo com Paris, dois são os problemas principais que dificultam a utilização do conceito de segurança humana tanto pelos estudiosos como pelos formuladores da política internacional. Primeiro, como já foi salientado, o conceito carece de uma definição precisa. As definições existentes são demasiadamente vagas e abrangentes, abrigando tudo aquilo que se coloca entre a segurança física e o bem estar psicológico. Isso implica em imensas dificuldades tanto para os formuladores de políticas como para os pesquisadores, pois não há como definir com exatidão tanto as políticas a serem priorizadas como aquilo que deve ser estudado. Segundo, os principais promotores da segurança humana aparentam possuir interesse na manutenção dessa imprecisão que paira sobre o conceito. Para Paris (2001), tal interesse existe porque esse impreciso conceito de segurança humana é o elemento que permite a formação de uma coalizão desordenada entre Estados de “poder médio”, agências para o desenvolvimento e organizações não governamentais (ONGs). A coalizão é desordenada porque envolve os mais diversos interesses, e esses interesses se tornam compatíveis justamente em razão da falta de precisão que envolve a segurança humana. Dessa forma, Paris coloca que esses atores podem somar forças no esforço de desviar os recursos das questões convencionais de segurança para as questões do desenvolvimento internacional.

Paris menciona a existência de tentativas para prover de maior precisão o conceito de segurança humana, e aqui dialoga diretamente com King e Murray (2001). Os autores colocam que:

¹⁴ KING & MURRAY (2001); PARIS (2001).

For our definition, we include in human security only those domains of well-being that are essential or extremely important. We do not pretend to have a unique way to put this normative concept into operation. However, we think that one helpful approach may be to include only those domains of well-being that have been important enough for human beings to fight over or to put their lives or properties at great risk. (KING; MURRAY, 2001: 593)

Com isso, levando em conta aquilo pelo que é importante o suficiente para lutar e para arriscar vidas ou propriedades, os autores elencam cinco indicadores principais para o bem estar: pobreza, saúde, educação, liberdade política e democracia. Como a segurança humana é baseada nos riscos de severas privações, King e Murray (2001) colocam que a pobreza é um indicador chave. Geralmente, a pobreza é definida em termos de renda, por isso, os autores utilizam como subsídio uma literatura que define a pobreza com maior abrangência, envolvendo a privação de qualquer competência básica. Os autores enfatizam que o seu objetivo é tratar da segurança das pessoas independentemente de sua localização, na lógica do pertencimento a uma comunidade global de forma que aquilo que seja considerado como digno para um seja assim considerado para todos.

Ao trabalhar nessa lapidação da segurança humana os autores atingem certo sucesso na tentativa de limitar o conceito. Paris (2001) nota que essa limitação acaba por prover o conceito dos artifícios necessários para trabalhá-lo academicamente, pois possibilita a identificação dos fatores que reforçam ou reduzem a segurança dos indivíduos ou grupos particulares. Dessa forma, a segurança humana se torna um conceito trabalhável analiticamente. Porém, nota também que com isso emerge outro problema. Para obter tal resultado, os autores são compelidos a prover de maior importância determinados valores. Paris coloca que esse é um fator complicador. Primeiro porque o consenso em torno do significado de segurança humana é muito minguido. Diferentes valores podem receber distintos tratamentos de diferentes pesquisadores. Segundo porque mitiga a ambigüidade do conceito. Com a ambigüidade mitigada, o conceito perde a função de elemento que possibilita a coalizão desordenada mencionada anteriormente. Por essa razão, não há interesse por parte de importantes atores para a segurança humana na melhor definição do conceito. Um conceito melhor definido acabaria por agravar as diferenças entre os interesses amontoados no contexto de uma coalizão construída justamente sobre as bases da ambigüidade. O agravamento das diferenças levaria ao enfraquecimento da coalizão como um todo.

O *Human Security Centre*, no “*Human security report*” de 2005, coloca que todos concordam que o objetivo prioritário da segurança humana é a proteção dos indivíduos. Mas

coloca que esse consenso não existe na identificação das ameaças das quais devem ser protegidos os indivíduos. E nessa falta de consenso o relatório identifica dois grupos. Um propõe uma definição estreita, focando nas ameaças da violência. O outro propõe uma definição mais abrangente, incluindo entre as ameaças a fome, as doenças, os desastres naturais, a insegurança econômica e as ameaças à dignidade humana.

O relatório concentra seu foco no conceito mais estreito e menciona dois motivos. Primeiro, porque já existem diversos relatórios anuais com análises sobre as ameaças trabalhadas pelo conceito mais abrangente¹⁵. O segundo motivo é metodológico: “*a concept that lumps together threats as diverse as genocide and affronts to personal dignity may be useful for advocacy, but it has limited utility for policy analysis*” (HUMAN SECURITY CENTRE, 2005: VIII). É por esse mesmo segundo motivo que o relatório justifica a ausência do conceito de segurança humana articulado pelo “*Human Development Report*” de 1994 do PNUD nos programas de pesquisa acadêmicos. O “*Human security report*” de 2005 coloca que o debate é uma parte inerente à evolução de novos conceitos na academia, mas acrescenta que esse debate é de pouco interesse por parte dos formuladores de política. No entanto, é registrado que o conceito de segurança humana é cada vez mais utilizado pela comunidade política, pois proporciona uma inter-relação entre segurança, desenvolvimento e proteção aos civis (HUMAN SECURITY CENTRE, 2005). Aqui podemos construir uma ponte com as ideias apresentadas por Paris (2001) mencionadas anteriormente. A imprecisão do conceito apresenta condições favoráveis a certos interesses.

Com toda essa névoa que envolve a definição do conceito de segurança humana, imensas dificuldades obstruem a sua utilização, pois não oferece um modelo de análise consistente tanto para a pesquisa acadêmica *strito sensu* como para a formulação de políticas. Mas como é possível observar, esses entraves não impedem a sua utilização no meio prático da formulação de políticas, sendo que talvez nesse caso o efeito seja o inverso. Como solução para a utilização do conceito na academia, Paris (2001) sugere a utilização da segurança humana como uma categoria, uma categoria dentro da qual seriam contextualizadas as ameaças não militares que afligem as sociedades, os grupos e os indivíduos. Essa categoria seria um contraste à outra categoria, a categoria que abarca as perspectivas mais tradicionais que possuiria o seu foco na proteção dos Estados contra as ameaças externas.

¹⁵ Pobreza global, fome, saúde, meio ambiente.

1.5.2 Segurança e desenvolvimento

A segurança humana abrange diversas modalidades de ameaças, sendo que algumas delas estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento. Ameaças como a pobreza, a fome, a questão da saúde e da educação são fatores de desenvolvimento. O “*Human Development Report*” de 1994 ressalta essa conexão, mas atenta para o fato de que a segurança humana não deve ser confundida com o desenvolvimento humano. Os autores do relatório colocam que o desenvolvimento humano está relacionado ao processo de expansão das possibilidades de escolhas dos indivíduos. O “*Human Development Report*” de 1990 define o conceito de desenvolvimento humano da seguinte forma:

Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life, to be educated and to enjoy a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and self-respect. (UNDP, 1990: 10)

A segurança humana, por outro lado, implica no fator que possibilita aos indivíduos o exercício de suas escolhas de forma segura e livre. Implica também num fator que torna as pessoas relativamente seguras de que as oportunidades que existem hoje não estarão totalmente perdidas amanhã (UNDP, 1994).

Portanto, segurança humana e desenvolvimento humano são coisas diferentes. Mas estão estritamente relacionados. E essa relação é evidente:

There is, of course, a link between human security and human development: progress in one area enhances the chances of progress in the other. But failure in one area also heightens the risk of failure in the other, and history is replete with examples. (UNDP, 1994: 23)

O que podemos observar aqui é que a cooperação internacional para o desenvolvimento se mostra como um instrumento de grande importância para a manutenção da segurança humana. Cabe observar que segurança humana consiste em um conceito recente, mas já no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial podemos observar a percepção de correlação entre segurança e desenvolvimento. Könz (1994) e Soares (1994) indicam que o baixo nível de desenvolvimento dos Estados menos favorecidos, decorrente dos processos de descolonização e emancipação do pós Segunda Guerra Mundial, passaram a ser foco de grande preocupação dos países desenvolvidos. Essa preocupação criou condições para o desenvolvimento da cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento. Amorim

(1994) aponta que o atraso estrutural da América Latina e o deslocamento dos focos de tensão do centro desenvolvido para a periferia vieram a fortalecer o viés desenvolvimentista da cooperação internacional. Importante salientar aqui que, no âmbito da Guerra Fria, o contexto da luta entre os dois pólos de poder, Estados Unidos e União Soviética, pela manutenção de suas esferas de influência moldara a lógica da cooperação internacional durante a segunda metade do século XX. E como já foi colocado, com o final da Guerra Fria o conceito de segurança passa a ser repensado, o que gerou o ambiente propício para a articulação da segurança humana e sua relação com o desenvolvimento.

O “*Human Development Report*” de 1994 coloca que as novas demandas da segurança humana geram a necessidade de um novo modelo de cooperação internacional, uma renovação das relações entre norte e sul (UNDP, 1994). Nesse ponto, o relatório reitera a importância do papel da ajuda externa, da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Baru (1998) coloca que as iniciativas para a diminuição da desigualdade no interior das nações devem ser empenhadas no esforço para a diminuição da desigualdade entre as nações. Porém, relembra as manifestações de Mahbub ul Haq de que as economias industriais falharam no compromisso assumido frente à Organização das Nações Unidas (ONU) de destinar 0,7% de seu PIB para a ajuda externa. A média entre os principais fornecedores de ODA em 1998 era de 0,3%.

Porém, o relatório acrescenta que a cooperação internacional não deve ser buscada apenas por meio da ajuda externa. Os autores do relatório colocam que todos os fluxos internacionais devem atuar na lógica da cooperação, e dentre eles elencam como principais os investimentos privados, os fluxos de trabalho, os fluxos de comércio internacional e os fluxos financeiros internacionais, incluindo o pagamento das dívidas (UNDP, 1994).

Ao trabalhar a relação entre desenvolvimento e segurança, Pureza coloca que “como tecnologia de uma biopolítica global [...], a segurança humana situa-se na convergência de dois componentes essenciais: *um componente de desenvolvimento e um componente de segurança*” (2009: 30). O componente do desenvolvimento é interpretado da seguinte forma:

[...] o subdesenvolvimento é uma ameaça e, por isso mesmo, a grande interpelação trazida pela nova noção é a de securitização do desenvolvimento. Esse é o sentido predominantemente apontado para as políticas de *capacity building*, envolvendo, necessariamente, o primado político da prevenção de conflitos, da assistência humanitária *in situ*, da utilização da ajuda ao desenvolvimento como mecanismo da gestão de equilíbrios entre os diferentes grupos. (PUREZA, 2009: 30)

Já naquilo que toca o componente da segurança, o autor recorre ao sentido estrito da segurança:

[...] em relação ao componente de segurança, temos de tomá-lo em seu sentido estrito, ou seja, a assunção do horizonte normativo da responsabilidade de proteger as pessoas tendo, portanto, como objetivo estratégico, dar aos Estados, a todos os Estados, a capacidade efetiva de, *in loco*, criarem condições para que as pessoas sob a sua jurisdição sintam-se dia a dia seguras. (PUREZA, 2009: 30)

Observamos dessa forma um processo que podemos chamar de securitização do desenvolvimento. Pureza (2009) atenta para o fato de que essas ideias, acrescentando aqui a questão da universalização dos valores englobados pela segurança humana, favorecem o incremento do intervencionismo internacional. Mas não alongaremos aqui as discussões nesse sentido.

As ameaças à segurança humana podem ser combatidas, mas podem também ser prevenidas. E é nessa lógica que inserimos a cooperação internacional para o desenvolvimento. O fornecimento de ODA por parte dos países desenvolvidos apresenta a potencialidade de propiciar aos países em desenvolvimento a prevenção frente a essas ameaças. A ajuda externa é uma ferramenta que pode ser utilizada para a prevenção de ameaças que afligem o ser humano.

2 A AJUDA EXTERNA JAPONESA

A proposta deste trabalho é contribuir para a compreensão de como a ajuda externa foi inserida na política externa japonesa no período compreendido entre os anos de 2003 e 2008. Essa delimitação temporal é determinada por dois acontecimentos que proporcionaram impactos significativos na política japonesa de assistência externa. O marco inicial, 2003, corresponde ao ano em que a Carta do Japão de Assistência Oficial para o Desenvolvimento¹⁶ aprovada em 1992 foi modificada. A importância desse fato decorre da natureza desse documento, que estabelece as diretrizes políticas da ajuda japonesa e foi revisado no âmbito de uma reforma da ODA japonesa. A análise é encerrada em 2008 por conta do estabelecimento daquilo que se convencionou chamar de Nova JICA (Agência para Cooperação Internacional do Japão), órgão do governo japonês criado em 1974 para a administração da cooperação técnica japonesa que a partir desse momento passou a gerir a ODA japonesa em todas as suas modalidades (doações, empréstimos subsidiados e cooperação técnica).

No capítulo anterior, apresentamos uma discussão em torno dos motivos que levam os países desenvolvidos a oferecer ajuda para os países em desenvolvimento no âmbito teórico das relações internacionais. Neste segundo capítulo, o objetivo é apresentar a ajuda externa japonesa dentro do período delimitado. Dessa forma, desenvolveremos inicialmente uma apresentação do Japão como um dos atores principais no movimento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Resgatamos alguns elementos da origem da ajuda externa japonesa, necessários à compreensão da ODA no período delimitado. Na sequência, discutimos as diretrizes políticas da assistência japonesa através da análise da Carta japonesa da Assistência Oficial para o Desenvolvimento¹⁷, criada em 1992 e revisada em 2003. Atenção especial é concedida ao processo de revisão de 2003, decisivo para a ODA japonesa no início do século XXI. Na terceira parte do capítulo os objetos são os processos de formulação e implementação da política japonesa de ajuda externa. Por fim, analisamos a distribuição da assistência japonesa entre 2003 e 2008, avaliando suas características e sua distribuição pelo mundo na tentativa de identificar um perfil para a ODA japonesa.

¹⁶ *Japan's Official Development Assistance Charter* (ANEXO I).

¹⁷ ANEXO I.

2.1 Japão: *Foreign Aid Power*

A situação da política japonesa de ajuda externa na primeira década do século XXI é diferente daquela observada na década anterior. A grande potência econômica que exercia o papel de maior fornecedor de assistência para o desenvolvimento perdeu espaço para outros fornecedores de ajuda, mantendo-se, porém, entre os principais fornecedores. Com o objetivo de compreender a configuração da ajuda externa japonesa no início do século XXI, faz-se necessário observar o processo de formação da política atualmente desenvolvida.

No dia 6 de outubro de 1954, quando ainda se encontrava no início de seu processo de recuperação econômica pós Segunda Guerra Mundial, o Japão começou a fornecer assistência técnica ao juntar-se ao Plano Colombo¹⁸. Essa data foi fixada pelo governo japonês como o marco inicial da ODA japonesa, e o dia 6 de outubro foi decretado como Dia da Cooperação Internacional (JAPÃO, 2004b; AKIYAMA; NAKAO, 2005). Foi nesse contexto que o Japão deu início à sua política de ajuda externa, oferecendo assistência técnica inicialmente sob a forma de reparação¹⁹ aos danos causados por seu exército durante a Segunda Guerra Mundial. A assistência ocorria através de pequenas contribuições, pois os recursos ainda lhe eram escassos²⁰. Assim, “a ajuda japonesa começou na forma de reparações para reestabelecer sua reputação como uma nação pacífica”²¹ (AKIYAMA; NAKAO, 2005: 4).

Mais de meio século se passou desde então, e o pequeno fornecedor que era um grande receptor de assistência norte-americana e empréstimos do Banco Mundial²² tornou-se um dos principais atores na cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao longo desse

¹⁸ O Plano Colombo foi, de acordo com Kawai e Takagi (2004), inicialmente estabelecido pelos países da *Commonwealth* Britânica em 1950 com o objetivo de fornecer assistência técnica e financeira aos países do sul e sudeste asiático.

¹⁹ As reparações de guerra foram previstas na assinatura do Tratado de Paz de São Francisco em 1951, acordo que oficializou a recuperação da soberania japonesa e marcou sua volta ao cenário internacional como ator em 1952, quando entrou em vigor.

²⁰ As reparações foram executadas de duas formas: (1) indenizações e (2) doações na forma de cooperação econômica para reparação dos danos causados ao longo da Guerra. Os países que receberam indenizações foram Burma, Indonésia, Filipinas e Vietnã. Burma e Vietnã também receberam doações na forma de cooperação econômica, ao lado do Camboja, Cingapura, Coreia do Sul, Laos, Malásia e Tailândia. Os países do bloco comunista não receberam indenizações, em razão do posicionamento estratégico japonês ao lado dos Estados Unidos no âmbito da Guerra Fria (UEHARA, 1994: 45).

²¹ Tradução do autor. Citação original: “*Japan’s aid started as a form of war reparations to reestablish its reputation as a peaceful nation*” (AKIYAMA; NAKAO, 2005:4).

²² O Japão entrou para o Banco Mundial em 1952, ano em que teve suas relações internacionais normalizadas, e começou a contrair empréstimos para o financiamento de sua reconstrução pós Segunda Guerra Mundial. O primeiro empréstimo, assinado em 1953, foi destinado a um projeto de geração de energia. Além desse setor, os empréstimos da década de 1950 foram destinados à metalurgia, indústria automobilística, e construção naval. Na década de 1960, o foco foi desviado para a infraestrutura dos meios de transporte. Cabe destacar dentre os projetos a construção do *Tokaido Shinkansen* (trem bala). O último empréstimo foi contraído em 1966, fechando um total de US\$ 863 milhões distribuídos em 31 empréstimos. O pagamento da última parcela ocorreu no ano de 1990 (WORLD BANK, 2010).

período, que se estendeu por pouco mais de 50 anos, o Japão apresentou através de sua ajuda externa diferentes posturas e características. Inicialmente, os objetivos da assistência eram promover a reconstrução regional e a estabilidade econômica, política e social na região asiática. Porém, já no final da década de 1950, os interesses econômicos e comerciais começaram a ganhar espaço e aparecer de forma saliente. Akiyama e Nakao (2005) apontam que era de interesse japonês intensificar as relações comerciais com os parceiros asiáticos, pois estes representavam potenciais mercados para os produtos manufaturados japoneses, além de oferecer *commodities* necessárias às indústrias domésticas japonesas. A ideia por trás da assistência era, por um lado, assegurar as fontes de matérias primas necessárias à incipiente indústria japonesa. Por outro, fomentar mercados para suas exportações.

O Japão forneceu em 1958 o primeiro empréstimo de assistência para o desenvolvimento, destinado à Índia²³ (JAPÃO, 2004b). Até então a ajuda externa japonesa havia sido realizada apenas na forma de financiamento a fundo perdido. Pela primeira vez, um país receptor se comprometia com o reembolso. Acompanhando o crescimento econômico do país, o montante de recursos destinado à ajuda passou a apresentar aumento significativo durante a década de 1960. Segundo Akiyama e Nakao (2005), o Japão estabeleceu ao longo da década de 1960 o seu sistema de ajuda oficial para o desenvolvimento, dividido em quatro pilares: doação, empréstimos, assistência técnica e contribuições destinadas às organizações internacionais. Porém, Uehara (1994) demonstra que apesar do aumento do fluxo total de assistência externa japonesa no período, o montante destinado à assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) cresceu muito pouco se comparado ao aumento do fluxo de capitais privados. Proporcionalmente, o fluxo de ODA caiu de 58% do total dos fluxos financeiros para os países em desenvolvimento em 1961 para 34,5% em 1968 (UEHARA, 1994).

Em 1961, o Japão ingressou no Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OECD) como um dos membros fundadores, mas apenas no ano de 1964 veio a ser incluído formalmente na OECD. As altas taxas de crescimento econômico japonesas fizeram com que os Estados Unidos e outros membros do DAC exercessem pressão para que o Japão mantivesse o crescimento dos recursos destinados à ajuda externa. Uehara demonstra que foi também solicitado ao Japão “a melhora de alguns aspectos qualitativos da ajuda oficial (ODA), fornecendo mais doações, e aumentando a porcentagem de recursos, em relação ao PIB, destinados à ajuda oficial”

²³ O primeiro fluxo de ajuda externa sob a forma de empréstimo, concedido à Índia em 1958, ocorreu no âmbito de um consórcio do Banco Mundial para a Índia. A Índia era identificada como um país de importância vital para a estabilidade do continente asiático, e foi essa percepção que moveu os fornecedores de assistência, incluindo o Japão (RIX, 1980: 25).

(UEHARA, 1994: 48). O DAC estipulou como meta a elevação do montante de contribuição de cada país membro para 0,7% do seu PIB.

O foco da ajuda externa japonesa sempre foi a Ásia, onde foram alocados cerca de 90% dos recursos durante as décadas de 1950 e 1960. Mas já na virada da década de 1950 para 1960 os japoneses alocavam pequenas parcelas de sua ODA em países localizados fora do continente asiático. Em 1959, ocorreu o primeiro empréstimo para a América Latina, destinado ao Paraguai. O segundo ocorreu em 1961, destinado ao Brasil com a finalidade de incentivar o investimento externo direto (IED) do setor privado japonês na região²⁴. Os interesses eram claramente econômicos.

No início da década de 1970, Brochier (1972) apontava para essa orientação da ajuda externa japonesa. O Japão estava em pleno processo de desenvolvimento econômico e industrial, apresentando taxas de crescimento substanciais. Para a manutenção desse crescimento, a diversificação das relações comerciais se fez necessária como meio de elevar a autonomia do Japão no comércio internacional. Como o comércio com os países asiáticos já apresentava saturação, novos horizontes foram buscados na Europa e nos países em desenvolvimento.

As necessidades dos países em desenvolvimento ao longo da década de 1960, no que diz respeito a importações, demonstravam plena compatibilidade com a orientação que os japoneses queriam dar às suas exportações. Porém, esses países compradores eram “em geral muito pobres de meios de pagamento; [pois] têm as receitas submetidas à instabilidade inerente à evolução dos produtos primários.” (BROCHIER, 1972: 240). Esse fator indica que o fortalecimento da posição japonesa no âmbito da cooperação econômica internacional era um movimento que se fazia necessário como alternativa ao problema do financiamento dessas compras. Mas como Brochier (1972) afirmou, no contexto da expansão comercial, essa cooperação econômica deveria ser implementada a seu favor na forma de encorajamento dos investimentos privados nos países em questão e desenvolvimento de programas de assistência técnica e financiamento a longo prazo, com o aumento dos créditos concedidos aos governos. Grande proporção dessa ajuda era vinculada (*tied aid*), o que comprometia os receptores a utilizar os recursos fornecidos sob a forma de assistência na aquisição de equipamentos e serviços de origem japonesa.

Uehara (1994) apontou para uma preocupação japonesa em relação à caracterização da ajuda externa como meio de promoção comercial, que ganhou força a partir da década de

²⁴ Ibid.

1970 em razão de críticas realizadas não só pelos países receptores, mas também pelos outros fornecedores. As críticas ocorriam em razão da grande proporção de ajuda vinculada (*tied aid*). Nessa forma, a ajuda servia “como instrumento para a conquista de vantagens comerciais.” (UEHARA, 1994: 49). Para solucionar esse problema, em 1978 foi adotada uma política de não vinculação objetivando melhorar a qualidade dos empréstimos, dando maior força aos empréstimos não vinculados aos países menos desenvolvidos.

Em 1973, o primeiro Choque do Petróleo gerou impactos na assistência japonesa. Foi nesse momento que ocorreu aquilo que alguns autores²⁵ chamaram de globalização da ajuda externa japonesa. A crise gerou estagnação do programa de ajuda, pois o Japão é extremamente dependente da importação de petróleo. Por outro lado, esse acontecimento gerou a distribuição da ajuda oficial pelo mundo. A ODA foi utilizada como ferramenta na busca pela aproximação com os países exportadores de petróleo, diminuindo a proporção da assistência destinada ao nordeste e sudeste asiático. Após o duro golpe do choque do petróleo, o Japão recuperou o seu potencial e deu continuidade ao crescimento econômico já na segunda metade da década de 1970.

A partir de então teve início uma série de planos que possuíram o objetivo de aumentar o montante de recursos destinados à ajuda externa. São os chamados *Medium-Term Target* (objetivos de médio prazo). O primeiro foi lançado na década de 1970, no qual o objetivo era a duplicação do montante total de recursos fornecidos no período anterior. O resultado superou expectativas ultrapassando a meta, pois foram fornecidos 9,6 bilhões de dólares entre 1977 e 1980. O segundo plano, para o período de 1981 a 1985, tinha como objetivo, além de duplicar o montante, melhorar a qualidade da ajuda, elevando a porcentagem de recursos destinados aos projetos na área de necessidades humanas básicas. No entanto, o plano não obteve o mesmo sucesso do primeiro.

Em 1985, através do Acordo de Plaza, o Grupo dos Cinco (Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido) decidiu pela valorização das principais moedas frente ao dólar. Com o iene forte, o Japão expandiu o fluxo total destinado aos países em desenvolvimento no final da década de 1980, passando a ser a principal fonte de recursos sob a forma de assistência para o desenvolvimento. Em 1989, passa a ser o maior fornecedor de assistência, superando os Estados Unidos.

É nesse período que o Japão chega ao auge do seu sucesso econômico e financeiro, se tornando o maior credor do mundo. Como podemos observar no livro de Burstein (1990),

²⁵ YASUTOMO, 1986; UEHARA, 1994.

através de um processo gradual, os investimentos japoneses no exterior passaram a superar os investimentos externos em sua própria economia. “Em 1986, o Japão tomou o lugar dos Estados Unidos na qualidade de maior credor mundial.” (BURSTEIN, 1990: 44). Burstein (1990) chega a mencionar que, tornando-se o maior credor do mundo, o Japão obtém um grande poder de pressão sobre aqueles que lhe pediram dinheiro emprestado.

Seguiram-se mais dois planos, o terceiro e o quarto *Medium-Term Target*. O terceiro teve como objetivo a duplicação do montante destinado à ajuda externa no período de 1986 a 1992. Mas já em 1988 os resultados superaram as projeções para os três primeiros anos. Dessa forma, ocorreu uma revisão do plano, dando origem ao quarto, que visava duplicar o montante entre 1988 e 1992. Ao final de 1992, o montante atingiu a meta de 49,68 bilhões de dólares no período (UEHARA, 1994: 53). Em 1993, foi anunciado o quinto *Medium-Term Target*, mas o objetivo pela primeira vez não era duplicar o montante. A meta era um aumento de 40% a 50%²⁶.

Em 1992, o governo do Japão anunciou a Carta japonesa de Assistência Oficial para o Desenvolvimento, que veio a ser reformulada em 2003. Podemos considerá-la como um documento base para a política japonesa de ajuda externa, elaborado com o objetivo de definir a orientação política e as diretrizes da ODA japonesa. A Carta estabelece a filosofia da ODA, seus princípios, suas prioridades, medidas para aprimorar a eficiência da assistência, medidas para promover a compreensão sobre a ODA, tanto no plano interno como externo, e o sistema de implementação da ajuda.

A carta define a Ásia como região prioritária para a destinação da ODA japonesa. Destaque é concedido aos países membros da ASEAN. De acordo com o documento, como essa região é uma das mais dinâmicas economicamente no mundo, a economia global deve sustentar e promover o desenvolvimento dos países ali localizados. As outras regiões do globo são citadas, com atenção especial para os países que apresentam menor nível de desenvolvimento. São citadas: África, Oriente Médio, América Central e do Sul, Leste Europeu e Oceania (JAPÃO, 1997).

²⁶ Ibid, p. 58.

Tabela 1 – ODA líquida dos maiores fornecedores entre 1991 e 1999 (milhões de dólares)

Ano	Alemanha	Estados Unidos	França	Japão	Reino Unido	DAC
1991*	6 890	11 262	7 386	10 952	3 201	56 476
1992*	7 583	11 709	8 270	11 151	3 243	60 565
1993	6 954	10 123	7 915	11 259	2 920	56 259
1994	6 818	9 927	8 466	13 239	3 197	58 960
1995	7 524	7 367	8 443	14 489	3 202	58 896
1996	7 601	9 377	7 451	9 439	3 199	55 751
1997	5 857	6 878	6 307	9 358	3 433	48 650
1998	5 581	8 786	5 742	10 640	3 864	52 270
1999	5 515	9 145	5 639	12 163	3 426	53 551
2000	5 030	9 955	4 105	13 508	4 501	53 962
2001	4 990	11 429	4 198	9 847	4 566	52 687
2002	5 324	13 290	5 486	9 283	4 929	58 575

* Incluindo o perdão da dívida (caso desconsiderado, o total japonês ultrapassa o norte-americano).

Fonte: OECD. Net ODA from DAC countries from 1950 to 2009.

Durante a década de 1990, o Japão segue como protagonista no fornecimento de ajuda externa, apresentando-se como o maior fornecedor (ver tabela 1). Akiyama e Nakao (2005) apontam três motivos para a expansão da ajuda externa japonesa, que teve seu ápice na década de 1990: (1) o forte crescimento econômico e a saúde fiscal; (2) grande excesso de capital em razão das altas taxas de poupança e à forte competitividade internacional no comércio; e (3) as restrições constitucionais sobre as atividades militares em questões internacionais, o que ressalta a importância estratégica da ajuda oficial japonesa.

A partir de 2001, o fornecimento de ajuda externa foi reduzido como reflexo da longa estagnação econômica japonesa, resultante do estouro das bolhas imobiliária e acionária no início da década de 1990. De acordo com Canuto (1999), essa crise foi originada da exaustão do modelo econômico japonês, que após sustentar o grande crescimento econômico perdeu as suas bases de sustentação, gerando deflação e estagnação econômica. “A redução (do montante destinado à ajuda externa) reflete a política de cortes no orçamento público japonês desenvolvida atualmente, pois o governo de Tóquio está empenhado na redução de sua dívida, que atingiu em termos brutos 194,7% do seu PIB em 2006” (UEHARA, 2008: 9). De acordo com Sunaga (2004), apesar de representar uma pequena parte do orçamento público japonês, quando ocorrem reduções, a assistência externa oficial é o primeiro alvo dos cortes.

Para a queda da ODA japonesa, Akiyama e Nakao (2005) apontam três fatores: (1) a entrada em um longo período de recessão econômica, que gerou uma imensa dívida governamental; (2) uma maior cautela na utilização do excesso de dinheiro em conta, em razão do envelhecimento da população nos últimos anos; e por fim (3) a noção popular de que

grandes montantes destinados à ODA resultariam em respeito na esfera internacional começa a perder credibilidade.

Apesar da queda do montante destinado à ajuda externa, o Japão continua figurando entre os maiores fornecedores na primeira década do século XXI. De acordo com dados da OECD (2010), o Japão esteve entre os cinco principais fornecedores de ajuda externa para o desenvolvimento durante o período compreendido entre 2003 e 2008, como pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2 – ODA líquida dos membros do DAC entre 2003 e 2008
(em milhões de dólares)*

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alemanha	6 784	7 534	10 082	10 435	12 291	13 981
Austrália	1 219	1 460	1 680	2 123	2 669	2 954
Áustria	505	678	1 573	1 498	1 808	1 714
Bélgica	1 853	1 463	1 963	1 977	1 951	2 386
Canadá	2 031	2 599	3 756	3 683	4 080	4 795
Coreia do Sul	366	423	752	455	696	802
Dinamarca	1 748	2 037	2 109	2 236	2 562	2 803
Espanha	1 961	2 437	3 018	3 814	5 140	6 867
Estados Unidos	16 320	19 705	27 935	23 532	21 787	26 842
Finlândia	558	680	902	834	981	1 166
França	7 253	8 473	10 026	10 601	9 884	10 908
Grécia	362	321	384	424	501	703
Holanda	3 972	4 204	5 115	5 452	6 224	6 993
Irlanda	504	607	719	1 022	1 192	1 328
Itália	2 433	2 462	5 091	3 641	3 971	4 861
Japão	8 880	8 922	13 126	11 136	7 679	9 579
Luxemburgo	194	236	256	291	376	415
Noruega	2 042	2 199	2 786	2 954	3 728	3 963
Nova Zelândia	165	212	274	259	320	348
Portugal	320	1 031	377	396	471	620
Reino Unido	6 262	7 905	10 772	12 459	9 849	11 505
Suécia	2 400	2 722	3 362	3 955	4 339	4 732
Suíça	1 299	1 545	1 772	1 646	1 685	2 038
Total DAC	69 431	79 855	107 830	104 823	104 181	122 296

* Valores atualizados no dia 15 de abril de 2010.

Fonte: OECD, 2010 (*Net ODA from DAC countries from 1950 to 2009*).

De acordo com o *Japan's Official Development Assistance White Paper 2003*, no sentido contrário à tendência da ODA japonesa, os outros grandes fornecedores de ajuda externa (Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido) aumentaram seus montantes após a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, em março de 2002 (JAPÃO, 2004), o que

se torna evidente com a leitura das tabelas 1 e 2. Porém, apesar da retração do peso japonês entre os principais fornecedores, a ajuda externa continua como um importante aspecto da política externa japonesa.

Os resultados da Conferência acima citada apresentam estritas ligações com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. É consenso entre os países fornecedores de ajuda externa que a disparidade econômica entre os países gera um ambiente propício ao desenvolvimento do terrorismo. Como coloca Sunaga, *“it is widely believed that expanding wealth disparity between nations has led to the growth of international terrorism, which poses critical challenges for a world already plagued with increasing regional conflicts since the end of the Cold War”* (2004: 2). Cabe salientar que os países fornecedores de ajuda externa, os países ricos, são os principais alvos de ataques terroristas.

Os montantes da ODA norte-americana destoaram no período, representando aproximadamente o dobro dos recursos oferecidos pelo segundo maior fornecedor em cada um dos anos decorridos ao longo do período analisado²⁷. “Os eventos de 11 de setembro de 2001 e a subsequente ‘Guerra ao Terror’ proporcionaram o ponto de partida para um renovado interesse norte-americano pela cooperação para o desenvolvimento”²⁸ (OECD, 2006). Na prática, os altos valores são explicados pela assistência à reconstrução do Iraque e do Afeganistão, além de altos valores destinados a alguns projetos específicos na África, com destaque para Sudão e Etiópia. Durante a acima citada Conferência sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, os representantes norte-americanos declararam que os Estados Unidos deveriam aumentar a sua ODA em cerca de 50% até 2006 (SUNAGA, 2004: 2). Ao observar a tabela 2, é possível notar que em 2006 a ajuda norte-americana aumentou aproximadamente 100% em relação a 2002.

2.2 A política da ajuda externa japonesa

Por meio da ajuda externa, o Japão exerceu ao longo dos últimos anos uma importante função na cooperação internacional para o desenvolvimento. Mas o que faz do conjunto de projetos implementados pelo Japão nos países em desenvolvimento uma política de ajuda externa? A resposta para essa questão está nas diretrizes que regem o planejamento e a distribuição da ODA japonesa. É por esse motivo que o ponto de partida estabelecido neste

²⁷ Diferentes países ocuparam essa posição entre 2003 e 2008, como pode ser observado na tabela 2.

²⁸ Traduzido pelo autor. Citação original: *“The events of 11 September 2001 and the ‘War on Terror’ which grew from them have provided the starting point for a renewed American interest in development co operation.”* (OECD, 2006)

trabalho é o ano de 2003. Nesse ano, o governo japonês revisou e reformulou a Carta de Assistência Oficial para o Desenvolvimento²⁹ criada em 1992, documento que estabelece as diretrizes políticas e prioridades da ajuda japonesa. Nas palavras de Sunaga: “*the premier document in Japan’s policy framework for foreign assistance, the ODA Charter, sets forth the rationale, objectives, and strategies behind Japan’s foreign aid policy*” (2004: 1).

2.2.1 O processo de revisão da carta da ODA japonesa

Tomamos como ponto de partida neste trabalho o ano de 2003, ano em que a Carta da ODA japonesa passou por uma revisão. A Carta da ODA japonesa é o documento que estabelece as diretrizes políticas da ajuda externa japonesa, portanto, a revisão de tal documento simboliza um processo de reforma da ODA japonesa. O objetivo dessa revisão foi fortalecer o aspecto estratégico, a flexibilidade, a transparência e a eficiência da assistência japonesa. Um fator que motivou essas mudanças foi o fato de que após permanecer durante toda a década de 1990 como o maior fornecedor de ajuda externa do mundo, o orçamento da ODA japonesa entrou em declínio. No ano de 2002, a ODA japonesa totalizou US\$ 9.283 bilhões (ver tabela 1), apresentando uma queda de 5,7% em relação ao ano anterior. Essa queda no orçamento reflete a visão crítica da população japonesa em relação à ajuda externa num momento de severa situação econômica e fiscal no plano interno.

A ajuda externa é financiada pelo dinheiro dos impostos, portanto, a compreensão e o apoio popular são condições necessárias para a sua implementação. Por meio de pesquisas de opinião pública, o governo japonês buscou a posição da população japonesa, encontrando de forma latente as seguintes indagações: (1) “por que o Japão oferece tanta ODA?”; e (2) “a ODA realmente ajuda as pessoas dos países receptores?”³⁰.

It has become a shared view that it is essential to better explain to the Japanese public that Japan’s ODA is not only functioning effectively for the development and welfare of recipient countries, but also that providing ODA is beneficial for Japan, and to increase transparency and to thoroughly enforce accountability concerning ODA. (JAPÃO, 2004)

²⁹ ANEXO I.

³⁰ No âmbito do *Public Opinion Survey on Foreign Policy*, a pesquisa *Japan’s Future Economic Cooperation* é desenvolvida desde 1975. Na edição de 2003, em resposta à questão “o que você pensa sobre a futura cooperação econômica japonesa?”, 19% disseram que “deveria ser vigorosamente ampliada”, 43,5% que “o atual montante está bom”, 25,5% que “deveria ser reduzida o máximo possível”, e 3,4% que “deveria ser inteiramente interrompida” (JAPÃO, 2004).

Mas não eram apenas fatores internos que constrangiam a ajuda japonesa no início da primeira década do século XXI. Novas questões e perspectivas advindas do plano externo também exigiam mudanças. De acordo com o *Japan's ODA White Paper 2003*, a questão da pobreza foi exacerbada com os avanços no processo de globalização. Frente a esse cenário, durante a segunda metade da década de 1990, colocar o ser humano como objeto central do desenvolvimento para prevenir o empobrecimento daqueles que já se encontram em situação de extrema pobreza tornou-se uma meta internacional. Ainda de acordo com esse documento, os atentados de 11 de setembro de 2001 propiciaram a ideia de que a pobreza pode ser observada como o berço do terrorismo, o que fortaleceu a perspectiva de que a ODA deve ser direcionada à redução da pobreza. Nesse âmbito, o foco da assistência para o desenvolvimento que antes era o fomento do “crescimento econômico” centrado em políticas econômicas passou a ser a “redução da pobreza”, atribuindo uma perspectiva mais abrangente, incluindo governança, educação básica e saúde (JAPÃO, 2004).

Nesse cenário do início do século XXI, o governo japonês promoveu em 2003 um processo de revisão da Carta do Japão de Assistência Oficial para o Desenvolvimento, estabelecida em 1992. A revisão consistiu em discussões que transbordaram do nível governamental. Em um processo de avaliação da situação da ajuda externa japonesa, tanto interna como externa, foram desenvolvidos debates e estudos no âmbito governamental (a partir do MOFA), acompanhados de intercâmbios com peritos no assunto, agências de implementação, organizações não governamentais, empresas privadas, e população. O objetivo por trás de um processo aberto era a transparência e a busca do apoio popular, que nos últimos anos apresentou dúvidas em relação à eficácia da ajuda externa, refletindo no declínio do orçamento destinado à ODA a partir de 2001.

Foi criada uma parceria entre órgãos do governo, agências implementadoras, ONGs, organizações econômicas (*Keidanren*), academia, embaixadas e consulados estrangeiros em Tóquio com o objetivo de levantar as principais questões para a revisão da Carta. O governo finalizou uma versão preliminar em julho de 2003 e iniciou um processo para recepção de comentários sobre o documento, encerrado em agosto. Foram recebidos comentários através da internet e de outros meios de comunicação, dentre os quais os mais comuns eram relacionados à interação entre a ODA e o interesse nacional, aos prós e contras do direcionamento da ODA à Ásia, a uma revisão da assistência para a China, e ao fortalecimento de uma perspectiva de gênero. Adicionalmente, foram realizadas audiências públicas em Osaka, Tóquio e Fukuoka. Após esse processo, o governo emendou a Carta, e

através do *Overseas Economic Cooperation-Related Ministers*, aprovou o documento no dia 29 de agosto de 2003 (JAPÃO, 2004a).

2.2.2 Os pontos revisados

A Carta, reformulada no ano de 2003, foi criada em 1992. Até então não havia um documento com uma definição para a filosofia da ajuda externa japonesa. A própria ideia de uma filosofia para a ODA japonesa é relativamente recente.

The Japanese government extended economic aid to developing nations without aid philosophy for over two decades [1960 and 1970]. A major study of Japan's aid policy published as late as 1980 could definitely declare that Japan lacked any philosophy in granting aid beyond economic motives. (YASUTOMO, 1986: 30)

Resumindo em algumas palavras, a Carta de 1992 apresentava a ODA japonesa sob um ponto de vista humanitário no contexto de uma relação de interdependência entre as nações, estabelecendo como uma das questões prioritárias a conservação ambiental e definindo a postura do Japão como a de uma nação que possui como missão a promoção da paz (JAPÃO, 2004a). A perspectiva de interdependência colocada no documento esteve presente nos debates sobre a ajuda externa japonesa ao longo dos anos 1980, como podemos observar em Yasutomo (1986). O foco da atenção era a complementaridade econômica entre o Japão e o continente asiático, e o conceito de interdependência aplicado é compatível ao conceito de interdependência complexa, desenvolvido por Keohane e Nye (2001).

Pouco mais de dez anos depois a Carta foi revisada. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA) colocou no *Japan's ODA White Paper* de 2003 que as medidas da ODA japonesa são elencadas na Carta de 2003 de forma a angariar apoio e simpatia da comunidade internacional para a posição do Japão como um país que aspira a paz mundial (JAPÃO, 2004a). Isso não muda aquilo já estabelecido no documento anterior, porém, o teor da revisão pode ser observado logo na primeira frase da Carta de 2003, onde é definida a filosofia da ODA japonesa: “*The objectives of Japan's ODA are to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity*” (JAPÃO, 2003a:1).

Um dos principais objetivos da revisão da Carta era responder à questão ‘por que a ODA é necessária?’. Nessa indagação, a dúvida não estava relacionada às necessidades dos países em desenvolvimento, pois a partir de tal ponto de vista não existem dúvidas de que a

assistência consiste num apoio importante aos esforços de desenvolvimento. Logo, se olharmos a partir dessa perspectiva, a necessidade da assistência externa se torna óbvia. Essa questão está unicamente relacionada ao Japão: por que oferecer ajuda externa é uma medida necessária para o governo japonês? Por que o povo japonês deve arcar com esses custos? A busca de uma resposta para tal questão foi um dos principais fatores no processo de revisão da Carta de Assistência Oficial para o Desenvolvimento, e os resultados são observados logo na primeira frase do documento. O objetivo que move a ajuda, de acordo com o documento como pode ser observado na citação acima, não é apenas contribuir para a paz e para o desenvolvimento dos países assistidos, mas também prover a segurança e a prosperidade do próprio Japão.

The government intends to contribute to the peace and the development of the international community through the utilization of ODA based on the revised ODA Charter. And through this approach, it intends to work to contribute to ensuring the security and prosperity of Japan. Implementing ODA more effectively and increasing its strategic value, mobility, transparency, and efficiency is important in order for Japan to fulfill its responsibilities commensurate with its national strength, to obtain the trust of the international community, and in to gain the understanding of the Japanese public. The government intends to advance economic cooperation in line with the philosophies, basic policies, and principles shown in the revised ODA Charter, based on broad public participation. To that end, firstly, there are measures to increase the strategic value of ODA. (JAPÃO, 2004a)

Apesar da inserção dessa premissa ocorrer apenas no ano de 2003 com a revisão da Carta da ODA japonesa, a ajuda sempre foi vinculada aos interesses japoneses. Por diversas vezes interesses específicos japoneses foram privilegiados em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento, o que ocorria corriqueiramente se tomarmos como base o período em que os interesses comerciais prevaleciam. Já observamos essas questões anteriormente. Porém, apesar de evidente e por diversas vezes criticada por outros países no âmbito do DAC, essa ideia não constava nos documentos, tampouco nas declarações oficiais. Com a revisão da Carta, interesses japoneses são colocados como objetivos da oferta da ajuda externa oficialmente.

No entanto, não devemos entender que a intenção do governo japonês ao inserir essas palavras foi manifestar oficialmente o objetivo de obter vantagens comerciais através de sua ajuda externa. A finalidade dessa modificação no documento base da ODA japonesa foi explicar ao povo o porquê da necessidade de oferecer a ajuda externa. Não se deve esquecer que os recursos destinados à ajuda externa consistem em recursos públicos provenientes de

impostos pagos pelos japoneses. Em razão de dúvidas latentes da população japonesa em torno da ODA, exacerbadas pela difícil situação fiscal atravessada pelo Japão desde o estouro da bolha imobiliária no início da década de 1990, fazia-se necessário fundamentar por meio de tal argumento a necessidade da ajuda externa.

Na Carta revisada em 2003, assim como nos relatórios anuais sobre a ODA onde foram apresentadas e discutidas as modificações do documento e suas implicações na prática³¹, procurou-se deixar claro que o meio pelo qual o Japão deve buscar sua segurança e prosperidade através da ODA consiste em destinar a ajuda a questões globais. Caso sejam atendidas essas questões, os resultados seriam benefícios ao próprio Japão. Com isso, os relatores desses documentos procuraram demonstrar que não é o objetivo do Japão utilizar a assistência como uma ferramenta para assegurar vantagens econômicas ou políticas.

Além de responder ao ‘por que da necessidade de oferecer ajuda externa?’, duas outras questões foram respondidas na revisão da Carta da Assistência Oficial para o Desenvolvimento: ‘como oferecer a ajuda externa?’ e ‘onde distribuir a ajuda externa?’. Como resposta à segunda questão, ‘como oferecer a ajuda externa’, foram elencadas no documento cinco políticas básicas através das quais a ODA japonesa deve ser distribuída (JAPÃO, 2003a: 2-3):

- (1) Apoio ao esforço próprio dos países em desenvolvimento;
- (2) Trabalhar com a perspectiva da “segurança humana”;
- (3) Assegurar aquilo que é justo;
- (4) Utilização da experiência e expertise japonesa;
- (5) Parceria e colaboração com a comunidade internacional.

São itens bastante abrangentes que apresentam ideias que devem ser respeitadas na distribuição da ODA japonesa, em consonância com o reconhecimento buscado pelo Japão como nação que deseja promover o desenvolvimento e a paz entre as nações. Importante notar que a questão da segurança humana, trabalhada no primeiro capítulo, é colocada como uma política básica da ajuda externa³².

Com o intuito de apresentar respostas para a terceira questão, ‘onde distribuir a ODA japonesa’, foram especificados dois itens de naturezas distintas: questões prioritárias que devem ser levadas em conta na seleção dos projetos a desenvolver com a assistência japonesa

³¹ JAPÃO, 2004a; JAPÃO 2004b.

³² Retomaremos essa questão no terceiro capítulo.

e regiões para onde deve ser direcionada a ajuda. Quatro são as questões prioritárias elencadas na Carta (JAPÃO, 2003a):

- (1) Redução da pobreza;
- (2) Crescimento sustentável;
- (3) Soluções para questões globais;
- (4) Construção da paz.

Assim como as políticas básicas apresentadas anteriormente, as questões prioritárias são bastante abrangentes, conferindo à política japonesa de ajuda externa ampla autonomia. Em relação ao primeiro item (1), ‘redução da pobreza’, a assistência é delineada em grande medida pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio³³ estabelecidas no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No segundo item (2), ‘crescimento sustentável’, temos uma questão diretamente relacionada à primeira política básica que deve reger a ODA japonesa, o apoio ao esforço próprio dos países em desenvolvimento. Tendo em vista tal objetivo, a assistência deve ser direcionada a projetos que possuam como finalidade o desenvolvimento de infraestrutura socioeconômica, o aprimoramento das instituições e o desenvolvimento de recursos humanos. Com esses objetivos, a assistência abrange:

(i) cooperation in the field of trade and investment including the appropriate protection of intellectual property rights and standardization, (ii) cooperation in the field of information and communication technology (ICT), (iii) the acceptance of exchange students, and (iv) cooperation for research (JAPÃO, 2003a: 3).

O terceiro item elencado entre as questões prioritárias, ‘soluções para questões globais’ (3), consiste em esforços na busca por soluções para problemas de nível global, como o aquecimento global e outras questões ambientais, doenças infecciosas, migração internacional, desastres naturais, terrorismo, drogas, crime organizado internacional, entre outros. Neste ponto, observamos algumas questões globais que podem afetar os japoneses de forma significativa, como os problemas ambientais, a migração internacional e o terrorismo.

³³ “Adopted by world leaders in the year 2000 and set to be achieved by 2015, the Millennium Development Goals (MDGs) provide concrete, numerical benchmarks for tackling extreme poverty in its many dimensions” (UNDP, 2010). Ainda de acordo com o UNDP, são oito as metas estabelecidas: (1) erradicação da pobreza extrema, assim como da fome; (2) atingir a educação primária universal; (3) promover a igualdade de gênero e o fortalecimento das mulheres; (4) redução da mortalidade infantil; (5) aprimorar a saúde materna; (6) combater HIV/AIDS, malária e outras doenças; (7) assegurar a sustentabilidade ambiental; e (8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Frente a essas questões, o texto da Carta da ODA vai além, galgando ao Japão um papel ativo no estabelecimento de normas internacionais: “*Japan will address these issues through ODA and will play an active role in the creation of international norms*” (JAPÃO, 2003a: 4).

A última questão prioritária, ‘construção da paz’ (4), envolve um ponto bastante sensível da política externa japonesa: o envolvimento em conflitos. Em razão das restrições constitucionais referentes à utilização de recursos militares em questões internacionais, a ajuda externa é utilizada como uma ferramenta política em questões de conflito. Primeiramente, o Japão almeja empregar através da ODA, distribuída no âmbito das outras questões prioritárias, esforços para a prevenção de conflitos relacionando-os diretamente a questões como pobreza, fome, etc. Já nas situações de conflito ou pós-conflito, a ODA deve ser empregada, de acordo com a Carta, para:

Assistance to facilitate the peace process; humanitarian and rehabilitation assistance, such as assistance for displaced persons and for the restoration of basic infrastructure; assistance for assuring domestic stability and security, including disarmament, demobilization, and reintegration of ex-combatants (DDR), and the collection and disposal of weapons, including demining; and assistance for reconstruction, including social and economic development and the enhancement of the administrative capabilities of governments. (JAPÃO, 2003a: 4)

Ainda como resposta à questão ‘onde distribuir a ODA?’, foram estabelecidas na Carta as regiões geográficas prioritárias. O foco da ajuda externa japonesa é colocado de forma muito clara no documento: a Ásia. Os motivos são óbvios, pois dada a proximidade geográfica e o forte relacionamento do Japão com a região, os acontecimentos locais possuem maior impacto na estabilidade e prosperidade japonesa. Para as outras regiões, se estabeleceu no documento que a assistência deve ser direcionada de acordo com os já discutidos objetivos, políticas básicas e questões prioritárias elencadas na Carta, levando em conta as distintas necessidades de cada país. As regiões citadas são: África, Oriente Médio, América Latina e Oceania.

2.3 Processo decisório e implementação

Na perspectiva de Lancaster (2007) sobre as explicações teóricas para o fenômeno da ajuda externa, o realismo, o liberalismo, o marxismo e suas correntes apresentam a ausência de um importante elemento na discussão em torno do processo de fornecimento de assistência: os impactos da política doméstica. A assistência constitui um gasto público

significante, o que gera um grande debate no plano político doméstico do país fornecedor, permeando o executivo, o legislativo, os grupos de interesse. Para compreensão das motivações que sustentam a política japonesa de ajuda externa, pensar no processo de formulação de tal política coloca-se como um exercício interessante. Com a análise do processo doméstico de formulação da política podemos identificar os atores envolvidos, seus interesses, suas preferências e suas interações. Com essas colocações, torna-se possível a visualização de importantes fatores domésticos que definem a ODA japonesa.

Foram inseridos na Carta da ODA japonesa revisada em 2003 alguns pontos importantes: deve-se buscar (1) a formulação de uma política de ajuda externa unificada e coerente pelo governo japonês, (2) o fortalecimento de consultas políticas com os países receptores, (3) o fortalecimento das missões de campo e (4) o aprofundamento das parcerias com as entidades envolvidas nas atividades de assistência para o desenvolvimento (como ONGs e a participação pública)³⁴. Para fortalecer o *accountability*, foi estabelecido no documento que o status da implementação da política japonesa de ajuda externa, executada de acordo com as diretrizes estabelecidas pela carta, deve ser claramente divulgado no *ODA White Paper* anualmente (JAPÃO, 2003a).

Assim, na busca pela compreensão sobre a formulação da política japonesa de ajuda externa, discutiremos em um primeiro momento o processo decisório da assistência japonesa, para na sequência trabalhar o seu processo de implementação³⁵.

2.3.1 A formulação da política japonesa de ajuda

Allison (1990) elenca três modelos conceituais que podem ser entendidos como instrumentos através dos quais podemos explicar uma determinada ação ou decisão no plano internacional. O primeiro é o modelo de política racional, segundo o qual os acontecimentos no plano internacional resultam de atos de governos nacionais unificados. O segundo é o modelo do processo organizacional. Nesse modelo, os acontecimentos internacionais resultam do comportamento das organizações governamentais responsáveis pela tomada de decisão. De acordo com Bruck, Sapin e Snyder (1963), as decisões dos órgãos governamentais responsáveis acabam por desencadear rotinas organizacionais. Portanto, o comportamento dos

³⁴ Cf. JAPÃO, 2003a.

³⁵ Um quadro com o sistema de formulação e implementação da ajuda externa japonesa esquematizado graficamente pode ser observado no ANEXO II.

Estados no cenário internacional é determinado por processos organizacionais estabelecidos anteriormente.

Para a análise e entendimento do processo de formulação da política de assistência externa japonesa, é o terceiro modelo conceitual sugerido por Allison (1990), denominado modelo de política burocrática, o que se mostra mais adequado, pois tanto o modelo de política racional como o modelo do processo organizacional não apresentam recursos para explicar a complexidade desse processo por ignorar alguns fatores. De acordo com Milner (1997), ao considerarmos o Estado como um ator unitário ignorando a divisão de poder entre os atores domésticos e a diversidade de preferências, acabamos por abrir margem para a distorção no entendimento das relações internacionais. Allison (1990) faz críticas à hegemonia do modelo do ator unitário, questionando a artificialidade da separação entre o plano interno e o externo.

No modelo de política burocrática os acontecimentos externos não são frutos de atos unilaterais dos estados nem de rotinas organizacionais, mas de resultados de diversos jogos imbricados de negociações entre jogadores colocados hierarquicamente no governo nacional. Uehara (1994) aponta que o processo de formulação da política japonesa de assistência externa possui uma estrutura política indefinida e dispersa se comparada com a de outros países fornecedores de ajuda, como os Estados Unidos que possuem a USAID³⁶. “Existem no sistema japonês vários ministérios envolvidos dividindo funções, responsabilidades e interesses, nem sempre coincidentes, gerando internamente diferentes posicionamentos em torno da questão.” (UEHARA, 1994: 66). Os principais formuladores da política de ajuda japonesa são o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA), o Ministério das Finanças (MOF) e o Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI).

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA) é a autoridade na distribuição das doações, sendo também responsável por supervisionar a ajuda. É também responsável por assessorar o primeiro ministro naquilo que tange a ODA japonesa, pois esse “não tem dentro de suas diversas atribuições a ajuda externa como preocupação central” (UEHARA, 1994: 71). Dentre os ministérios envolvidos na questão, é o mais sensível às pressões internacionais, oriundas dos outros membros do DAC/OECD e dos países receptores. Por esse motivo, devido às críticas que caem sobre a ODA japonesa, tem estado à frente das iniciativas pela renovação da política de ajuda do Japão, através, por exemplo, da defesa pela ajuda não vinculada, modificação esta que resulta em melhorias na ODA japonesa em termos de

³⁶ Agência norte-americana que possui como função a formulação e execução da Assistência Oficial para o Desenvolvimento dos Estados Unidos.

qualidade. Em razão de seu maior contato com o exterior, o MOFA obteve o status de maior autoridade tanto na formulação da ODA como na sua implementação.

O Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI) é um dos mais poderosos ministérios japoneses. Inserindo interesses econômicos, comerciais e industriais na política de ajuda, representa o setor privado japonês. Exerceu forte influência na formulação da ODA japonesa nas décadas de 1960 e 1970, através, por exemplo, da defesa pela ajuda vinculada, condicionando os empréstimos e as doações ao consumo de produtos e serviços de origem japonesa³⁷. Durante muito tempo o METI foi contrário à política de priorização da ajuda não vinculada, cedendo às pressões pela desvinculação somente com a certificação da capacidade competitiva das indústrias japonesas. Dentre os ministérios envolvidos no processo de formulação da ODA, é o mais sensível ao clima doméstico, pois embora seus interesses estejam centrados no setor privado, ele é capaz de “captar os reflexos da política de ajuda na opinião pública japonesa.” (UEHARA, 1994: 69). Apesar de todas as divergências, o MOFA e o METI possuem um objetivo em comum, que consiste na ampliação do montante de recursos destinados à ajuda externa, buscando influenciar o Ministério das Finanças (MOF).

O MOF é responsável pela administração do montante destinado à ajuda externa através da definição do orçamento e pelas contribuições para os bancos de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais. Defende a eficiência na utilização dos recursos, sendo o ministério que mais se preocupa com o aumento dos gastos. Adota uma posição de grande cautela em relação às propostas de expansão do orçamento para ajuda externa, oriundas tanto do MOFA como do METI. Dentro do ministério, três departamentos lidam diretamente com a questão da ajuda externa: o Departamento de Orçamentos, o Departamento de Finanças Internacionais e o Departamento Financeiro. Esse fato indica a ampla descentralização na formulação da política, identificando mais pontos de divergência em relação à cooperação em outros níveis governamentais. O Departamento de Orçamentos e o Departamento de Finanças Internacionais demonstram cautela em relação ao crescimento dos gastos com ajuda destinada aos países em desenvolvimento. Ao passo que o Departamento Financeiro é mais favorável à expansão do montante destinado à ajuda, especialmente as multilaterais e bilaterais não vinculadas. No início dos anos 1990, a justificativa do departamento era de que medidas como essas reduziram a pressão dos demais países desenvolvidos sobre o Japão em razão de seus constantes superávits comerciais, pois uma vez não vinculada, a ajuda japonesa abriria

³⁷ UEHARA, 1994.

possibilidade de concorrência na venda de bens e serviços às empresas das nações receptoras de ajuda³⁸.

Kawai e Takagi (2004) atentam para a acentuada diferença de perspectivas entre esses três ministérios, identificando discursos diferentes naquilo que diz respeito à finalidade da ODA japonesa. Visando fortalecer os laços diplomáticos entre o Japão e as nações em desenvolvimento, o MOFA procura “*to make a greater use of aid for improving the economic, social and political conditions of the poor nations [...]*” (KAWAI; TAKAGI, 2004: 261). Em contrapartida, os autores afirmam que o objetivo do METI é usar a ajuda visando os próprios interesses econômicos japoneses. Como autoridade fiscal, o MOF entra no processo de tomada de decisão como guardião do sistema financeiro.

Akiyama e Nakao apontam que “*the involvement of ministries with varying perspectives could contribute positively to the coherence and durability of ODA policies*” (2005: 19). Os autores ressaltam que o envolvimento do METI, por exemplo, tem fortalecido a ligação entre a ODA e o setor privado (através de investimentos e do comércio), fator que consideram como essencial ao desenvolvimento sustentável dos países receptores.

Além desses três, outros ministérios também participam do processo decisório da ODA japonesa. O Ministério da Agricultura, Floresta e Pesca (MAFF), por exemplo, de acordo com Uehara (1994), em 1972, questionava a ODA pelo fato de que apenas 4,1% do montante eram destinados ao setor agrícola dos países em desenvolvimento, sendo que esses mesmos países eram responsáveis por 52,2% do total das importações japonesas de produtos primários. O MAFF buscou posição de maior destaque na formulação da política de ajuda externa, mas viu-se limitado às questões que lhe dizem respeito. O Ministério da Saúde, Trabalho e Bem Estar (MHLW) é outro exemplo de ministério que possui interesses na ODA, com a inserção das ‘necessidades humanas básicas’. Esses são sinais da descentralização do processo decisório da ajuda externa que podem ser visualizados na tabela 3, onde podemos observar que 13 ministérios e agências do governo japonês possuem uma parcela do orçamento dedicado à ajuda externa.

³⁸ Ibid.

Tabela 3 – Orçamento da ODA por Ministérios e Agências (em ¥ 100 milhões)

Ministério	2005	2006	2007	2008
Cabinet Office	57	38	37	26
National Policy Agency	32	23	30	30
Financial Services Agency	110	103	94	133
Ministry of Internal Affairs and Communications	957	954	963	913
Ministry of Justice	391	361	342	225
Ministry of Foreign Affairs	488 063	473 291	454 359	440 729
Ministry of Finance	204 101	193 225	185 292	174 155
Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology	43 809	43 228	42 688	40 539
Ministry of Health, Labor and Welfare	10 006	9 945	10 348	9 361
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	5 246	4 975	4 753	4 541
Ministry of Economy, Trade and Industry	32 118	32 255	29 182	28 314
Ministry of Land, Infrastructure and Transport	926	929	834	801
Ministry of the Environment	383	400	417	406
Total	786 198	759 728	729 339	700 173

Fontes: JAPÃO, 2006a, JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

A Agência de Planejamento Econômico (EPA), que tinha o status de agência de governo, foi desde 1955, ao lado do MOFA, do METI e do MOF, um dos principais atores na formulação da política japonesa de ajuda. O seu papel se restringia a supervisionar juridicamente os empréstimos concedidos no âmbito da ODA. A atribuição dessa atividade à EPA foi uma alternativa encontrada como solução para resolver o problema da disputa entre os três ministérios por tal controle sobre a ajuda externa. Mas o poder dessa agência no processo de tomada de decisão era demasiadamente pequeno se comparado ao dos três ministérios, já que esta não possuía “nem mesmo poder de veto sobre as decisões da política de ajuda.” (UEHARA, 1994: 73). Como apontam Kawai e Takagi (2004), em janeiro de 2001, o papel desempenhado pela EPA foi transferido ao Escritório do Gabinete, eliminando a jurisdição da agência na tomada de decisão da ODA.

De acordo com dados do Gabinete do Primeiro-Ministro (JAPÃO, 2006b), em 28 de abril de 2006 foi estabelecido o Conselho para Cooperação Econômica Externa (*Overseas Economic Cooperation Council*), que possui como objetivo “discutir importantes questões sobre a cooperação econômica externa (incluindo a ajuda oficial para o desenvolvimento, os outros fluxos oficiais e os fluxos privados como apropriado) [...]” (JAPÃO, 2006b, tradução nossa). Esse conselho é presidido pelo primeiro-ministro e possui como membros o secretário chefe do gabinete, o ministro dos negócios exteriores, o ministro das finanças e o ministro da economia, comércio e indústria. Dessa forma, é estabelecido um conselho responsável pelos

assuntos relacionados à ODA, que possui como finalidade estabelecer as diretrizes centrais da política de ajuda externa japonesa. A Carta japonesa de Assistência Oficial para o Desenvolvimento revisada em 2003 confere ao MOFA o papel central de coordenador. Visando fortalecer e ampliar a colaboração entre os ministérios e agências governamentais relacionados à ODA, foram estabelecidos foros de consulta, como a Assembléia Interministerial para a ODA.

Dessa forma, com a utilização do modelo conceitual da política burocrática, é possível um entendimento em relação à formulação da política de assistência externa japonesa.

O modelo de política burocrática não considera nenhum ator unitário, mas antes numerosos atores vistos como jogadores que não se concentram numa só questão estratégica, mas em muitos diversificados problemas internacionais, não em função de um conjunto coerente de objetivos estratégicos, mas de acordo com diversas concepções dos objetivos nacionais, organizacionais e pessoais, operando as decisões governamentais, não através de uma escolha racional, mas através de lutas que constituem a política. (ALLISON, 1990, p. 236 e 237).

Utilizando a perspectiva de Allison (1990), podemos entender que o aparelho do governo japonês constitui uma arena complexa para o jogo internacional. “A natureza dos problemas da política externa permite um desacordo fundamental, entre os homens razoáveis, sobre o que deve ser feito” (ALLISON, 1990, p. 237). Portanto, como registrou Milner (1997), não podemos entender o Estado como um ator unitário no processo de formulação das políticas no âmbito internacional. A autora entende que a política doméstica é poliárquica, composta por atores com preferências distintas que dividem poder sobre a tomada de decisão nas questões internacionais, identificando três estruturas de poder: o executivo, o legislativo e os grupos de interesse. A burocracia estatal japonesa está alocada no executivo.

Dentro de um Estado coexistem grupos com preferências distintas naquilo que se refere às questões internacionais. Consequentemente, esses grupos são afetados de forma diferente pelas políticas desenvolvidas no eixo governamental. Dessa forma, um fator determinante é a relação desses grupos com as instituições políticas relevantes no processo de formulação das políticas voltadas às relações internacionais. Milner (1997) identifica três fatores dos quais depende a continuidade desse processo: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições para divisão de poder entre eles, e por fim, a distribuição da informação entre eles. Esta última é considerada uma questão crucial, pois tem a potencialidade de determinar o desempenho dos grupos de interesse na busca por suas preferências.

De acordo com Moravcsik (1997), os grupos definem os seus interesses presumidamente de forma racional na busca de seu bem estar. Nessa lógica, a política está entrelaçada na sociedade civil doméstica e transnacional, agregando indivíduos racionais isolados que possuem distintas preferências, compromissos sociais e disponibilidade de recursos. Assim, o Estado é uma instituição representativa, e a política, é pressionada pelos interesses e poderes dos grupos presentes dentro e fora da máquina estatal que visam defender os seus interesses. Mas os grupos não exercem igual influência, fator que faz com que a estrutura das instituições estatais deva ser levada em consideração. As instituições são, de acordo com Moravcsik (1997), a ferramenta através da qual o poder social e a preferência dos grupos são traduzidos na política de Estado. Nessa perspectiva, as preferências do Estado refletem padrões de interação entre sociedades no plano transnacional.

Nesse âmbito, é possível entender de forma mais profunda as informações mencionadas anteriormente relacionadas ao processo de formulação da política japonesa de assistência para o desenvolvimento. As instituições políticas que possuem maior relevância no processo são o MOFA, o METI e o MOF, três órgãos burocráticos que fazem parte do executivo. Como já foi citado, o setor privado japonês se faz representar pelo METI. Importante ressaltar que dentro do setor privado japonês podem ser encontrados os principais grupos de interesse japoneses.

Em razão de sua força no plano doméstico, o setor privado obtém sucesso ao buscar imprimir suas preferências na assistência oficial japonesa para o desenvolvimento. Isso fica claro ao analisarmos alguns períodos da ODA japonesa. No período em que os interesses econômicos e comerciais japoneses eram muito fortes, eram claras as investidas do setor privado naquilo que concerne aos seus interesses. Os interesses do setor privado demonstravam grande alinhamento em relação às diretrizes do governo japonês na busca pelo desenvolvimento econômico, o que acabava por fortalecer o caráter econômico e comercial da ODA japonesa. Por meio da assistência, o Japão buscava mercados para os seus produtos manufaturados enquanto buscava matérias-primas para a indústria doméstica japonesa. O alto índice de assistência vinculada que condicionava a ajuda japonesa à aquisição de bens e serviços japoneses era outro fator que realçava a influência de alguns grupos de interesse.

A questão eleitoral é outro fator que exerce forte influência nas decisões de política externa japonesa. De acordo com Rosenbluth (1996), os candidatos do Partido Liberal Democrata (LDP) ao parlamento japonês se utilizavam de uma estratégia nomeada voto pessoal. O LDP foi o partido majoritário desde o pós-guerra até 1993, atingindo o que Rosenbluth chama de recorde de longevidade no poder para um partido popularmente eleito.

Nessa estratégia, os candidatos constroem um grupo de suporte pessoal baseado em favores políticos. Como já foi citado, as questões internacionais afetam os grupos de interesse japoneses de forma distinta, o que acaba por gerar preferências distintas. Em uma monarquia parlamentar como o Japão, o jogo eleitoral acaba por influenciar fortemente a formulação da política externa japonesa, afetando a assistência oficial para o desenvolvimento.

Dessa forma, podemos observar que o processo decisório da formulação da política japonesa de assistência externa para o desenvolvimento no plano doméstico constitui uma arena onde ocorre um jogo complexo, envolvendo muitas variáveis e grupos distintos buscando seus respectivos interesses. No Japão, como aponta Sunaga (2005), muito se discute em relação ao elemento do interesse nacional japonês no contexto da ODA japonesa. Essa é uma questão por demais complexa, que envolve um imbricado debate.

Podemos retomar o processo de reformulação da Carta japonesa de Assistência Oficial para o Desenvolvimento como um acontecimento que demonstrou claramente a pluralidade presente na ODA japonesa. De acordo com Sunaga (2004), a reformulação da carta em 2003 ocorreu em razão de fatores internacionais e domésticos. No plano internacional, fatores como problemas ambientais, aquecimento global, terrorismo e doenças infecciosas, particularmente o HIV/AIDS, exigiam alterações em relação à natureza da assistência japonesa. Mas a grande complexidade para a reformulação da carta estava localizada no plano doméstico japonês. O processo teve o seu início em 2002 e muitos eram os grupos envolvidos na discussão. Como observamos em uma passagem anterior, o debate não se restringiu ao governo, abrangendo também os partidos políticos, a academia, o setor privado, as ONGs e a opinião pública.

Na perspectiva das ONGs, a ODA japonesa não deveria ser um instrumento diplomático da política externa japonesa e não deveria também atender aos interesses econômicos domésticos japoneses. Na perspectiva desses grupos, o foco da ODA deveria ser a construção da paz mundial e a resolução de problemas globais. Em contrapartida, o Partido Liberal Democrata (LDP) e o setor privado requeriam a inserção do interesse japonês na carta, fator que antes não era contemplado pelo documento. A opinião pública reclamava por maior transparência e *accountability*. O nível de aprovação da ODA japonesa era baixo no início do milênio em razão da má situação fiscal japonesa, ao passo que a transparência e a eficiência eram questionadas. Uma questão muito discutida foi a de que as populações dos países receptores desconheciam a origem do dinheiro investido nos projetos de desenvolvimento. Com a redefinição da ODA, o governo japonês passou a alocar a bandeira do Japão e símbolos da ODA japonesa nas obras realizadas com a cooperação japonesa.

Assim, a redefinição da ODA japonesa através da reformulação da Carta foi, de acordo com Sunaga (2004), um balanço entre interesse nacional e valores universais. Buscaram-se avanços nos dois níveis, e com a revisão, o interesse nacional japonês foi inserido na carta. Este foi um acontecimento no qual podemos observar claramente a diversidade dos grupos envolvidos pela ajuda externa japonesa.

A perspectiva do jogo de dois níveis trabalhada por Putnam (1988) nos proporciona alguns artifícios que contribuem para a compreensão da formulação da política japonesa de ajuda externa. Nessa perspectiva, as negociações ocorrem em dois níveis, o doméstico e o internacional, sendo que ambos os níveis apresentam interdependência entre si. Ao desenvolver a sua perspectiva, Putnam cita o caso do Japão, utilizando como exemplo a Conferência de Bonn de 1978, quando os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão discutiram propostas objetivando a recuperação econômica global após o primeiro choque do petróleo. Nesse caso, os interesses do Ministério do Comércio Internacional e Indústria³⁹ (MITI), da Agência de Planejamento Econômico e alguns políticos do Partido Liberal Democrata (LDP), aliados às pressões norte-americanas, derrubaram a resistência do Ministério das Finanças (MOF).

Características semelhantes podem ser observadas no processo de formulação da política japonesa de ajuda externa. Os japoneses chamam essas pressões externas de *gaiatsu*, e esses vetores externos influenciam de forma significativa a definição da ajuda japonesa. Podemos identificar dois tipos de fontes de pressões. Um deles é constituído, obviamente, pela própria demanda dos países receptores, que podem não ser compatíveis com as intenções japonesas. O outro tipo é mais vigoroso ao interferir na formulação da política japonesa de ajuda externa: a pressão dos outros fornecedores de ODA, dos outros membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da OECD. Esses países criticam constantemente a qualidade da ajuda japonesa, caracterizando-a como um instrumento através do qual o Japão promove seus interesses econômicos⁴⁰. Como já colocamos, o MOFA é o ator do jogo político japonês mais suscetível às pressões internacionais, e utiliza essas pressões para fortalecer seus movimentos na busca pelo aperfeiçoamento da qualidade da ODA japonesa no plano doméstico.

³⁹ Em janeiro de 2001, no contexto de uma reforma administrativa no governo central japonês, o Ministério do Comércio Internacional e Indústria (MITI) passou a se chamar Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI), nome pelo qual já citamos tal ministério.

⁴⁰ Veremos os objetos que geram essas impressões no decorrer deste capítulo, ao avaliar a proporção de doações da ODA japonesa, sua relação com o PIB, seu *grant element*, etc.

Um país, em especial, interfere na definição da ajuda externa japonesa: os Estados Unidos. Muitos trabalhos foram desenvolvidos na busca pela compreensão de como ocorre essa interferência. Seus autores lançaram seus olhares através de ângulos diferentes, o que nos proporciona um rico material para compreender essa relação. Temos trabalhos que demonstram o sucesso norte-americano ao buscar influenciar a ODA japonesa, aproveitando-se da pluralidade de atores envolvidos no processo decisório da ajuda externa e de seus respectivos conflitos de interesses (ORR, 1988; ORR, 1989; ORR, 1990). Essas constatações são válidas em especial para a ODA distribuída fora do continente asiático. Outros, olhando especificamente para a América Latina, apontam para a percepção japonesa de que essa região consiste em uma área de influência norte-americana. Isso faz com que a posição dos Estados Unidos seja um fator fundamental na distribuição da ODA japonesa para a América Latina (KATADA, 1994; KATADA, 1997; TUMAN *et al.*, 2001; KATADA 2008).

Miyashita (1999; 2001), por sua vez lançou o seu foco sobre casos específicos onde os interesses japoneses e norte-americanos eram claramente opostos: a ajuda para a China no período que seguiu o incidente de *Tiananmen* (1989) e a ajuda para a Rússia após o colapso da União Soviética. Em relação ao primeiro caso, os interesses econômicos e o desejo diplomático de manter relações amigáveis com a China eram motivos suficientes para a manutenção da ajuda japonesa para o país apesar do Massacre da Praça da Paz Celestial. Porém, a pressão norte-americana pela aplicação de sanções determinou a suspensão da ajuda japonesa para a China, contrariando seus interesses⁴¹. Já no segundo caso, o Japão não tinha interesse em fornecer assistência para as reformas econômicas russas durante a década de 1990. O motivo era o litígio territorial entre os dois países sobre o controle das ilhas localizadas ao norte do Japão. Porém, o interesse norte-americano em promover as reformas econômicas russas forçou o fluxo de assistência japonesa para esse país. “*In the absence of gaiatsu, Japan would have behaved differently*” (MIYASHITA, 2001: 58).

2.3.2 A implementação da ajuda japonesa

A ajuda externa japonesa é distribuída sob três formas distintas: financiamento a fundo perdido, empréstimos e cooperação técnica. Ao longo do período analisado neste trabalho

⁴¹ Os interesses japoneses eram mais fortes se comparados à posição japonesa em relação aos direitos humanos. Como veremos no terceiro capítulo, acontecimentos semelhantes de violação aos direitos humanos não resultaram na suspensão da ajuda externa para alguns países em razão de interesses econômicos e diplomáticos japoneses. Nesses casos, a posição norte-americana foi mais branda em relação à conduta japonesa. Podemos citar, como exemplo, o caso da Indonésia após o incidente de Dili em 1991.

(2003-2008), três órgãos do governo japonês eram os responsáveis por cada uma dessas modalidades na distribuição da ODA. As doações foram executadas pelo próprio MOFA através de suas missões diplomáticas instaladas nos países receptores. Os empréstimos foram realizados pelo Banco de Cooperação Internacional do Japão (JBIC) e a cooperação técnica foi implementada pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Essa configuração foi profundamente modificada em 2008, ano que limita o período analisado neste trabalho. No dia 01 de outubro de 2008, consolidou-se uma reforma na implementação da ODA japonesa, simbolizada pela criação da nova JICA que se tornou a maior agência de assistência bilateral para o desenvolvimento do mundo (JICA, 2008). A finalidade dessa reforma foi unir a ODA japonesa em suas três modalidades sob a responsabilidade de uma única agência.

O financiamento a fundo perdido consiste em uma doação que de acordo com a conceituação da OECD possui o *grant element* igual a 100%, e no âmbito da ODA japonesa, teve como órgão responsável até 2008 o MOFA. As doações foram realizadas através das missões diplomáticas instaladas nos países receptores, embaixadas e consulados. No Brasil, por exemplo, o financiamento a fundo perdido foi executado através de um programa chamado Assistência para Projetos Comunitários (APC). Essa modalidade foi introduzida no país em 1999, sendo que a coordenação do processo de cooperação ficou a cargo das embaixadas e consulados japoneses no Brasil nas suas respectivas jurisdições (JAPÃO, 2008a).

As doações realizadas no âmbito da APC foram destinadas a projetos de pequeno porte que apresentaram como objetivo a promoção do desenvolvimento socioeconômico de uma dada comunidade, além de beneficiar diretamente tal comunidade. Grande parte dos projetos aprovados para a efetuação da doação foi ligada às áreas de atendimento às necessidades humanas básicas. As áreas prioritárias são saúde, educação básica, bem estar público e meio ambiente. Em razão de o programa ser destinado a projetos de pequeno porte, as doações não apresentam valores altos. O teto para o programa é de US\$ 90.000,00. As organizações qualificadas para a solicitação do financiamento a fundo perdido são governos locais, entidades de atendimento básico em educação e saúde e ONGs⁴².

Entre 2003 e 2008, os empréstimos foram responsabilidade do JBIC. Criado em 1999, o JBIC incorporou dois organismos distintos, o Banco de Exportação e Importação do Japão (JEXIM) e o Fundo de Cooperação Econômica no Exterior (OECE). O JEXIM possuía como

⁴² Ibid.

principal função o fornecimento de apoio financeiro para o investimento externo e o comércio internacional das empresas japonesas, enquanto o OECF era o executor dos empréstimos na forma de assistência oficial para o desenvolvimento. Dentro da lógica japonesa de cooperação econômica internacional, integrando em alto grau o capital privado e a ODA, o JBIC foi criado centralizando todas essas operações. Porém, em 2008, os empréstimos ODA passaram para a jurisdição da JICA, enquanto as operações que possuem como objetivo a promoção das atividades econômicas japonesas no exterior passaram a ser controladas pela Corporação Financeira do Japão (JFC).

O JBIC era uma instituição constituída por capital do governo japonês. Suas operações de empréstimos ODA apresentavam juros subsidiados pelo governo japonês e longo prazo de amortização, elevando o *grant element* desses empréstimos para mais de 25% caracterizando-os como ODA. Utilizando novamente o Brasil como exemplo, podemos destacar dentre os projetos financiados pelo JBIC: o projeto de rebaixamento do rio Tietê em São Paulo, o projeto de despoluição da Baía da Guanabara no Rio de Janeiro, o projeto de recuperação ambiental da Baixada Santista, o PROÁGUA, e o projeto de irrigação na região de Cerrado, que proporcionou as condições necessárias para que o Brasil se tornasse um dos maiores produtores de soja do mundo (JBIC, 2006).

A cooperação técnica internacional japonesa, implementada pela JICA, consiste na transferência de conhecimento, técnicas e tecnologia para o desenvolvimento de determinado projeto. Essas transferências ocorrem através do treinamento de recursos humanos, fornecimento de técnicos, peritos e equipamentos japoneses. A cooperação técnica da JICA ocorreu por meio de cinco modalidades, a saber: projeto de cooperação técnica, estudo para o desenvolvimento, programas de treinamento para terceiros países, cooperação técnica para projetos comunitários e programa de treinamento (JICA, 2008). De acordo com a definição da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o conceito de cooperação técnica pode ser definido da seguinte forma:

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. (BRASIL, 2004).

A JICA é a instituição responsável pela cooperação técnica japonesa desde 1974. A sua criação, detalhada por Rix (1980), consistiu em uma consequência do descentralizado processo de formulação da política japonesa de ajuda externa. No início da década de 1970, o MAFF manifestou o interesse em criar uma agência para cooperação técnica internacional com enfoque voltado para projetos agrícolas. Durante o processo de definição do orçamento do governo japonês para o ano fiscal de 1973 dirigido pelo MOF para a posterior votação na Dieta Nacional do Japão, esse ministério apresentou um projeto demandando recursos para a criação da referida agência. Ao tomar conhecimento das intenções do MAFF, o MITI apresentou ao MOF um projeto semelhante, solicitando um aporte de recursos para o desenvolvimento de uma agência de cooperação voltada ao comércio e à indústria. Os dois projetos não avançaram na definição do orçamento, mas o debate permaneceu latente no ano posterior. Dessas iniciativas individuais, que simbolizam a luta por recursos entre os atores domésticos, surgiu como solução a ideia da criação de uma nova agência para a cooperação técnica japonesa consumada em 1974 nos moldes da JICA. Com o intuito de satisfazer aos interesses dos atores envolvidos, foi desenhada uma estrutura organizacional na qual os cargos executivos eram repartidos entre o MOFA, o MOF, o MITI e o MAFF (RIX, 1980).

Muito tempo se passou desde então, e em 2008 a JICA passou por uma reforma que lhe proporcionou a jurisdição sobre toda a ajuda externa bilateral japonesa, nas suas três modalidades. A agência já havia obtido o caráter de uma instituição administrativa independente no ano da revisão da Carta da ODA japonesa em 2003. Com a reforma de 2008, toda a ODA japonesa foi alocada sob um único guarda-chuva, o que possibilita maior interação entre os fluxos da assistência japonesa em prol de maior eficácia (JAPÃO, 2007a).

Importante salientar que, desde o seu início, a assistência japonesa foi realizada em um sistema de requisições. Isso significa que a cooperação japonesa ocorre de acordo com a demanda das nações receptoras. Ou seja, a ODA japonesa é distribuída de acordo com a solicitação dos países receptores. Porém, na prática, os oficiais do governo japonês alocados nas missões diplomáticas ou nos escritórios regionais da JICA e do JBIC exerceram importante papel na prospecção de projetos de cooperação junto aos governos locais. De acordo com Rix (1980), o setor privado já exerceu um papel muito influente nessa prospecção, favorecendo obviamente seus interesses específicos. Ao longo das décadas de 1960 e 1970 em particular, as empresas de consultoria em engenharia que atuavam principalmente nos países do sudeste asiático desempenharam uma prospecção significativa em prol de seus interesses. Arase (1994: 199) acrescenta que o setor privado continuou ao longo dos anos 1990 bastante envolvido nos procedimentos da ajuda externa japonesa,

buscando empregar a ODA no auxílio da colocação japonesa na divisão internacional do trabalho, o que nos remete à perspectiva da teoria do sistema mundo sobre a ajuda externa trabalhada no primeiro capítulo.

2.4 Distribuição da ODA japonesa entre 2003 e 2008

Ao longo da primeira década do século XXI, o Japão desempenhou um importante papel entre os principais fornecedores de assistência externa para o desenvolvimento. O objetivo desta parte do trabalho consiste em discutir a distribuição da ODA japonesa entre os anos de 2003 e 2008. A primeira questão sobre a qual podemos inquirir advém do ponto de partida cronológico estabelecido: a revisão da Carta da Assistência Oficial para o Desenvolvimento proporcionou mudanças nos padrões da ajuda externa japonesa?

Retornamos ao ano de 1992 com o objetivo de verificar se o advento da Carta influenciou a distribuição da ODA japonesa. Como observamos na primeira parte deste capítulo, as motivações econômicas e comerciais sempre foram latentes na política japonesa de ajuda externa, predominando até a década de 1970. Na virada da década de 1970 para a década de 1980, ocorreu um amadurecimento do papel político da assistência. Notamos também que a Carta de 1992 atenuava o papel comercial da ODA, lançando o foco para questões humanitárias e ambientais. Nas palavras de Furuoka:

The introduction of the ODA Charter in 1992 can be seen as Japan's official pledge to pay more attention to political conditions in recipient countries and to impose political conditionalities on them. However, in practice, the Japanese government has continued using foreign aid as a diplomatic tool to pursue own economics interests. (2009: 13)

Essa interpretação decorre da análise das características apresentadas na distribuição da ajuda japonesa nos anos posteriores ao estabelecimento da Carta realizada por Furuoka. As características observadas estão relacionadas à qualidade da ajuda, e apesar do fluxo da ajuda japonesa superar quantitativamente o fluxo de todos os outros fornecedores ao longo da década de 1990, o desempenho japonês foi alvo de críticas proferidas pelos membros do DAC. Quatro importantes fatores utilizados para interpretar a qualidade da ajuda são: (1) o valor total destinado a ODA como proporção do PIB, (2) a proporção das doações no total da assistência bilateral, (3) o *grant element* e (4) a proporção de ajuda não vinculada (*untied aid*). Todos esses fatores são utilizados para a análise da qualidade da ODA, sendo que motivações comerciais e econômicas afetam esses fatores de forma negativa, desqualificando a ajuda.

Como percentagem do PIB (1), a média da ODA japonesa durante a década de 1990 permaneceu abaixo da média calculada entre os membros do DAC. No ano de 1999, a ODA japonesa representou 0,27% do PIB japonês, ao passo que a ODA dinamarquesa representou 1,06% de seu PIB e a holandesa 0,82% (FURUOKA, 2009: 6). Já a proporção das doações no total da ODA bilateral japonesa (2), durante 1997, somou 39,6%. No mesmo ano, a média do DAC era 77,8%. Os países da Escandinávia, Austrália e Nova Zelândia apresentavam os índices de maior qualidade, com a proporção das doações atingindo quase 100% do total da ODA⁴³.

O *grant element* (3), como já foi observado no primeiro capítulo, representa o grau de concessão da ODA em termos de taxa de juros, carência, etc. Como também já foi observado, para que um fluxo de recursos seja considerado ODA é necessário que o seu *grant element* seja igual ou superior a 25%, sendo que 100% corresponde a uma doação. Bom, o *grant element* do total da ODA japonesa em 1997 foi 78,6%, e como colocou Furuoka (2009: 9), um dos mais baixos do DAC. Como lembrou o autor, Austrália e Nova Zelândia forneciam apenas doações, o que fazia com que o *grant element* dos totais de sua ODA correspondesse a 100%. Noruega, Suécia e Finlândia apresentaram índices semelhantes. O *grant element* está diretamente relacionado à proporção de doações no total da ajuda bilateral.

Ao observarmos a proporção da ajuda não vinculada (4), a situação melhorou para o Japão. Entre 1995 e 1999 o Japão apresentou, ao lado da Suécia e da Suíça, os melhores índices. A média da proporção da ajuda não vinculada oferecida no período foi superior a 90%. “Aparentemente, o Japão prefere fornecer empréstimos não vinculados a doações não vinculadas”⁴⁴ (FURUOKA, 2009: 11).

Frente às críticas proferidas pelos membros do DAC, os japoneses reconheceram os baixos índices comentados acima. Porém, Furuoka (2004: 9) colocou que, ao longo da década de 1990, eles insistiam que os baixos índices de *grant element*, assim como as baixas proporções de doações no total da ODA bilateral, não deveriam levar a um subentendimento de que os benefícios proporcionados pela ajuda japonesa eram inferiores aos benefícios da ajuda oferecida por outros países. Embasando esse posicionamento, o autor coloca que no ano de 1994 apenas as doações japonesas (US\$ 8,98 bilhões) superavam o valor total da ODA fornecida pela França (US\$ 8,47 bilhões), que nesse mesmo ano foi o terceiro maior

⁴³ Ibid., p. 8.

⁴⁴ Traduzido pelo autor. Citação original: “[...] apparently, it prefers to give untied loans rather than untied grants” (FURUOKA, 2009: 11)

fornecedor de assistência externa atrás apenas do próprio Japão e dos Estados Unidos (ver Tabela 1).

Como já observamos, o volume total da ODA japonesa sofreu uma queda na virada do século XX para o XXI. E no ano de 2003, a Carta da ODA japonesa passou por um processo de revisão. Mesmo com essas fortes mudanças estruturais, os padrões colocados acima não se modificaram de forma significativa. Como já observamos na parte inicial deste capítulo, o Japão desempenhou o papel de maior fornecedor de ajuda externa ao longo de toda a década de 1990, mas a partir de 2001 passou a apresentar quedas no volume de recursos destinados à ODA. Nesse mesmo ano de 2001, o Japão (US\$ 9,8 bilhões) perdeu a posição de maior fornecedor de assistência externa para os Estados Unidos (US\$ 11,4 bilhões), o que pode ser averiguado na tabela 1. Nos dois anos posteriores, 2002 e 2003, essa configuração se repetiu com o aumento da ODA norte-americana e a queda da ajuda japonesa⁴⁵.

A partir de 2004, após a revisão da Carta da ODA japonesa em 2003, o volume da ajuda japonesa volta a subir, mas como já observamos no início deste capítulo, não acompanhou o substancial aumento de recursos destinados à ODA pelos norte-americanos. Como foi possível observar na Tabela 2, o Japão ocupou a posição de segundo maior fornecedor de assistência para o desenvolvimento até 2005. Em 2006, foi ultrapassado pelo Reino Unido, e em 2007 pela Alemanha e pela França. Essa configuração de 2007 foi mantida em 2008⁴⁶. Portanto, o Japão passou a ser o terceiro maior fornecedor de ajuda externa em 2006 e quinto em 2007, o que foi mantido em 2008.

Durante esse período, a proporção entre a ajuda externa e a Renda Nacional Bruta⁴⁷ japonesa não mudou de forma drástica, o que pode ser observado na tabela 4. Ou seja, a proporção continuou como uma das mais baixas dentre todos os membros do DAC, e longe da meta estipulada de 0,7%. O melhor resultado foi obtido em 2005, quando a ODA representou 0,28% da Renda Nacional Bruta japonesa. Já o pior resultado ocorreu em 2007, quando a proporção foi de 0,17%. O resultado foi muito aquém se comparado ao dos países que superaram a meta de 0,7% (Suécia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca e Holanda, que em 2008 atingiram, respectivamente, 0,98%, 0,97%, 0,88%, 0,82% e 0,80%).

⁴⁵ No ano de 2002, a ODA norte-americana totalizou US\$ 13,3 bilhões, ao passo que a japonesa somou US\$ 9,3 bilhões. Em 2003, a ajuda norte-americana foi de US\$ 16,3 bilhões, e a japonesa apresentou nova queda somando US\$ 8,9 bilhões (ver tabela 1).

⁴⁶ Em 2006, o volume da ODA japonesa caiu para US\$ 11,1 bilhões, ao passo que a britânica subiu para US\$ 12,4 bilhões. Em 2007, a ODA japonesa caiu abruptamente para US\$ 7,7 bilhões, a alemã subiu para US\$ 12,3 bilhões e francesa para US\$ 9,9 bilhões (ver tabela 2).

⁴⁷ A Renda Nacional Bruta é utilizada em substituição ao PIB nos cálculos aqui apresentados, pois é a variável utilizada pela OECD. A Renda Nacional Bruta (em inglês, *Gross National Income*, GNI), consiste no PIB somado ao rendimento oriundo do exterior subtraído por pagamentos semelhantes a outros países.

Tabela 4 – Relação ODA - Renda Nacional Bruta (%)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Suécia	0,70	0,77	0,92	1,02	0,93	0,98
Luxemburgo	0,80	0,85	0,87	0,89	0,90	0,97
Noruega	0,92	0,87	0,93	0,89	0,95	0,88
Dinamarca	0,84	0,84	0,81	0,80	0,81	0,82
Holanda	0,81	0,74	0,82	0,81	0,81	0,80
Irlanda	0,41	0,39	0,41	0,54	0,54	0,59
Bélgica	0,61	0,41	0,53	0,50	0,43	0,48
Reino Unido	0,34	0,36	0,48	0,51	0,36	0,45
Finlândia	0,34	0,35	0,47	0,40	0,40	0,44
Áustria	0,20	0,24	0,52	0,47	0,49	0,43
Espanha	0,25	0,26	0,29	0,32	0,41	0,43
Suíça	0,38	0,37	0,44	0,39	0,37	0,42
França	0,41	0,42	0,47	0,47	0,39	0,39
Alemanha	0,28	0,28	0,35	0,36	0,37	0,38
Austrália	0,25	0,25	0,25	0,30	0,30	0,32
Canadá	0,26	0,26	0,34	0,29	0,28	0,32
Nova Zelândia	0,23	0,23	0,27	0,27	0,27	0,30
Portugal	0,21	0,63	0,21	0,21	0,19	0,27
Itália	0,16	0,15	0,29	0,20	0,19	0,22
Grécia	0,21	0,23	0,24	0,17	0,16	0,20
Japão	0,20	0,19	0,28	0,25	0,17	0,19
Estados Unidos	0,21	0,23	0,22	0,18	0,16	0,19
Média (DAC)	0,41	0,42	0,47	0,31	0,28	0,47

Fontes: JAPÃO, 2004b; JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

Em relação à proporção das doações frente ao total da ajuda bilateral, os números apresentados pelo Japão entre 2003 e 2008 não foram muito diferentes se comparados aos números da década de 1990. Além de a proporção ser muito inferior à média dos membros do DAC, o índice japonês é o mais baixo dentre todos os membros do DAC, como pode ser observado na tabela 5. No biênio 2006/2007, por exemplo, as doações totalizaram 52,2% do total da ODA bilateral japonesa, ao passo que a média do DAC era de 90,2%. O país com o segundo pior resultado no mesmo período, a Alemanha, apresentou uma relação bastante superior se comparada à japonesa, 85,7%. Canadá, Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia e Grécia forneceram apenas doações, apresentando uma proporção de 100%.

Tabela 5 – Relação Doações - ODA (%)

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Canadá	100,0	100,0	100,0
Áustria	100,0	100,0	100,0
Irlanda	100,0	100,0	100,0
Luxemburgo	100,0	100,0	100,0
Holanda	100,0	100,0	100,0
Nova Zelândia	100,0	100,0	100,0
Grécia	100,0	100,0	100,0
Estados Unidos	99,9	99,9	99,9
Dinamarca	98,3	99,2	99,3
Suécia	99,7	99,7	98,8
Suíça	98,6	98,2	98,5
Noruega	83,8	86,3	98,3
Bélgica	98,6	98,1	98,2
Finlândia	98,9	98,6	96,9
Austrália	100,0	99,4	96,4
Portugal	96,7	94,5	95,0
Reino Unido	95,7	95,7	94,0
Itália	91,8	87,9	90,8
Espanha	85,1	87,9	90,8
França	86,3	86,9	85,9
Alemanha	82,6	82,4	85,7
Japão	54,1	54,1	52,2
Média (DAC)	89,0	89,4	90,2

Fontes: JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO 2010a.

Assim como na proporção das doações para o total da ODA bilateral, o Japão apresentou também os piores resultados na média do *grant element* entre os membros do DAC. Porém, apesar de ficar também abaixo da média, a diferença não foi abrupta como no caso anterior. A média do *grant element* japonês flutuou entre 88,0% e 88,4% entre 2003 e 2008, como pode ser observado na tabela 6.

Tabela 6 – Grant element dos membros do DAC (%)

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Estados Unidos	100,0	100,0	100,0
Reino Unido	100,0	100,0	100,0
Canadá	100,0	100,0	100,0
Suécia	100,0	100,0	100,0
Áustria	100,0	100,0	100,0
Dinamarca	100,0	100,0	100,0
Finlândia	99,9	100,0	100,0
Irlanda	100,0	100,0	100,0
Luxemburgo	100,0	100,0	100,0
Holanda	100,0	100,0	100,0
Nova Zelândia	100,0	100,0	100,0
Noruega	100,0	100,0	100,0
Suíça	100,0	100,0	100,0
Grécia	100,0	100,0	100,0
Austrália	100,0	100,0	99,9
Bélgica	99,7	99,5	99,6
Itália	97,3	97,1	98,8
Alemanha	95,8	97,4	95,7
Espanha	97,7	95,0	95,2
França	95,2	94,8	93,7
Portugal	91,4	97,3	90,3
Japão	88,1	88,4	88,0
Média (DAC)	97,2	97,5	97,3

Fontes: JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO 2010a.

Como já observamos na parte inicial deste capítulo a ajuda vinculada (*tied aid*) sempre esteve presente na ODA japonesa, o que a tornava alvo de duras críticas no plano externo, principalmente no âmbito do DAC, desde a década de 1970. Após uma política de desvinculação, os japoneses atingiram bons resultados. Como já observamos, ao longo da década de 1990, o Japão esteve entre os países com a maior proporção de ajuda não vinculada frente ao total da ODA, apresentando os melhores índices entre 1995 e 1999 ao lado da Suécia e da Suíça (acima de 90%). Entre 2003 e 2008, a proporção continuou no mesmo patamar, com 95,1% em 2007 (ver tabela 7).

Tabela 7 – Proporção da ajuda não vinculada dos membros do DAC (%)

País	2005	2006	2007
Reino Unido	100,0	100,0	100,0
Suécia	98,3	100,0	100,0
Irlanda	100,0	100,0	100,0
Luxemburgo	99,1	100,0	100,0
Noruega	99,6	99,8	99,9
Suíça	97,4	96,3	99,7
Austrália	71,9	0,0	98,4
Dinamarca	86,5	95,3	95,5
Japão	89,6	95,6	95,1
Alemanha	93,0	93,3	93,4
França	94,7	95,6	92,6
Bélgica	95,7	90,7	92,0
Finlândia	95,1	86,5	90,7
Espanha	86,6	82,8	89,1
Nova Zelândia	92,3	87,8	87,8
Áustria	88,7	89,5	86,6
Holanda	96,2	100,0	81,1
Canadá	59,4	62,9	74,6
Estados Unidos	-	0,0	68,5
Itália	92,1	77,0	59,8
Portugal	60,7	61,3	58,0
Grécia	73,6	39,1	42,3
Média do DAC	91,8	94,5	84,6

Fontes: JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO 2010a.

Nesses fatores analisados, o século XXI não proporcionou modificações significativas na distribuição da ODA japonesa. Porém, uma característica da ajuda externa mudou bastante entre 2003 e 2008 alterando de forma substancial o perfil da ODA japonesa: sua distribuição geográfica. Como já observamos, desde a década de 1950 quando começava a tomar forma, a ajuda externa japonesa sempre teve como foco o continente asiático. O ano de 1970 foi representativo, com 98,2% da ODA japonesa alocada na Ásia (JAPÃO, 2010a: 28). Esse foco foi reafirmado com a revisão da Carta da ODA japonesa em 2003. Como já observamos, o documento estabelece em suas páginas a Ásia como região prioritária para a ODA japonesa. Porém, analisando a tabela 8, nos deparamos com uma modificação notável. No período compreendido entre 2003 e 2008 a proporção da ajuda japonesa destinada à Ásia diminuiu gradativamente. Em 2003, 53,6% de toda a ODA bilateral japonesa foi distribuída entre os países asiáticos. Até 2008 o volume destinado à região sofreu consecutivas quedas chegando a 15,5%, com exceção de 2007 quando a proporção teve um leve aumento se comparada à do ano anterior.

Tabela 8 – Distribuição da ODA bilateral japonesa por região

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ásia	53,6%	42,7%	36,7%	26,6%	28,0%	15,5%
Oriente Médio*	6,9%	17,3%	33,2%	14,1%	16,2%	34,2%
África	8,8%	10,9%	10,9%	34,1%	29,1%	20,1%
América Latina	7,7%	5,2%	3,9%	5,8%	3,9%	3,9%
Oceânica	0,9%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,1%
Europa	3,6%	2,4%	3,0%	3,0%	1,9%	2,2%
Outros**	18,5%	20,8%	11,4%	15,4%	19,7%	23,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100%

* Classificação das regiões estabelecida pelo MOFA. Os países do Oriente Médio estão alocados nessa categoria (e não na Ásia), juntamente aos países do norte da África (ver ANEXO III).

** A categoria “Outros” representa a cooperação cuja região para qual é destinada não pode ser definida, por exemplo: envio de equipes de pesquisa para mais de uma região; subsídios para organizações de apoio a estudantes estrangeiros; custos administrativos; promoção da sensibilização pelo desenvolvimento, etc.

Fontes: JAPÃO, 2004b; JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

No ano de 2006, a Ásia (26,8%) já não era a região onde se concentrava a maior parte da ODA japonesa, pois o maior volume foi destinado à África (34,2%). Em 2007, observamos um cenário semelhante, com o a Ásia recebendo 28% de toda a ajuda bilateral e a África 29,1%. Já no ano de 2008 o cenário mudou novamente, e a região que recebeu a maior parte da ODA bilateral japonesa foi o Oriente Médio (34,2%). A África recebeu o segundo maior volume (20,1%), e a Ásia recebeu o terceiro maior volume, apenas 15,5%, o que era inimaginável há poucos anos atrás. O volume destinado à América Latina sofreu leve queda entre 2003 e 2008 (7,7% em 2003 para 3,9% em 2008); e o destinado à Oceania e ao leste europeu não sofreu grandes oscilações (0,9% para 1,1% e 3,6% para 2,2% respectivamente). Importante salientar que a classificação das regiões aqui utilizada é a mesma utilizada pelo Ministério dos Negócios Exteriores (MOFA) do Japão (ver ANEXO III).

Essa alteração encontrada no balanço da distribuição da ajuda externa japonesa é bastante intrigante, pois ocorreu gradativamente após 2003, ano em que a nova Carta da ODA japonesa reforçou a condição prioritária dos países asiáticos como receptores da assistência japonesa. A justificativa para essa condição teve sua argumentação baseada no objetivo principal da ajuda japonesa, que além de contribuir para a paz e o desenvolvimento dos países assistidos, consiste em contribuir para a prosperidade do próprio Japão. Essa linha de raciocínio embasava a ideia de que a maior parte da ODA japonesa deveria continuar sendo destinada à Ásia, como sempre foi desde o seu início em 1954. Em razão da proximidade geográfica e da profunda relação de interdependência econômica entre o Japão e os países da região, principalmente do sudeste asiático, as condições internas destes países o afetariam

diretamente. Porém, entre 2003 e 2008, o volume da ODA japonesa destinada à Ásia diminuiu abruptamente.

Os motivos para redução de tal magnitude correspondem ao aumento do volume da ajuda bilateral à África e ao Oriente Médio, como já foi observado. A explicação para esse desvio de recursos assenta sobre dois leitos. Primeiro, o volume destinado ao Oriente Médio está diretamente relacionado ao mesmo motivo que levou os norte-americanos a expandir de forma avassaladora o volume de recursos destinados à ajuda externa: a “Guerra contra o Terror”. Afeganistão e Iraque receberam grandes montantes de ajuda externa japonesa destinada aos seus processos de reconstrução. Cabe ressaltar que a aplicação da ajuda externa em processos de reconstrução está prevista na Carta da ODA, no contexto da quarta questão prioritária, “construção da paz”.

Segundo, o crescimento do volume destinado à África (subsaariana) é o resultado de alterações na orientação política da ajuda externa japonesa. Como já observamos, os fatores comerciais sempre estiveram presentes na ODA japonesa. Com a adoção da Carta da ODA em 1992, e sua revisão em 2003, os valores humanitários e a promoção das necessidades humanas básicas ganharam destaque na ODA japonesa. A efetividade dessa mudança de raciocínio sempre foi questionada, sendo que muitos autores (OISHI; FURUOKA, 2003; PANZIM, 2008) continuaram a identificar os interesses comerciais como as motivações que delinearão a assistência japonesa. O caráter humanitário foi interpretado como retórica. Porém, a ODA japonesa para a África teve seu volume expandido consideravelmente. Na prática, além do aumento dos recursos destinados à assistência para a África, a alta proporção pode ser também explicada pelo perdão de dívidas de países africanos (as estatísticas colocadas na tabela 7 levam em conta os valores correspondentes ao perdão de dívidas).

No ano de 1993, o governo japonês organizou pela primeira vez a Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano⁴⁸ (TICAD), adotando a “Declaração de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano”. A iniciativa proporcionou melhor contato entre o governo japonês e os governos dos países africanos, contribuindo para a eficácia da ajuda destinada à África. *“We acknowledge some relevance of the Asian experience for African development. The very diversity of successful Asian countries gives hope that lessons can be drawn for African development”* (JAPÃO, 2007c).

Ao avaliar a distribuição da assistência externa japonesa individualmente, é possível notar que apesar de o volume total destinado à Ásia ter diminuído abruptamente entre 2003 e

⁴⁸ *Tokyo International Conference on African Development (TICAD).*

2008, os países asiáticos continuaram como os maiores receptores (ver tabela 9). Ao analisar a distribuição da ODA japonesa a partir dessas lentes, podemos notar que os interesses econômicos japoneses continuaram presentes. Dentre os maiores receptores no período compreendido entre 2003 e 2008, identificamos Indonésia, China, Filipinas, Malásia e Índia, grupo de países que apresenta uma grande importância econômica para o Japão. Com exceção da China, todos se destacaram na distribuição da ODA japonesa desde o seu início na década de 1950⁴⁹.

Tabela 9 – Dez maiores receptores de ODA bilateral japonesa

Pos.	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Indonésia	China	Indonésia	China	Vietnã	Vietnã
2	China	Iraque	China	Vietnã	China	Índia
3	Filipinas	Vietnã	Vietnã	Filipinas	Malásia	Turquia
4	Vietnã	Malásia	R. D. Congo	Paquistão	Filipinas	China
5	Índia	Filipinas	Sri Lanka	Sri Lanka	Camboja	Afeganistão
6	Paquistão	Sri Lanka	Iraque	Malásia	Iraque	Malásia
7	Sri Lanka	Afeganistão	Filipinas	Romênia	Afeganistão	Camboja
8	Cazaquistão	Paquistão	Camboja	Afeganistão	Índia	Sudão
9	Afeganistão	Cazaquistão	Paquistão	Camboja	Turquia	Marrocos
10	Camboja	Uzbequistão	Índia	Quênia	Armênia	Sri Lanka

* Excluding the debt relief amount.

Fontes: JAPÃO, 2004b; JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

Identificamos também dentre os maiores receptores de ajuda japonesa no período países que apresentam baixo nível de desenvolvimento, como o Camboja e o Quênia. Encontramos países que ainda enfrentam um processo de transição econômica iniciado com a desintegração da União Soviética: Cazaquistão e Uzbequistão. Em situação semelhante de transição econômica identificamos o Vietnã, destaque na distribuição da ajuda externa japonesa entre 2003 e 2008 ao subir no ranking dos maiores receptores da ODA japonesa (4º em 2003, 3º em 2004 e 2005, 2º em 2006, 1º em 2007 e 2008).

Cabe ainda constar dentre os maiores receptores de ajuda externa japonesa a presença do Afeganistão, Iraque e Sri Lanka. O alto volume de recursos destinado a esses países é destinado a processos de reconstrução pós-conflitos armados. Essa orientação observada na assistência oferecida a esses países é fundamentada pela Carta da ODA japonesa revisada em 2003, pois dentre as questões prioritárias, dentro da ideia de “construção da paz”, está discriminada a aplicação da ajuda em processos de reconstrução pós-conflitos.

⁴⁹ Para visão mais ampla sobre os maiores receptores da ODA japonesa, ver ANEXO IV, onde constam os 30 maiores receptores da ODA bilateral japonesa, tanto em sua totalidade (incluindo perdão de dívidas e não incluindo o perdão de dívidas) como dividida por modalidades (doações, empréstimos e cooperação técnica).

3 A AJUDA NA POLÍTICA EXTERNA JAPONESA

O objetivo deste trabalho, especialmente deste capítulo, é discutir a função da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) na política externa japonesa. Não é por altruísmo ou por caridade que o Japão contribui para o processo de desenvolvimento de outros países. Essa afirmação não é uma crítica, pois não é a intenção dos japoneses bancar uma postura altruísta ao desempenhar o papel de paladinos do desenvolvimento junto aos países assistidos. No segundo capítulo analisamos a Carta da ODA japonesa revisada em 2003, documento que estabelece as diretrizes políticas da ajuda externa japonesa. Constatamos que o objetivo explícito da assistência japonesa é promover a paz e o desenvolvimento da comunidade internacional, mas também a prosperidade do próprio Japão. Apesar de inserida na Carta apenas em 2003, essa perspectiva não trouxe novidades. Apenas oficializou aquilo que já era de conhecimento daqueles que possuem algum tipo de envolvimento com a cooperação internacional japonesa para o desenvolvimento.

Assim, a pergunta com a qual começamos este trabalho, “por que o Japão fornece ajuda externa?”, já foi parcialmente respondida. Não é por compaixão pelos países em desenvolvimento, altruísmo, benevolência, valores éticos ou morais que o Japão fornece ajuda para o desenvolvimento. Por qual motivo então os japoneses oferecem ajuda externa? Como a ajuda é empregada para a promoção da prosperidade do próprio Japão? Ao longo do primeiro capítulo, apresentamos diferentes perspectivas teóricas das relações internacionais que nos proporcionaram respostas distintas para essa indagação. Mas alguma delas apresenta maior compatibilidade com o caso japonês?

Existem motivações e interesses alicerçados na prosperidade do próprio Japão que movimentam os recursos destinados à ajuda externa, e é nessa força propulsora que podemos encontrar respostas para as questões colocadas acima. A compreensão dessas motivações e interesses é uma questão chave para a solução da problemática sugerida neste trabalho, que consiste na identificação e compreensão do papel da ODA na política externa japonesa. Como já observamos no segundo capítulo, esses interesses estão dispersos no âmago do processo decisório japonês e apresentam as mais diversas motivações. Essa pluralidade de vetores impossibilita a utilização de uma única construção teórica para a compreensão da política japonesa de ajuda externa.

Neste terceiro capítulo, o objetivo consiste em identificar e compreender a associação existente entre a ajuda externa e a inserção internacional do Japão no início do século XXI, mais precisamente entre 2003 e 2008. No segundo capítulo, já observamos os traços que

formataram a assistência nesse período. Resta discutir como a política de ajuda externa com esses traços é correlacionada à política externa japonesa. Com esse objetivo, num primeiro momento, é apresentado um breve perfil da política externa japonesa, sua ênfase economicista e seus traços no início do século XXI. Essas informações são necessárias para o desenvolvimento da parte seguinte, que é a interpretação de como a ODA apresentada no segundo capítulo é incorporada na atuação internacional do Japão. Destacamos os fatores econômicos, os fatores políticos e a promoção da segurança humana, observando as distintas motivações que associam a ajuda à política externa japonesa.

3.1 Política externa e a ênfase econômica

O Estado japonês apresenta desde o final da Segunda Guerra Mundial uma linha de atuação internacional peculiar caracterizada pela abdicação ao emprego do uso da força no plano internacional. Dada a impossibilidade do emprego de forças armadas em questões internacionais, a importância política do Japão foi minimizada. Por outro lado, o Japão apresentou notável crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, alcançando o patamar de grande potência econômica. Tornou-se ao longo da segunda metade do século XX a segunda maior economia do globo, e no final da década de 1980, o maior credor. Esse forte contraste gerou analogias caricaturais nas quais o Japão era descrito como um “gigante econômico”, mas um “anão político”.

A política externa hoje desenvolvida pelo Japão teve suas bases alicerçadas no final da Segunda Guerra Mundial. Derrotado com a capitulação oficializada em 1945, o Japão viu a implantação de uma Força de Ocupação Aliada chefiada pelo general norte-americano Douglas MacArthur. O objetivo dessa ocupação norte-americana era promover reformas como meio de rechaçar qualquer possibilidade de retorno ao imperialismo militarista e nacionalista japonês observado na primeira metade do século XX.

Inicialmente, os planos norte-americanos para a Ásia frente ao cenário da Guerra Fria consistiam em “estabelecer uma estrutura de paz sustentada por uma China unificada, democrática e aliada” (UEHARA, 1995: 6). Porém, a proclamação da República Popular da China, em 1949 e sob uma aliança sino-soviética, levou à inversão da política de contenção. Os norte-americanos voltaram-se ao Japão com o objetivo de conter os ímpetus chineses, fornecendo apoio militar e auxílio ao desenvolvimento japonês com a finalidade de fazer frente à União Soviética.

São evidentes as influências do contexto da Guerra Fria no processo de recuperação econômica e de formação da política externa japonesa da segunda metade do século XX. Nas palavras de Hobsbawm:

How fast would the Japanese economy have recovered, if the U.S.A. had not found itself building up Japan as the industrial base for the Korean War and again the Vietnam War after 1965? America funded the doubling of Japan's manufacturing output between 1949 and 1953, and it is no accident that 1966-70 were the years of peak Japanese growth – no less than 14.6 per cent per annum. (1996: 276)

Com a recuperação de sua soberania em 1952, oficializada pela assinatura do Tratado de Paz de São Francisco em 1951, o Japão voltou legalmente às relações internacionais sob os auspícios norte-americanos. Num primeiro momento, desenvolveu-se uma política de alinhamento ao Ocidente. Na primeira edição do *Diplomatic Bluebook*⁵⁰, publicada em 1957, foram elencados três princípios que deveriam reger a política externa japonesa: (1) norteamento da política externa pelas Nações Unidas; (2) cooperação com as democracias liberais; (3) fortalecimento do *status* do Japão como país membro da Ásia (SHIN'ICHI, 1995). Apesar de não citado, o fator que realmente norteou a política externa japonesa foi o relacionamento com Estados Unidos.

Durante a década de 1950, o primeiro ministro Yoshida Shigueru aplicou uma política que possuía como foco o desenvolvimento econômico japonês. “Esse primeiro-ministro descobriu que o Japão não tinha necessidade de esforçar-se para garantir sua segurança nacional no sentido tradicional – via força militar –, pois os EUA estavam prontos para isso” (UEHARA, 2003: 83). Sem a necessidade de preocupação com a segurança militar, todos os esforços foram canalizados para o processo de desenvolvimento econômico. Essa linha de atuação da política externa japonesa ficou conhecida como Doutrina Yoshida, e foi aplicada ao longo do notável processo de crescimento econômico.

Com essa diretriz norteando a política externa, a posição japonesa no plano internacional evoluiu concomitantemente ao seu crescimento econômico. Entre meados da década de 1960 e meados da década de 1970, o mundo observou a ascensão do Japão como potência econômica. Durante os anos 1970, a diplomacia japonesa apresentou uma postura multilateral e, ao longo dos anos 1980, foi perceptível um alcance de maturidade política no plano internacional. Apesar de intensificada, a atuação internacional do Japão priorizou as

⁵⁰ Consiste em um relatório anual publicado pelo Ministério dos Negócios Exteriores do Japão com informações sobre a política externa.

vias econômicas. E nessa lógica, o relacionamento com os Estados Unidos, que eram os aliados incondicionais garantindo a segurança nacional japonesa e permitindo a canalização dos esforços para o processo de desenvolvimento econômico⁵¹, permaneceu como tema central da política externa japonesa.

De acordo com Inoguchi e Bacon (2006) não existe outro país no leste asiático com o qual os Estados Unidos poderiam contar para a manutenção da estabilidade regional. De acordo com os autores, a China não compartilha com os norte-americanos os mesmos valores (valores ocidentais, que correspondem a democracias liberais), a Coreia é muito pequena, e a ASEAN não só é pequena como também fragmentada e vulnerável.

No final da década de 1980 e início dos 1990, o colapso da União Soviética e a grande euforia em torno da ascensão econômica japonesa apontavam para um papel de grande importância política que poderia ser exercido pelo Japão. Aventou-se até mesmo a possibilidade de um novo conflito entre Japão e Estados Unidos em razão do choque de interesses (FRIEDMAN; LEBARD, 1993). Nesse momento, duas posturas distintas para o Japão foram sugeridas: assumir o papel de um Estado pacífico com atuação internacional economicista ou buscar uma posição de liderança assumindo maior responsabilidade na manutenção da segurança, o que deveria ser acompanhado pela flexibilização dos constrangimentos aos recursos militares japoneses.

Com o passar dos anos, o posicionamento japonês nas relações internacionais permaneceu obscuro. Apesar da enorme força econômica, o Japão não assumiu um papel de liderança internacional. Uehara (2003) aponta como uma das causas para isso o foco economicista, pois com interesses econômicos e comerciais o país evitava tomar posições firmes no plano internacional. Evitando gerar atritos que eventualmente poderiam mitigar oportunidades econômicas, o Japão evitou confrontos diretos no plano internacional.

Num primeiro momento, a ênfase nos assuntos econômicos foi refletida na ajuda externa japonesa. Como observamos no capítulo anterior, a ODA japonesa foi instrumentalizada de acordo com finalidades econômicas até a década de 1970, quando os japoneses começaram a tomar consciência do papel estratégico que poderia ser desempenhado pela ajuda.

⁵¹ O Artigo V do Tratado de Segurança Japão-EUA responsabiliza os Estados Unidos pela defesa do Japão, e o Artigo VI legitima a instalação de bases militares norte-americanas em território japonês (JAPÃO, 1960).

3.2 Política externa japonesa no início do século XXI

Na virada do século XX para o século XXI, havia a percepção de que o Japão estava mudando os rumos de sua política externa. De acordo com Altemani de Oliveira (2000: 15), nesse momento, o Japão modificava sua diplomacia na busca pela ampliação de seu poder. Essa modificação representaria uma ruptura com a postura adotada pelo Japão no plano internacional até então, pois como colocamos acima, a política japonesa foi marcada pelas vias econômicas ao longo da segunda metade do século XX. No ápice do sucesso econômico japonês na virada da década de 1980 para a década de 1990, como também já colocamos, aventaram-se duas posturas internacionais distintas que o Japão poderia assumir, e no final dos anos 1990, existia uma tendência de que os japoneses se empenhariam na busca por uma posição de liderança assumindo maior responsabilidade na manutenção da segurança. Até então, a política externa japonesa apresentava um caráter pacífico e economicista, previsto na Constituição. Esse novo posicionamento exigiria profundas alterações no plano político japonês. Para essa mudança de postura, Oliveira (2000: 19) apontou como um dos motivos a ameaça norte coreana, simbolizada pelo teste do míssil balístico *Taepong 1* que violou o espaço aéreo japonês antes de cair no Pacífico.

Neste sentido, estamos raciocinando com a visão de que o Japão está passando por um processo de redefinição de sua estratégia de defesa, visando, de um lado, ampliar sua segurança e, de outro, retomar em parte o controle deste processo de segurança. Isto é, está procurando diminuir sua excessiva dependência da segurança mantida pelo guarda-chuva norteamericano e preparando-se, interna e externamente, para voltar a ser um *Estado Normal*. (OLIVEIRA, 2000, p. 16)

Uma alteração de tamanha amplitude implicaria em mudanças abruptas na inserção internacional do Japão. Porém, ao longo da primeira década do século XXI surgiram novos vetores que lançaram novos desafios à política externa japonesa. Esses novos vetores não afetaram apenas o Japão, mas todo o mundo. De um lado, os atentados terroristas do dia 11 de setembro de 2001 implicaram em novos atenuantes para as relações internacionais. Por outro lado, as altas taxas de crescimento econômico apresentadas pela China proporcionaram, ao longo da primeira década do século XXI, significativa modificação no eixo gravitacional da política internacional.

No segundo capítulo observamos os impactos dos atentados terroristas de 2001 e da subsequente “Guerra ao Terror” nos fluxos mundiais de ajuda externa. Dentre os resultados

foi possível notar significativa expansão dos volumes de recursos destinados aos programas de ajuda externa dos principais fornecedores, com destaque para os Estados Unidos que expandiram ferozmente seus fluxos de ajuda externa (estritamente relacionados às operações militares no Afeganistão e no Iraque, pois grande parte da assistência foi dedicada aos esforços de reconstrução). O Japão, como um dos principais fornecedores, também foi influenciado por esses acontecimentos.

A ascensão chinesa gerou desafios mais diretos à política externa japonesa. No início do século XXI, o cenário asiático foi marcado pelo notável crescimento chinês. De acordo com os estudos prospectivos dos economistas Wilson e Purushothaman (2003), há uma tendência para que o PIB chinês ultrapasse o PIB dos Estados Unidos na década de 2040. Num momento no qual o crescimento econômico chinês gera fortes impactos na economia mundial transbordando para o plano político, um grande desafio foi colocado para a política externa, principalmente naquilo que concerne aos dois eixos bilaterais de maior importância para o Japão: as relações com a China e as relações com os Estados Unidos. As dificuldades desse desafio crescem na medida em que as demandas apresentadas por esses dois países são distintas, quando não conflitantes.

A manutenção de uma forte aliança entre Japão e Estados Unidos garante a forte presença norte-americana no leste asiático. Com esse movimento, pode-se visualizar no plano estratégico o que Curtis (2010) coloca como uma prevenção frente à possibilidade de uma busca pela posição hegemônica na região por parte da China. Olhando para a postura chinesa, esse autor coloca o fato de que os chineses estão determinados a atingir o *status* de grande poder mundial em todas as dimensões, sejam elas políticas, econômicas ou militares. Postura bastante diferente em relação à japonesa, que enfatizou unicamente a via econômica em prol da qual foram sacrificadas as possibilidades de apresentar maior assertividade política em sua atuação internacional. Enquanto os japoneses apresentaram uma postura reativa buscando maximizar seus interesses no mundo tal como ele é, Curtis coloca que os chineses são mais parecidos com os norte-americanos, inclinados a moldar o mundo para garantir seus interesses. Dessa forma, “os Estados Unidos têm forte interesse em poder contar com o Japão em suas iniciativas de manutenção da segurança regional, mas, em especial, em ter um aliado com capacidade operacional para poder conter a China” (OLIVEIRA, 2008: 135).

O relacionamento com a China, por outro lado, é fundamental para o Japão dado o atual *status* apresentado pelo país no âmbito internacional, a proximidade geográfica e a profunda relação econômica entre os dois países. No plano comercial, por exemplo, a China

representou em 2009 o maior parceiro do Japão, seguida pelos Estados Unidos⁵². Uma forte aliança entre Japão e Estados Unidos contraria alguns interesses chineses, pois pode apresentar constrangimentos à sua área de manobra. Frente a essa questão, emerge um dilema na política externa japonesa. Faz-se necessária uma opção entre China e Estados Unidos?

Ao observar a triangulação entre os três países no início do século XXI, constatamos a busca pela manutenção de uma forte aliança entre Japão e Estados Unidos com o objetivo de conservar o equilíbrio no leste asiático. A aliança é fundamental em razão das restrições existentes à utilização de recursos militares em questões internacionais por parte do Japão⁵³ (restrições constitucionais, orçamentárias, e oposição da opinião pública). Concomitantemente, observamos o estreitamento dos laços entre Japão e China. Um ponto fundamental para os japoneses consiste em demonstrar aos chineses que a manutenção de boas relações tanto com o Japão como com os Estados Unidos proporcionam estabilidade, fator fundamental à prosperidade da China.

O texto do *Diplomatic Bluebook* de 2009 corroborou essas afirmações ao registrar que a aliança entre Japão e Estados Unidos é a pedra fundamental da diplomacia japonesa. Frente ao cenário asiático, o relatório aponta que:

The realization of an Asia-Pacific region that is prosperous, stable, and open is indispensable for the security and prosperity of Japan. For that reason, it is important to promote proactive diplomacy vis-à-vis Asia [by strengthening its future-oriented relations with neighboring countries, such as China and the Republic of Korea] based on solid Japan-U.S. relations so that stability and growth can be realized sustainably in Asian nations. (JAPÃO, 2009b: 14)

O relacionamento com a China recebeu no período grande atenção do governo japonês. A estabilidade regional interessa a ambos, sendo fundamental para o crescimento chinês.

As China's economic and military capability rises, potential conflicts emerged in dyadic relationship between Japan and China. There are, however, countervailing factors which have pacifying effects. Because both nations' security interests are fundamentally compatible since both prefer a stable regional order at this point, political disputes between the two nations have not escalated. (SAKUWA, 2009: 522)

⁵² Em 2009, as exportações japonesas para a China totalizaram US\$ 109 bilhões (18,9% do total) e as importações US\$ 122 bi (22,2%). As exportações japonesas para os Estados Unidos totalizaram US\$ 93 bi (16,1%) e as importações US\$ 59 bi (10,7%) (JETRO, 2010).

⁵³ A utilização de recursos militares é limitada pelo Artigo 9º da Constituição japonesa. Existe, no entanto, um amplo debate em torno da flexibilização desses limites (JAPÃO, 1946; HOOK, 1996; HUGHES, 2008).

Existem, porém, alguns focos de tensão que possuem a potencialidade de gerar atritos entre os dois países. Um grande problema concerne à disputa territorial pelas ilhas Senkaku⁵⁴. Em dezembro de 2008, dois navios do governo chinês entraram nas águas territoriais das ilhas. O governo japonês encarou o fato como um ato de provocação, e em fevereiro de 2009 anunciou o plano de reforçar a patrulha marítima das ilhas, elevando a tensão em torno da questão (FRAVEL, 2010). Outro fator está relacionado à participação japonesa no programa norte-americano de defesa contra mísseis balísticos (Ballistic Missile Defense System – BMD), o que de certa forma constrange o espaço de manobra para exercícios militares chineses. Enfim, a incerteza decorrente de problemas na comunicação pode gerar percepções de ameaças, o que remete às ideias de um dilema de segurança (JERVIS, 1978; BOOTH; WHEELER, 2008). Maior transparência é um ponto fundamental para a estabilidade.

Há que se levar em conta também as diferenças históricas. “*Historical controversies continue to plague northeast Asian politics today, with Chinese and Koreans protesting Japanese history textbooks and Japanese politicians’ visits to Yasukuni Shrine*” (GRIES; ZHANG; MASUI; LEE, 2008: 245). As visitas do ex-primeiro-ministro japonês Koizumi Junichiro ao Santuário de Yasukuni⁵⁵ geraram protestos por parte de chineses resultando em impasses diplomáticos. Esse cenário de desconfiança abrange toda a região que sofreu com as agressões do expansionismo militarista japonês – no sudeste asiático, podemos destacar Burma (Mianmar), Indonésia, Filipinas, Vietnã, Camboja, Singapura, Laos, Malásia e Tailândia. Essas diferenças colocam sérios entraves à política externa japonesa na região⁵⁶.

No início dessa seção apresentamos a percepção de Oliveira (2000) de que o Japão apresentava uma predisposição para assumir um papel político de maior relevância na virada do século XX para o século XXI. Mas novos desafios foram colocados frente à política externa japonesa. Pouco menos de dez anos depois, faltando dois anos para a conclusão da

⁵⁴ As ilhas Senkaku correspondem a um território em disputa reivindicado pelo Japão, pela China e por Taiwan. O Japão possui ainda outras disputas territoriais: as ilhas Takeshima em disputa com a Coreia do Sul e as ilhas do norte (Kunashiri, Etorofu, Shikotan e Habomai) em disputa com a Rússia (JAPÃO, 2008b; JAPÃO, 2010b; JAPÃO, 2010c).

⁵⁵ Localizado em Chiyoda, Tóquio, é um santuário xintoísta dedicado aos soldados que morreram em nome do Império do Japão e que possui em seus registros militares condenados por crimes de guerra.

⁵⁶ Um caso exemplifica bem esses entraves. O embargo provisório das exportações de soja decretado pelo governo norte-americano em junho de 1973 comprometeu o setor alimentício japonês. Buscando alternativas, trabalhou-se a possibilidade de um projeto para o desenvolvimento de produção agrícola no sudeste-asiático. Porém, declarações proferidas por políticos e burocratas japoneses nas quais estes “afirmavam que o Japão estava à procura de países que serviriam de ‘base’ para a produção de alimentos” (YOKOTA, 1997, p. 152) faziam pairar no ar as lembranças do passado imperialista japonês, inviabilizando projeto semelhante na região. A alternativa encontrada foi o Brasil, onde foi desenvolvido através da assistência japonesa o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER), que criou as condições necessárias para que o Brasil viesse a tornar-se um dos principais produtores mundiais de soja.

primeira década do século XXI, Oliveira (2008) retomou essa questão observando que o Japão ainda não assumiu nesse período a postura desenhada em 2000. Essa constatação gerou uma indagação: “De um lado, sobre a predisposição ou não do Japão em assumir um papel regional de maior relevância e, de outro, se a região ainda oferece condições para o Japão exercer um papel de maior relevância” (OLIVEIRA, 2008: 108).

A primeira consideração é que, independentemente das questões estruturais, o contexto asiático apresenta mudanças drásticas e o Japão encontra-se agora numa encruzilhada, na evolução de sua política externa, em especial, pela previsão de que, nos próximos anos, tanto a China quanto a Índia poderão ostentar o mesmo patamar que o Japão em capacidade econômica e militar. Mas isso não significa que o Japão está fadado a perder espaço, necessitando, no entanto, além da revitalização econômica tomar a iniciativa em gerar uma ordem internacional que seja consistente com os interesses da região e com os seus próprios. De qualquer forma, a questão é se o Japão passivamente assistirá a emergência destes novos atores ou promoverá alterações na forma de sua inserção internacional. (OLIVEIRA, 2008, p. 110-111)

Enquanto o Japão não dispõe da possibilidade da utilização de meios militares para dirimir questões internacionais, as vias econômicas continuam desempenhando um importante papel no âmbito da inserção internacional japonesa. E nessas condições, a ajuda externa possui uma importante função na política externa. Essa realidade permaneceu latente na realidade japonesa ao longo da primeira década do século XXI, apesar dos debates relacionados à flexibilização dos constrangimentos à utilização de recursos militares e a um possível processo de remilitarização (HUGHES, 2008). “Ainda que haja uma série de indicadores de que o Japão está cada vez mais assumindo sua defesa, [...] a realidade é que o Japão sofre ainda esse constrangimento, tanto interna como externamente” (OLIVEIRA, 2008: 134). Veremos a seguir o lugar da ajuda na política externa japonesa no início do século XXI.

3.3 A ajuda na política externa japonesa

A configuração do cenário internacional no início do século XXI estabeleceu, portanto, novas condições para a política externa japonesa. Conseqüentemente, esse contexto implicou em novos desafios para a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) japonesa. Aliadas a fatores domésticos trabalhados no segundo capítulo, essas condições externas tornaram necessárias modificações na política japonesa de ajuda externa, e essa

necessidade resultou em reformas simbolizadas pela revisão da Carta da ODA japonesa em 2003. Uma questão é passível de dúvida: essas alterações implicam em mudanças reais, ou consistem na realidade numa mudança retórica? Observamos também no segundo capítulo que algumas características foram mantidas, ao passo que outras sofreram mudanças abruptas.

Uma interessante alteração nas diretrizes políticas da ODA japonesa oriunda do processo de revisão da Carta pode ser observada logo na primeira frase da nova versão do documento: “Os objetivos da ODA japonesa são contribuir para a paz e para o desenvolvimento da comunidade internacional, e desse modo ajudar a assegurar a segurança e a prosperidade do próprio Japão”⁵⁷ (JAPÃO, 2003a: 1). Não é exagero dizer que a inclusão dessa frase no documento que estabelece as diretrizes políticas da ajuda externa japonesa insere o interesse nacional japonês na assistência para o desenvolvimento. Essa alteração pode ser considerada mera retórica, até por que interesses japoneses eram embutidos na ODA japonesa há muito tempo, remontando aos primeiros fluxos. Porém, colocada nesses termos, essa frase confirma a forte ligação existente entre a ajuda e a política externa japonesa.

Nesta parte do trabalho analisaremos como essa ligação ocorre. A compreensão das linhas que proporcionam essa conexão entre ODA e política externa contribui para a busca de uma resposta para a pergunta inicial deste trabalho: por que o Japão oferece ajuda externa? E a análise da ajuda no período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 contribui para o desenvolvimento de uma resposta atualizada compatível com a realidade do início do século XXI. No primeiro capítulo foi desenvolvida uma discussão teórica em torno da ajuda externa. Buscaram-se explicações e motivos que levam os países a oferecer assistência ao desenvolvimento de outros países no campo teórico das relações internacionais, e levantamos teorias com perspectivas e explicações distintas. Esse é o momento de testá-las e verificar a compatibilidade com o caso japonês.

Talvez pareça uma obviedade dizer que a ajuda externa compõe a política externa, o que soa como um pleonismo. A ajuda consiste numa transferência de recursos entre países, a fundo perdido ou com alto grau de concessão. A transferência ocorre no âmbito de uma política de ajuda externa exercida pelo fornecedor, a fonte dos recursos. Essas operações constituem parte do relacionamento do país fornecedor com os países receptores, assim integrando a política externa. A política externa é executada de acordo com os interesses de determinada nação. Mas como transferências de recursos destinadas ao fomento do

⁵⁷ “*The objectives of Japan’s ODA are to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help to ensure Japan’s own security and prosperity.*” (JAPÃO, 2003: 1)

desenvolvimento de outras nações podem contribuir para os interesses do país fornecedor, no caso o Japão?

Para responder a essa questão estruturamos a ajuda externa japonesa metodologicamente em torno de três eixos: (1) a ajuda com finalidades econômicas, (2) a ajuda com finalidades políticas e estratégicas, e (3) a ajuda destinada à segurança humana. Esses três eixos são altamente interconectados e não representam necessariamente três distintos tipos de ajuda externa. Em alguns casos, todos podem aparecer num único projeto realizado por meio da ODA japonesa. Esses três eixos consistem em facetas da assistência japonesa. Não distinguem os fluxos da ODA japonesa pelo que eles são, mas pelas motivações que os movimentam. Essa esquematização é desenvolvida com o propósito de contribuir para a compreensão dos motivos que levam o Japão a oferecer ajuda externa e a conexão com sua política externa e sua inserção internacional.

3.3.1 A ajuda com finalidades econômicas

Como já mencionamos, o Japão desempenhara sua atuação internacional concentrando quase a totalidade de seus esforços em questões econômicas. Analisando cuidadosamente as condições econômicas e geográficas do Japão podemos chegar à conclusão de que dificilmente poderia ser diferente. O território japonês corresponde a um arquipélago composto por milhares de ilhas, sendo as quatro principais Honshu, Kiyushu, Shikoku e Hokkaido. Essas quatro ilhas constituem uma estreita e comprida superfície, com montanhas ao centro e curtas planícies litorâneas. São poucas as terras disponíveis para agricultura e escassos os recursos naturais. Portanto, as condições naturais fazem do Japão um país extremamente dependente de recursos oriundos do exterior obtidos através do comércio internacional. Seus recursos próprios são insuficientes à sua economia.

A busca de matérias-primas tem sido uma força propulsora da política externa do Japão desde que o país se industrializou. O Japão não poderia sobreviver como nação moderna sem importações regulares de minério. Esta é uma característica permanente da vida japonesa. Na verdade, quanto maior é o sucesso industrial do Japão, mais ele fica dependente dessas importações. (FRIEDMAN; LEBARD, 1993: 59)

Essas mesmas condições que formatam uma política externa voltada para a economia formataram uma política externa expansionista e agressiva na primeira metade do século XX. O acelerado processo de industrialização japonês daquele momento demandava cada vez mais

recursos naturais indisponíveis em seu território, aumentando gradualmente a dependência das importações. Cabe lembrar que os impérios europeus (em especial Reino Unido, França e Holanda) e os Estados Unidos ocupavam na primeira metade do século XX possessões coloniais na Ásia e no Oceano Pacífico, dificultando o acesso aos recursos e ameaçando a soberania japonesa.

O próprio sucesso da economia japonesa representou seu desastre. Ela não podia continuar a crescer sem ficar mais dependente de outros países, e isso, inevitavelmente, minava a autonomia do país. Para que o Japão não abrisse mão de sua independência, a única solução era passar a controlar suas fontes, ou ser suficientemente forte para que os outros temessem intrometer-se nesse abastecimento. (FRIEDMAN; LEBARD, 1993: 58)

Com a aceitação dessa perspectiva, o Japão lançou-se rumo à China e depois ao sudeste asiático, assegurando fontes de petróleo, minério de ferro, estanho, manganês, níquel, bauxita, etc. Era necessário também assegurar as rotas marítimas para o transporte seguro dos recursos. No outro lado do oceano, da mesma forma que os japoneses temiam as ameaças ao abastecimento de suprimentos indispensáveis à sua economia, os norte-americanos temiam o controle que o Japão poderia exercer no Oceano Pacífico (FRIEDMAN; LEBARD, 1993). O cenário estava montado para a eclosão da Guerra do Pacífico, protagonizada pelo Japão e pelos Estados Unidos no âmbito da Segunda Guerra Mundial. Como já observamos, o Japão saiu do conflito derrotado, mas o cenário internacional do pós-guerra levou ironicamente os Estados Unidos a apoiar a reconstrução e o desenvolvimento japonês.

Na segunda metade do século XX, a configuração da política externa japonesa continuou alicerçada na necessidade de insumos essenciais ao desenvolvimento japonês, porém, apresentando uma postura pacifista. Essa postura, determinada em parte pelo Artigo 9º da Constituição do Japão de 1946, levou a uma inserção internacional voltada à economia como pode ser observado na parte inicial deste capítulo. No contexto dessa política externa economicista, a ajuda externa teve um grande papel a desempenhar.

Ao processo de reconstrução do Japão seguiu-se um notável processo de desenvolvimento econômico e industrial com taxas de crescimento expressivas. Esse crescimento demandava grande volume de recursos naturais, necessidade que na primeira metade do século levou ao expansionismo territorial, e na sequência, à guerra. Essa postura não era mais compatível, nem à realidade japonesa, nem à realidade internacional. Respeitando o Artigo 9º da Constituição, o Japão comportou-se como uma nação pacífica, enfatizando sua inserção internacional pelas vias econômicas e comerciais.

Na medida em que a economia japonesa crescia, da mesma forma que eram necessárias importações de recursos naturais, tornava-se necessária a prospecção de novos mercados capazes de absorver a produção japonesa. A ajuda externa mostrava-se como uma interessante ferramenta de apoio nessa linha de atuação, o que de fato ocorreu e acabou por marcar permanentemente a ODA japonesa. Portanto, no âmbito do acelerado crescimento econômico japonês as motivações econômicas e comerciais tomaram forma, passando a influenciar decisivamente a distribuição da ODA japonesa. Já discutimos no segundo capítulo como a ajuda foi utilizada como ferramenta para fins econômicos e comerciais. Entre 2003 e 2008, essas características continuaram a influenciar a política japonesa de ajuda externa.

Japanese ODA was targeted for strategic commercial purposes. Instead of focusing on single infrastructure projects – a dam, a harbor development, or a highway, for example – the strategy of the Japanese government became more proactive and comprehensive, more attentive to the development of structural complementarities with the Japanese economy. (PYLE, 2007)

Dentre os países que apresentam ampla complementaridade com a economia japonesa, podemos destacar os países do sudeste asiático. Observando a tabela 9 do segundo capítulo, podemos notar dentre os principais receptores da ajuda externa japonesa Indonésia, Filipinas e Malásia, países com os quais o Japão mantém fortes laços econômicos. É importante mencionar que a Malásia e a Indonésia, assim como Singapura, são os países que compõem o entorno do Estreito de Malaca, canal por onde passa o petróleo importado pelo Japão oriundo do Oriente Médio. Podemos notar também dentre os maiores receptores a presença da China e da Índia, membros do BRIC, países que apresentam significantes taxas de crescimento econômico com os quais o Japão também mantém estreito relacionamento econômico.

3.3.2 A ajuda com finalidades estratégicas

Até a década de 1970 a ajuda externa japonesa apresentava um caráter puramente econômico, pois era empregada como ferramenta de apoio para atividades econômicas e comerciais. Por um lado, era empregada com o objetivo de assegurar matérias-primas necessárias à indústria japonesa. Por outro, era oferecida para a formação de mercados capazes de absorver os produtos japoneses. Na virada da década de 1970 para a década de 1980 as coisas começaram a mudar, e as diretrizes políticas e estratégicas começaram a tomar forma.

É difícil traçar uma linha para separar a política da economia. No caso do Japão, essa dificuldade cresce. A dependência do Japão em relação a recursos naturais e mercados externos faz com que a separação entre economia e política seja um tanto quanto artificial. A separação que aqui desenvolvemos é apenas um instrumento metodológico para identificar as diferentes motivações que movimentam os fluxos destinados à ajuda externa. Nesse contexto, por finalidades políticas e estratégicas entendemos aqueles fatores que levam o Japão a oferecer a ODA como uma ferramenta política e diplomática na esfera da política internacional.

O Japão possui uma atuação internacional *sui generis* em razão das restrições constitucionais à utilização de meios militares em questões internacionais. Essas restrições geram um vácuo na inserção política japonesa nas relações internacionais. Com isso, a ajuda externa aparece como um meio de inserção internacional capaz de ocupar esse vácuo desempenhando um papel voltado para a segurança nacional e internacional.

Tokyo was convinced that it had to devise a stratagem to counter growing instability in key developing countries brought by internal or external forces. Lacking a military or security assistance option because of its peace constitution, Tokyo realized that its means of influencing the course of world politics was limited almost entirely to economic and diplomatic tools.
(BROOKS; ORR, 1985: 323)

Dentre os instrumentos econômicos e diplomáticos, a ODA adéqua-se com plena compatibilidade à postura assumida pelo Japão no cenário internacional. Como apontaram Brooks e Orr (1985), o meio através do qual o Japão deve lidar com os países em desenvolvimento é extremamente limitado pelas razões já colocadas. Assim, agregou-se valor estratégico à ajuda externa. Na impossibilidade da utilização da força militar para atingir seus objetivos estratégicos, uma ferramenta econômica como a ODA passa a ser observada como uma alternativa atrativa. *“Aid policy offers a middle course between a concerted and unwanted military buildup and continued military weakness”* (YASUTOMO, 1986: 14).

A questão que se coloca é: como fluxos de recursos (doações, empréstimos ou cooperação técnica) poderiam ser executados com vistas a finalidades políticas e estratégicas? Bom, nesses termos, a ajuda pode apresentar as seguintes finalidades (YASUTOMO, 1986: 23 apud KNORR, 1975: 169-170):

(1) “Competir por influência política... contra Estados rivais” e também “adquirir ou manter aliados militares ou desmantelar alianças hostis”;

- (2) Manter relações amistosas com outras nações;
- (3) Apoiar um governo política ou militarmente importante que esteja sujeito a pressões econômicas, domésticas ou externas;
- (4) “Preservar a segurança militar do Estado fornecedor”;
- (5) Aprimorar a imagem do Estado fornecedor ao demonstrar sua preocupação sobre a pobreza mundial;
- (6) “Sinalizar para terceiros países um compromisso político com um país receptor”⁵⁸.

Quando a ajuda é fornecida nos termos dos pontos (5) e (6), o valor político e estratégico não está presente no fluxo de ODA, mas nas suas consequências. Nesses termos, a ajuda possui compatibilidade com aquela destinada à segurança humana, como veremos posteriormente. Observando os outros pontos, é possível notar claramente finalidades estratégicas, pois sob tais condições, o próprio fluxo de ODA apresenta valor estratégico. Mas como a cooperação para o desenvolvimento de outros países contribui para os objetivos estratégicos japoneses, ou mesmo para a sua segurança nacional? Em resposta, de acordo com Yasutomo:

The simple answer is: by promoting economic, social and political stability in recipient nations. This will, in turn, create a stable and peaceful regional and international environment; and this will redound to Japan's benefit politically and economically. (1986: 117)

De acordo com essa resposta, o Japão atinge suas metas estratégicas utilizando a ODA como ferramenta diplomática. O resultado da ajuda oferecida contribuiria para o estabelecimento de um cenário estável e pacífico, gerando benefícios econômicos e políticos para o Japão. A operacionalização da ODA como instrumento político e diplomático ocorre na forma de sanções. A ajuda é oferecida ou bloqueada na busca por resultados. Drifte traz alguns exemplos:

From the beginning of the 1970s Japan started to use economic assistance as a means of applying sanctions, such as in the cases of the Socialist

⁵⁸ Traduzido pelo autor. Citação original: “(1) “To compete for political influence... against rival states” and also “to gain or keep military allies or to disrupt antagonistic alliances”; (2) To maintain friendly relations with other nations; (3) To support a politically or militarily valuable government that is subject to economic, domestic or foreign pressure; (4) “To preserve the military security of the donor state”; (5) To enhance the image of a donor state by demonstrating concern about world poverty; (6) “To signal to third countries a political commitment to a recipient country.” YASUTOMO (1986) apud KNORR, Klaus. **The Power of Nations: the political economy of international relations.** New York: Basic Books, 1975, p. 169-170.

Republic of Vietnam, Kampuchea [Cambodia], Cuba, Angola, Afghanistan and Ethiopia. Similarly, aid provided political encouragement to the Philippines after the fall of President Ferdinand Marcos and to Afghanistan after the withdrawal of Soviet troops. (DRIFTE, 1990: 57)

É importante salientar que mesmo nesses casos, apesar dos benefícios diretos, a ODA não é destinada a fins militares. A utilização da ajuda externa japonesa para tais fins é expressamente proibida de acordo com o texto da Carta da ODA japonesa de 2003: “*Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided*” (JAPÃO, 2003a: 5). De acordo com o documento, adicionalmente, deve-se observar com atenção os gastos militares dos países receptores, o desenvolvimento e produção de mísseis e armas de destruição em massa, assim como importações e exportações de armas. Portanto, para influenciar o contexto doméstico dos países assistidos sem violar esse princípio, a ajuda externa é aplicada sob a forma de sanções positivas ou negativas.

The Charter allowed decisions to be implemented as “aid sanctions”, a type of economic sanction where the donor uses its ODA as a diplomatic instrument to produce a desirable policy shift in the aid recipient. The principles of the ODA Charter offer guidelines for determining the desirability of the policy shift. As a general rule internationally, there are “positive aid sanctions” and “negative aid sanctions”. Under the former, the donor increases the amount of foreign aid to a recipient country in order to show its approval of desirable changes that have taken place, or in order to induce such changes. By contrast, the latter type of sanction means a decrease of foreign aid when the donor wishes to show its disapproval of undesirable policy changes or aims to discourage such negative policy shifts. (OISHI; FURUOKA, 2003: 891)

Frente a essas duas formas de aplicar a ajuda externa como ferramenta diplomática, positivas ou negativas, o governo japonês tende a priorizar a primeira. De acordo com Nikitina e Furuoka (2007), o governo japonês enxerga as sanções positivas como mais práticas e efetivas se comparadas às sanções negativas, pois essas últimas possuem a potencialidade de gerar resultados inversos aos esperados retardando os avanços necessários. Adicionalmente, os impactos das sanções negativas apresentam maior sensibilidade ao criar a impressão de que o Japão, através da ODA, estaria tentando impor seus valores aos países receptores (NIKITINA; FURUOKA, 2007: 5).

Nesse contexto, o caso do Camboja merece destaque como um exemplo da utilização da ODA por meio de ameaças de sanções negativas e aplicação de sanções positivas. Na tabela 9 do capítulo 2 é possível notar que o Camboja esteve entre os principais receptores de ajuda externa japonesa no período compreendido entre 2003 e 2008. Para compreender esse

fato, é necessário lembrar que uma guerra civil assolou esse país durante 13 anos, alongando-se durante toda a década de 1980. Em 1991, os Acordos de Paris⁵⁹ encerraram o conflito permitindo eleições e a promulgação de uma nova Constituição no ano de 1993, quando foi oficializada a monarquia constitucional do Camboja liderada por uma coalizão de dois partidos⁶⁰ sem a participação do *Khmer Rouge*⁶¹. Em 1997, a adoção de políticas de reabilitação econômica pelo governo cambojano acirrou as diferenças entre os dois partidos. O resultado foi o retorno de um conflito armado polarizado pelos dois partidos. Hun Sen, segundo primeiro ministro e membro do CPP, tomou o controle da capital Phnom Penh, afastou o primeiro ministro Ranariddh e desmantelou o FUNCINPEC, que se aliou ao *Khmer Rouge*. Ranariddh foi obrigado a refugiar-se fora do país. Frente aos acontecimentos, acusando golpe de Estado, os Estados Unidos, a Alemanha e o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspenderam seus fluxos de ajuda externa para o Camboja⁶².

No sentido contrário, o Japão manteve seus fluxos de ajuda externa para o país na esperança de que a manipulação dos recursos permitisse certa influência sobre o governo cambojano, o que levaria a negociações com o intuito de resgatar a estabilidade política. Obviamente, a posição japonesa gerou controvérsias, não só no plano externo como também no plano doméstico, mas o governo japonês manteve a ODA para o país como um canal de negociação diplomática. Extremamente dependente dos fluxos de ajuda externa, o governo do Camboja entrou numa difícil situação econômica e viu-se obrigado a dialogar com o governo japonês.

On July 26, Foreign Minister Ikeda held bilateral talks with his Cambodian counterpart, Ung Huot. Ikeda announced that the Japanese government would recognize Hun Sen's regime and continue to provide foreign aid to Cambodia. At the same time, he made clear that to enable the Japanese government to continue giving foreign aid, the Cambodian government must meet the following four conditions: (1) it must respect the Paris Agreements; (2) it must maintain the Constitution and political structure; (3) it must guarantee basic human rights and freedoms; and (4) it must carry out a free and fair election in May 1998. (OISHI; FURUOKA, 2003: 894)

⁵⁹ *Paris Agreement.*

⁶⁰ *National United Front for an Independent, Peaceful, Neutral, and Co-operative Cambodia* (FUNCINPEC) e *Cambodian People's Party* (CPP). O Príncipe Ranariddh, filho do Rei Sihanouk e membro do FUNCINPEC tornou-se primeiro ministro, e Hun Sen do CPP foi apontado como segundo primeiro ministro (OISHI; FURUOKA, 2003: 893).

⁶¹ Seguidores do antigo Partido Comunista do Kampuchea, que governou o país entre 1975 e 1979 liderado dentre outros por Pol Pot. Durante a década de 1990, subsistiu como um grupo empenhado em operações de guerrilha contra o governo.

⁶² Para mais informações sobre a crise política cambojana, ver OISHI; FURUOKA, 2003.

Negociando com ambos os lados, Hun Sen (CPP) e Ranariddh (FUNCINPEC), o governo japonês promoveu um entendimento mútuo utilizando a possibilidade de cortar o fluxo de ajuda externa. Por outro lado, prometia a ajuda externa na medida em que as partes rumavam a um acordo. O resultado das negociações foi positivo: Hun Sen e Ranariddh reconheceram-se mutuamente como representantes de seus respectivos partidos; Rannaridh retornou ao Camboja onde foi condenado por pegar em armas e planejar um golpe aliado ao *Khmer Rouge*; e finalmente a realização de eleições gerais em 1998. O CPP conseguiu a maioria dos assentos no Parlamento e Hun Sen tornou-se primeiro ministro. Importante salientar que as iniciativas japonesas receberam apoio dos países membros da ASEAN.

Na década seguinte, mais especificamente no período focado neste trabalho (2003-2008), o Japão distribuiu significantes montantes de ajuda externa no Camboja como apoio à sua estabilidade política doméstica. Com exceção de 2004, o Camboja esteve entre os dez maiores receptores da ODA japonesa entre 2003 e 2008⁶³. Citando alguns frutos dessa cooperação, vale a pena comentar o “Projeto de Desenvolvimento Legal e Judicial” iniciado em 1999. Realizado no âmbito do Ministério da Justiça do Camboja com o apoio do Ministério da Justiça do Japão, já gerou dois resultados significantes: o Código do Processo Civil, promulgado em 2006, e o Código Civil, promulgado em 2007 (JAPÃO, 2010a).

O caso do Camboja é apenas um exemplo dentre vários nos quais a ODA japonesa foi utilizada como sanção para fins diplomáticos, destacado pelo alto volume de ajuda que lhe foi fornecido entre 2003 e 2008. Podemos ainda citar outros exemplos. Dentre os países que receberam ajuda como sanções positivas, constam: Nicarágua e El Salvador (assistência para os esforços de reconstrução nacional em 1991), Madagascar (assistência para eleições gerais em 1991), Peru (assistência para Assembleia Constitucional em 1992), Zâmbia (assistência para privatização e reforma industrial em 1992), Mongólia e Vietnã (assistência para a transição para economia de mercado em 1992), etc. Dentre os países que sofreram sanções negativas através da ODA japonesa, ou seja, tiveram seus programas de ajuda interrompidos, podemos citar: Mianmar (1988, parcialmente restabelecido em 1995), China⁶⁴ (1989, restabelecido em 1991), Zaire (1991), Haiti (1991, restabelecido em 1994), Sudão (1992), Guatemala (1993), Nigéria (1994), Níger (1996), Costa do Marfim (2000), entre outros (NIKITINA; FURUOKA, 2008: 11-12).

⁶³ 10º em 2003, 12º em 2004, 8º em 2005, 9º em 2006, 5º em 2007 e 7º em 2008 (ver Tabela 9 e ANEXO IV).

⁶⁴ A suspensão da ajuda externa para a China em 1989 foi consequência do Massacre de *Tiananmen*, e deveu-se em grande medida às pressões norte-americanas, como observamos no segundo capítulo. Devido a interesses econômicos e diplomáticos, foi retomada rapidamente em 1991. Ver FURUOKA, 2007b.

Existe a percepção de que a utilização da ajuda externa como ferramenta diplomática é prejudicada por um fator que sempre esteve presente na ODA japonesa: os interesses econômicos (OISHI; FURUOKA, 2003; NIKITINA; FURUOKA, 2008; PANZIM, 2008). Acima citamos alguns casos de países onde a ajuda foi utilizada como instrumento de influência política, porém, de acordo com Nikitina e Furuoka (2008), existem casos de países onde os programas de ajuda deveriam ter sido interrompidos em razão de violações dos direitos humanos, o que não ocorreu.

Utilizando o *Freedom House Index*⁶⁵ para identificar a situação dos direitos humanos, os autores notam que Indonésia (1992), Tailândia (1991), Peru (1992) e Camboja (1997) deveriam ter seus programas de ajuda interrompidos. No caso do Camboja, já discutido, o governo japonês optou por manter o fluxo de ajuda externa para utilizá-lo como fator de barganha nas negociações, exigindo a normalização da situação. O resultado foi positivo. Porém, nos casos da Indonésia, Tailândia e Peru, nada semelhante foi realizado, e o fluxo da ODA foi mantido. A violação dos direitos humanos na Indonésia decorreu da instabilidade política no Timor Leste que culminou no incidente de Dili⁶⁶ em 1991. Na Tailândia e no Peru decorreu de golpes de Estado. Esse panorama era o suficiente para que o Japão suspendesse seu fluxo de ajuda externa para esses países. “*However, Japan chose to give priority to her own economic, commercial and diplomatic interests and was unwilling to sacrifice those for the sake of human rights and democracy*” (NIKITINA; FURUOKA, 2008: 13). Os três países apresentam grande importância econômica para o Japão.

Cabe ressaltar aqui a suspensão da ODA japonesa para a China em 1989 em razão do Massacre da Praça da Paz Celestial, que apesar de efetivada, não foi resultado de uma convicção japonesa pela defesa dos direitos humanos. De acordo com Miyashita (2001), na suposição da ausência da pressão norte-americana, o Japão teria optado pela manutenção da ODA para a China em razão do interesse em manter relações amigáveis com a China, tanto no plano diplomático como econômico. Porém, o relacionamento bilateral com os Estados Unidos prevaleceu. Os fluxos de assistência para a China foram restabelecidos em 1991. Panzim (2008: 11) apontou que o Japão evita aplicar medidas punitivas quando a suspensão

⁶⁵ Índice utilizado para medir a situação dos direitos humanos. Dentro de uma escala estabelecida, quanto maior o índice, pior a situação dos direitos humanos.

⁶⁶ “*After the Portuguese colonial government retired from East Timor, Indonesia invaded the territory in 1975. Since then, serious human rights violations have been rampant in East Timor. [...] However, in the 1980s, the situation improved and human rights violations decreased. [...] In November 1991, the political condition worsened again and the situation turned chaotic when hundreds of demonstrators were said to be shot by the Indonesian army in Dili.*” (FURUOKA, 2007a: 13)

da ajuda compromete seus próprios interesses econômicos, apesar da violação dos direitos humanos.

Essa percepção nos induz a interpretar uma priorização das motivações econômicas em detrimento das motivações políticas. Nas palavras de Panzim, “*Japan seems to pledge to promote human rights and democracy with the aim of showing solidarity with other aid donor countries while the pursuit of economic interests remains the main driving force behind Japanese aid sanctions policy*” (2008: 11). Uma explicação plausível para esse fenômeno pode estar no próprio processo decisório da política japonesa de ajuda externa, que como analisamos no segundo capítulo, é profundamente descentralizado. Os interesses econômicos japoneses no Camboja são insignificantes se comparados aos interesses econômicos na Indonésia, na Tailândia, ou mesmo no Peru. De acordo com Oishi e Furuoka (2003: 903), quando os interesses econômicos estão envolvidos na ODA com maior profundidade, o setor privado e o Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI) articulam uma forte oposição contra sanções negativas, dificultando o corte do fluxo de ajuda externa.

3.3.3 A ajuda destinada à Segurança Humana

A ajuda externa japonesa destinada à promoção da Segurança Humana apresenta em sua natureza diferenças profundas se comparada aos outros dois eixos já trabalhados neste capítulo. Tanto na ODA oferecida com motivações econômicas quanto na ODA oferecida com motivações políticas é possível identificar com relativa facilidade os benefícios angariados pelo Japão no âmbito de sua política externa. Em algumas ocasiões, as motivações econômicas e políticas são embutidas na ODA e difíceis de enxergar, mas os interesses que movimentam a ajuda permitem fácil interpretação. Isso torna a nossa atividade de relacionar a ajuda a interesses específicos japoneses, e conseqüentemente à política externa japonesa, mais fácil. O mesmo não ocorre quando a ajuda é oferecida no âmbito da segurança humana, conceito discutido ao longo do primeiro capítulo.

Substantively, Japan has interpreted human security largely in terms of its longstanding development-oriented ODA projects in education, healthcare, water, and sanitation; building socio-economic infrastructure, fostering private sector growth and employment through trade and investment; and tackling environmental degradation and transnational crime. (HSIEN-LI, 2009: 163-164)

Quais objetivos o governo do Japão pode atingir oferecendo assistência para eliminar a fome, aprimorar a saúde ou a educação, além de outros fatores que afligem a segurança humana nos países em desenvolvimento? Ao trabalhar com as motivações políticas e estratégicas, elencamos as finalidades que delineiam a ajuda externa nesses termos. Duas em especial podem contribuir para a explicação dos motivos que levam o Japão a oferecer a ajuda externa no âmbito da segurança humana: (1) aprimorar sua imagem como fornecedor de ajuda externa preocupado com a pobreza mundial, e (2) sinalizar para terceiros países seu compromisso político junto a um determinado país receptor (YASUTOMO, 1986). Nesses dois casos, o Japão não atinge seus objetivos de forma direta, mas indireta. Os benefícios almejados não são obtidos no ato do fluxo de recursos, e também não são atingidos como resultados diretos dos projetos assistidos pela ODA japonesa. Esses benefícios advêm das consequências da ajuda externa e de seus impactos na opinião pública mundial.

De acordo com Akiyama (2004), o governo do Japão é um dos mais entusiastas promotores da segurança humana. Já observamos que na virada da década de 1980 para a década de 1990, marcada pelo colapso da União Soviética, especulava-se sobre os rumos que tomariam as relações internacionais. O colapso da União Soviética implicava em mudanças, e apontava-se para um papel de grande importância a ser assumido pelo Japão após um longo período de crescimento econômico que remontava aos anos da reconstrução posterior à Segunda Guerra Mundial. O que era de certa forma natural, pois o Japão apresentava-se como a segunda maior economia e o maior credor do globo, impressionando o mundo com seu notável avanço tecnológico.

Observamos também que, nesse período, a academia apontava duas posturas distintas que poderiam vir a ser adotadas pelo Japão: assumir o papel de um Estado pacífico com atuação internacional economicista ou buscar uma posição de liderança assumindo maior responsabilidade na manutenção da segurança, o que deveria ser acompanhado pela flexibilização dos constrangimentos aos recursos militares japoneses. Essa última linha de atuação sofre rígidos constrangimentos, pois desde o final da Segunda Guerra Mundial o Japão possui restrições naquilo que concerne ao seu exercício militar. Com a sua capitulação em 1945 foram impostas limitações ao orçamento e às manobras militares, restringindo a capacidade de defesa japonesa que veio a ser assegurada pelos Estados Unidos no âmbito da Guerra Fria. O marco legal dessa restrição é o Artigo 9º da Constituição japonesa (JAPÃO, 1946). Em razão desses fatores, a busca por uma posição de liderança no plano internacional deveria ser acompanhada por uma flexibilização dessas restrições.

A postura de um Estado pacífico, por outro lado, é compatível aos traços pacifistas da Constituição japonesa. Consiste numa atuação internacional pacifista calcada numa política externa de cooperação entre as nações e de cunho economicista, característica marcante da atuação internacional japonesa ao longo de toda a segunda metade do século XX. Os anos se passaram e o Japão não assumiu o papel especulado na virada dos anos 1980 para os anos 1990. Uehara (2003) aponta como uma das causas para isso o foco economicista, pois com interesses econômicos e comerciais o país evitava tomar posições firmes no plano internacional. Evitando gerar atritos que eventualmente poderiam mitigar oportunidades econômicas, o Japão evitou confrontos diretos no plano internacional.

Na primeira década do século XXI, a postura japonesa continuou da mesma forma que se encontrava na década de 1990, ao não assumir o papel especulado no final dos anos 1980. A situação foi agravada pela estagnação econômica dos anos 1990. Como observamos no início deste terceiro capítulo, na virada da década de 1990 para a década de 2000, existia uma expectativa por um posicionamento político mais forte por parte do Japão e pela flexibilização das restrições militares. O que não se concretizou. Ou seja, as posturas desenhadas no final dos anos 1980 permaneceram latentes no debate político japonês sem a escolha definitiva por uma das duas. Alguns advogam pela remilitarização, outros pelo pacifismo. Movimentos nas duas direções podem ser observados no plano doméstico japonês. De um lado, temos a flexibilização dos constrangimentos aos recursos militares⁶⁷. De outro lado, a atuação na cooperação internacional para o desenvolvimento. É nessa lógica que podemos observar o papel da segurança humana na política externa japonesa.

A promoção da segurança humana no plano internacional é utilizada pelo Japão e instrumentalizada de acordo com a lógica de uma postura pacifista, calcada numa política externa de cooperação entre as nações. Nesse âmbito, a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) é uma ferramenta de grande importância, enfatizando o conceito de segurança humana. Dessa forma, qual a finalidade da promoção da segurança humana? Qual a finalidade da oferta de ajuda externa no âmbito da segurança humana? No primeiro capítulo mencionamos a perspectiva de Peterson (2004) sobre a natureza da ajuda externa. O autor interpreta o fenômeno como uma obrigação moral dos países desenvolvidos para com os países em desenvolvimento. Na sua lógica, se estiver ao alcance de um determinado Estado fornecer assistência a outros Estados com a finalidade de prevenir a ocorrência de um mau que pode ser evitado, não há porque não fazê-lo, e tal ação se coloca como uma obrigação

⁶⁷ Como, por exemplo, a revogação do limite orçamentário de defesa a 1% do PIB japonês.

moral. Essa percepção é plenamente compatível com o conceito de segurança humana, pois a ajuda aparece como um meio para o combate das ameaças compreendidas pelo conceito.

Não trabalhamos aqui com a hipótese de que o Japão promove a segurança humana e fornece ajuda externa em razão de uma postura altruísta. Existem motivações e interesses que sustentam essa linha de atuação na sua política externa. Porém, essas motivações e interesses não são claros, o que proporciona a sensação de benevolência e altruísmo. Em suma, não existe realmente um interesse específico. “*With the promotion of human security in its foreign policy, the Japanese government did not intend to realize any specific (or concrete) national interests in bilateral or multilateral diplomacy vis-à-vis other states*” (AKIYAMA, 2004: 257).

Qual seria então a sua finalidade? Os resultados visados pelos Japoneses não são específicos ou concretos, como colocou o autor acima citado. A ideia consiste, sobretudo, em prover o Japão de importância política no plano internacional. Como colocamos, a atuação internacional japonesa pelas vias tradicionais (forças militares) é limitada, o que acaba por restringir a importância política japonesa nas relações internacionais. Através da promoção da segurança humana e da oferta de ajuda externa, os japoneses buscam suprir lacunas nas suas contribuições para a segurança internacional oriundas da carência de ferramentas tradicionais de segurança, ou seja, militares. A ajuda externa contribui também para alavancar a reputação do Japão no plano internacional, e assim, o seu poderio econômico é instrumentalizado com uma finalidade política. Dessa forma, a ajuda fornecida nos termos da segurança humana possui uma finalidade simbólica, proporcionando maior peso político ao Japão.

O conceito japonês de segurança humana está contextualizado naquilo que já foi debatido nos trechos anteriores. Apresentado no *Diplomatic Bluebook*⁶⁸ de 2003 como um eixo central da política externa japonesa, o conceito foi colocado como tendo uma perspectiva centralizada no ser humano, no indivíduo (JAPÃO, 2003b). E dentro da promoção da segurança humana, o foco japonês está em proporcionar ao indivíduo uma vida digna, criando as condições necessárias para que possa desenvolver plenamente suas capacidades. A consequência dessas ações seria o desenvolvimento econômico.

A questão da segurança humana foi destacada na Carta da ODA japonesa, revisada em 2003, como já foi observado anteriormente. Adicionalmente, em fevereiro de 2005, o governo japonês elencou seis caminhos que devem ser percorridos para contribuir efetivamente para a segurança humana através da ajuda externa. Dessa forma, a assistência deve:

⁶⁸ Relatório anual da diplomacia japonesa publicado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA).

- (1) apresentar como centro de referência as pessoas, e efetivamente chegar às pessoas;
- (2) reforçar as comunidades locais;
- (3) enfatizar o fortalecimento das pessoas;
- (4) enfatizar o benefício das pessoas que estão suscetíveis a ameaças;
- (5) respeitar a diversidade cultural;
- (6) abranger diversos setores, mobilizando uma vasta perícia profissional. (JAPÃO, 2007a)

Todas essas ideias foram incorporadas na ODA japonesa, fortalecendo o valor da segurança humana. Além de promover a segurança humana através de sua ajuda externa bilateral, o governo japonês proporciona também assistência através do *Trust Fund for Human Security*, estabelecido no âmbito da Organização das Nações Unidas em 1999. Esse fundo consiste em um mecanismo multilateral para oferecer assistência nos termos da segurança humana. Adicionando esforços para promover a segurança humana, outro canal foi estabelecido diretamente entre o governo japonês e as organizações não governamentais (ONGs) dos países em desenvolvimento através de um programa chamado *Grant Assistance for Grass-roots Human Security Projects* (JAPÃO, 2007a). Importante salientar que, desde 2003, a presidência da JICA é ocupada por Ogata Sadako⁶⁹. Antes de ocupar o cargo, Ogata foi copresidente da Comissão sobre Segurança Humana⁷⁰ no âmbito da ONU, ao lado de Amartya Sen.

Portanto, a promoção da segurança humana é um item de grande importância na agenda da política externa japonesa. Enquanto o Japão reforça suas contribuições para a manutenção da paz e da segurança por meio da ajuda externa, busca também a promoção de sua reputação no plano internacional. Com isso, coloca-se como um dos principais promotores da segurança humana no âmbito global, já que com isso alavanca a importância de sua linha de atuação. Um conceito que enfatiza a segurança do ser humano enquanto indivíduo acaba por possuir seu fim no Estado, como nos estudos tradicionais de segurança. Nota-se, portanto, plena compatibilidade com a ideia de dominação simbólica desenvolvida no primeiro capítulo, construída sobre as bases da teoria construtivista das relações internacionais.

⁶⁹ No momento da conclusão desta pesquisa, Ogata continuava na presidência da JICA. Entre 1991 e 2001, Ogata serviu no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

⁷⁰ *Commission on Human Security*.

Podemos alocar a ajuda externa destinada a questões ambientais nesse mesmo eixo da ajuda destinada à segurança humana. Obviamente, correspondem a assistências destinadas a projetos de naturezas diferentes, mas os objetivos almejados pelo governo japonês em ambos os casos é semelhante. Como ocorre com a ajuda destinada à segurança humana, os benefícios que o Japão obtém ao oferecer cooperação para o desenvolvimento de projetos ambientais são obscuros. O que o Japão ganha fomentando, por exemplo, o projeto de rebaixamento do rio Tietê em São Paulo, ou então o projeto de despoluição da Baía da Guanabara no Rio de Janeiro? Essa impressão decorre do fato de que nesses casos, os benefícios também são indiretos. Em alguns casos, podemos encontrar finalidades econômicas inseridas através da vinculação da ajuda, comprometendo o receptor a contratar serviços japoneses. Mas a desvinculação da ajuda discutida no segundo capítulo muda as circunstâncias. Dessa forma, as motivações coincidem com aquelas da ajuda destinada à segurança humana: a promoção de sua reputação no cenário internacional compatível com a ideia de poder simbólico.

3.4 Ajuda externa: um instrumento compreensivo de política externa

Discutimos neste capítulo a ajuda externa japonesa em torno de três eixos: ajuda com motivações econômicas, ajuda com motivações políticas, e ajuda destinada a segurança humana. Essa separação não corresponde a tipos ou categorias distintas da Assistência Oficial para o Desenvolvimento, como já mencionamos anteriormente. Consiste em um procedimento utilizado para identificar as diferentes motivações que sustentam a ajuda externa japonesa. Com a análise desses diferentes eixos, podemos dizer que não há uma única motivação para o fornecimento de assistência para o desenvolvimento. Existe um grupo de motivações de naturezas distintas, que juntas dão forma à ODA japonesa. Essa pluralidade é um reflexo do processo de formulação da política japonesa discutido no segundo capítulo. Os diferentes atores envolvidos no processo decisório inserem seus interesses e suas posições formando uma ajuda externa plural.

Muitos autores colocam os interesses econômicos em um patamar superior ao dizer que, no final, eles acabam prevalecendo como prioridade do governo japonês (OISHI; FURUOKA, 2003; NIKITINA; FURUOKA, 2008; PANZIM, 2008). Comentando a influência das motivações econômicas sobre a utilização da ODA como instrumento diplomático na forma de sanções, Panzim coloca:

Overall, two trends can be observed in Japan's positive aid sanctions policy. First, the Japanese government refrained from taking strict measures against countries that maintain strong economic and diplomatic relations with Japan. Second, even if Tokyo did take punitive measure against those countries it softened its stance as soon as convenient pretext could be found. All this indicates that policymakers in Tokyo still give priority to Japan's economic interests. (PANZIM, 2008: 11)

Certamente, podemos dizer que os interesses econômicos exercem forte influência sobre a ajuda externa japonesa. Mas, em razão dessa constatação, não podemos cair no erro de achar que os interesses econômicos determinam a ajuda externa japonesa como ocorreu durante as décadas de 1950, 1960 e parte da década de 1970. O Japão possui uma inserção internacional *sui generis* em razão das limitações constitucionais que inibem a utilização de meios militares em questões internacionais. Essa condição delinea a política externa japonesa desde o final da Segunda Guerra Mundial, marcando profundamente o comportamento japonês nas relações internacionais. Esses constrangimentos contribuíram para o foco economicista da atuação internacional japonesa, mas também criaram um vácuo na sua inserção no jogo da política internacional. Esse vácuo acabou por ser preenchido por mecanismos econômicos, representados pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA). Na medida em que a economia japonesa crescia e o desenvolvimento tecnológico avançava, crescia a necessidade de um instrumento para a afirmação política no cenário internacional.

For the Japanese today, economic assistance policy reflects the strong desire to play a more active role in international affairs. The new assertiveness portends a weakening of Japan's reputation as a passive, silent power, an economic giant and political dwarf. Aid policy offers a unique vision of Japan as an "aid great power", a nation that contributes to world peace and stability through a peace diplomacy that eschews military might in favor of the utilization of economic and financial might. (YASUTOMO, 1986: 14)

Essa percepção da ajuda externa como mecanismo político começou a tomar forma na virada da década de 1970 para a década de 1980, quando surgiu no ambiente político japonês o conceito de Segurança Nacional Compreensiva⁷¹. Consiste em uma perspectiva abrangente sobre a segurança nacional, bastante próxima do conceito de macrosecuritização mencionado no primeiro capítulo (BUZAN; WÆVER, 2009). Em 1980, o Relatório sobre a Segurança

⁷¹ *Comprehensive National Security.*

Nacional Compreensiva⁷², produzido por um grupo de estudos instituído pelo então primeiro ministro Ohira Masayoshi, determinou o significado de segurança compreensiva.

The report characterized the ‘termination of clear American supremacy in both military and economic spheres’ in the 1970s as a most fundamental change and stated that the US military power was ‘no longer able to provide its allies and friends with nearly full security’. According to the report, Japan had tended to preach a peaceful world while depending on others to do something to achieve it. The group suggested that the new situation required efforts on three levels: ‘efforts to turn the overall international environment into a favourable one; self-reliant efforts to cope with threats; and as intermediary efforts, efforts to create a favourable international environment within a limited scope while protecting security in solidarity with countries sharing the same ideals and interests’. (DRIFTE, 1990: 29)

Para Amayo Zevallos (1993), o elemento fundamental da Segurança Nacional Compreensiva é a cooperação, “entendida como busca de acordos seguros com outros Estados, como consequência do ajuste mútuo de interesses. Portanto, o intercâmbio é assegurado porque serve a interesses mútuos” (AMAYO ZEVALLOS, 1993: 126). Essas ideias expressam uma percepção de interdependência, também presente nos debates sobre a ajuda externa japonesa no final da década de 1970 e início da década de 1980, momento no qual a interdependência entre o Japão e os países da Ásia e do Pacífico consistiu em um fundamento importante para a política japonesa de ajuda externa (YASUTOMO, 1986).

Características específicas japonesas semearam uma perspectiva abrangente sobre a segurança nacional. De um lado, como o país é constitucionalmente impedido de utilizar artifícios militares nas suas relações internacionais, outros mecanismos foram utilizados para os mesmos fins. Os constrangimentos que limitaram a contribuição militar japonesa para a manutenção da segurança internacional foram contrabalançados por uma contribuição baseada na cooperação e no poder econômico, além da elucidação de um conceito compreensivo sobre a segurança (HOOK *et al.*, 2005). De outro lado, as limitações geográficas fazem do Japão um país extremamente dependente da importação de recursos naturais e de mercados externos, o que faz com que o acesso a fontes de matérias primas e o comércio internacional sejam encarados como questões de segurança nacional. Dadas essas peculiaridades da realidade japonesa, a ajuda externa mostrou-se como um instrumento adequado à sua atuação internacional.

⁷² *Report on Comprehensive National Security.*

Since the first disbursement, Japan's ODA has helped accomplish many of the country's foreign-policy objectives. Apart from reparations and export promotion, the Japanese have also used aid as a form of investment, a confidence-building measure, a solution for bilateral problems, a manifestation of economic power and global leadership, and a tool for buying power and influence in various international organizations. (TRINIDAD, 2007: 96)

Um exemplo de utilização da ajuda como poder de barganha e influência em organizações internacionais pode ser observado na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas:

Japan's status as the world's biggest ODA donor has three implications for the pursuit and support of its bid for permanent Security Council membership. One is to prompt an increasing number of Japanese to support and request a permanent Security Council seat for their country in recognition of its contribution to worldwide development aid. Another is the growing capability to use ODA to rally support for its candidatures for non-permanent and permanent Security Council membership. In addition, it enhances support for Japan's bid abroad, notably among developing countries. (DRIFTE, 2000)

Com essas colocações, é possível afirmar que a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) possui um importante papel no âmbito da política externa japonesa. Primeiro, atende a finalidades comerciais e econômicas funcionando como uma ferramenta de apoio à política externa econômica japonesa, demasiadamente importante em razão da dependência japonesa do comércio internacional. Segundo, atende a finalidades políticas e estratégicas ocupando um vácuo gerado pelas restrições constitucionais à utilização de recursos militares em questões internacionais, funcionando como uma ferramenta diplomática. Por fim, funciona como um meio de projetar o poder econômico japonês no plano da política internacional, o que foi possível notar através da questão da segurança humana.

CONCLUSÃO

Com o intuito de interpretar o lugar da ajuda externa nas relações internacionais, buscamos no primeiro capítulo uma base teórica com a capacidade de explicar o fenômeno. Desenvolvendo primeiramente uma interpretação do fenômeno da ajuda externa calcada na teoria do sistema mundo, encontramos subsídios que possibilitam o entendimento do fenômeno. Como foi possível observar, nos termos dessa perspectiva, a assistência se desenvolve como instrumento do próprio sistema mundo capitalista que acaba por realçar a dicotomia entre centro e periferia.

Porém, a teoria do sistema mundo apresentou algumas limitações para o entendimento da ajuda externa como um todo. Buscando uma alternativa, encontramos limitações semelhantes na teoria realista. Essa limitação de ambas as teorias foi explicada por Wendt (1987) em razão de seu caráter estrutural que acaba por proporcionar uma interpretação reducionista. Esse reducionismo decorre do fato de que ambas as perspectivas teóricas estabelecem agentes ontologicamente primitivos, os Estados no caso do neo-realismo e o sistema mundo capitalista no caso da teoria do sistema mundo. Com o intuito de buscar uma perspectiva capaz de explicar a ajuda externa em sua totalidade, utilizamos as ideias desenvolvidas por Wendt de acordo com as quais a atividade dos Estados é ‘socialmente construída’. A partir dessa premissa, encontramos no trabalho de Hattori (2001) uma interpretação da ajuda externa que utiliza alguns conceitos provenientes da antropologia para explicar o comportamento dos Estados ao conceder a ajuda externa.

Hattori especifica a prática da ajuda externa utilizando como base as ideias de três autores: é um meio de atenuar o conflito social, de acordo com o conceito de ‘presente’ desenvolvido por Mauss; é condicionada à desigualdade material da hierarquia social entre fornecedor e receptor, de acordo com o conceito de não reciprocidade relativo ao ato de presentear elaborado por Sahlins; é uma prática de eufemismo para afirmar a condição hierárquica entre fornecedor e receptor de acordo com o conceito de ‘dominação simbólica’ elaborado por Bourdieu.

De acordo com esses preceitos, poderíamos interpretar a ajuda externa como produto do desejo dos Estados pelo poder de exercer uma ‘dominação simbólica’. Essa modalidade de dominação difere da dominação tradicional, que pode ser traduzida pela ajuda externa fornecida pelo Reino Unido e pela França às suas ex-colônias no período que sucedeu o processo de descolonização. Thérien (2002) acredita que, por meio da ajuda externa, esses Estados procuravam manter certo poder sobre suas antigas colônias, o que não se enquadra na

ideia da ‘dominação simbólica’. Não é esse tipo de poder trabalhado por Thérien que o Japão busca ao direcionar sua ajuda externa a pequenos projetos com o objetivo de suprir necessidades humanas básicas, por exemplo.

Porém, as relações internacionais estão configuradas de uma forma na qual podem ser identificados países centrais e países periféricos, aproveitando aqui os conceitos da teoria do sistema mundo utilizados por Wallerstein (1990). É nesse sentido que aparece a ideia da ajuda externa como uma ferramenta para o exercício da ‘dominação simbólica’, contextualizada na relação entre centro e periferia. A ajuda externa é oriunda da desigualdade encontrada na estrutura hierárquica, pois alguns países possuem a capacidade de oferecer a ajuda. São esses aqueles capazes de exercer a ‘dominação simbólica’. Essa ‘dominação simbólica’ não é como a dominação crua citada acima nos exemplos do Reino Unido e da França com relação a suas ex-colônias. A finalidade dessa dominação é uma prática de eufemismo para afirmar a condição hierárquica entre fornecedor e receptor.

O contraste entre essa perspectiva e as visões teóricas mais tradicionais das relações internacionais está no fato de que, ao enxergar o fenômeno dessa forma, o efeito primário da ajuda externa é simbólico, isto é, suavizar e ao mesmo tempo afirmar a notável condição hierárquica entre fornecedor e receptor, e não objetivo, calcado em finalidades políticas ou econômicas. Encontramos, dessa forma, uma interpretação do fenômeno da ajuda externa capaz de explicar a assistência em ocasiões nas quais essa não pôde ser explicada por outras correntes teóricas. É uma perspectiva que pode ser adequada ao fornecimento da ajuda externa em suas diversas possibilidades, apresentando finalidades objetivas ou não.

Outra perspectiva através da qual buscamos entender a ideia da ajuda externa foi a da segurança humana. O grande desafio que se colocou para o recente avanço do conceito de segurança humana foi a sua ambigüidade e a sua exagerada abrangência. No entanto, essa mesma ambigüidade que limitou o avanço do conceito no plano acadêmico em razão da escassez de artifícios necessários para trabalhá-lo analiticamente favoreceu uma intensa utilização do conceito pelos promotores da segurança humana, que de acordo com Paris (2001), formam uma coalizão que reúne os mais diversos interesses. Essa união de interesses altamente diversificados só é possível em razão da tal ambigüidade. Como coloca Paris: *“These actors have in effect pursued a political strategy of ‘appropriating’ the term ‘security’, which conveys urgency, demands public attention, and commands governmental resources”* (2001: 95).

Pureza (2009) acrescenta que essa ambigüidade e a exagerada abrangência do conceito de segurança humana:

[...] facilitou o seu uso como instrumento de conquista de um capital de especialização no jogo diplomático internacional – vejam-se os casos do Canadá, do Japão, da Áustria ou da Noruega – sem que isso, em algum momento, tenha significado a modificação dos *business-as-usual* de suas opções políticas fundamentais. (PUREZA, 2009: 33)

Pureza vai além:

[...] a exigência transformadora da segurança humana foi, em grande medida, cooptada pela agenda dos poderes hegemônicos, vindo a integrar, como componente de *soft power*, a paleta de tecnologias de controle social segundo uma lógica de inspiração liberal protagonizada na periferia do sistema mundo por articulações heteróclitas entre os Estados, empresas e organizações não-governamentais. (PUREZA, 2009: 33)

Por meio de uma análise do fenômeno da ajuda externa no âmbito teórico das relações internacionais, observamos que é difícil a assistência não apresentar uma ligação, por mais sutil possível, com interesses específicos dos Estados. Fornecida em prol do desenvolvimento e da prevenção de ameaças legitimadas pelo guarda-chuva da segurança humana, a ação acaba apresentando características que possuem maior compatibilidade com as perspectivas mais tradicionais da disciplina das relações internacionais, e por consequência com os mais tradicionais estudos de segurança. Pois, de certa forma, retornamos ao Estado como objeto de referência, como foi observado no caso do Japão. Trata-se de uma ação do Estado que possui no Estado os seus fins. Os esforços da ajuda externa podem ser direcionados pelas potências econômicas à manutenção do sistema econômico vigente, ou para a formação do espectro de um poder simbólico que proporcione maior peso político no jogo das relações internacionais.

Ao lançar nossos olhares para o caso do Japão, observamos uma forte ligação entre a ODA e a política externa japonesa. As perspectivas teóricas discutidas, cada qual ao seu estilo, explicam a ajuda externa japonesa. Como observamos no terceiro capítulo, a assistência japonesa apresenta motivações de distintas naturezas. Por meio da ajuda, o governo japonês almeja tanto fins econômicos como políticos. Devido às suas condições geográficas naturais, o Japão é um país extremamente dependente da importação de recursos naturais e de mercados externos. Essa dependência econômica do exterior faz com que o comércio internacional seja um fator de alto valor estratégico. Por outro lado, restrições constitucionais limitam a utilização de meios militares no plano internacional. Nos últimos anos, podemos observar no plano político doméstico japonês iniciativas na busca pela flexibilização desses constrangimentos, mas na primeira década do século XXI as restrições

continuaram significativas. Esse panorama levou o Japão a utilizar alternativas para sua inserção no jogo da política internacional, e a sua força econômica foi canalizada nesse sentido. Como observamos no terceiro capítulo, em diversas ocasiões os japoneses utilizaram a ajuda como ferramenta diplomática.

A análise da ajuda externa japonesa resulta, portanto, na identificação de distintas naturezas de motivação, o que torna necessária a utilização de uma perspectiva pluralista para a sua interpretação. Uma única corrente teórica não proporciona explicações para o conjunto da ODA japonesa. Em alguns fluxos, a perspectiva realista faz pleno sentido. Em outras a ideia de interdependência contribui para a compreensão da ajuda japonesa. E em algumas ocasiões, devemos recorrer às perspectivas construtivistas. Ou seja, necessitamos de um caleidoscópio para interpretar os motivos que levam o Japão a fornecer ajuda externa. Isso é um reflexo do processo de formulação da política de ajuda externa japonesa, que envolve diversos atores posicionados no plano doméstico empenhados em um jogo de interesses e percepções distintas.

Em algumas ocasiões, porém, é difícil identificar os motivos que levam os japoneses a oferecer determinado tipo de ajuda, como no caso da ODA destinada à segurança humana e ao meio ambiente, temas fervorosamente promovidos pelos japoneses. Nesses casos, os Japoneses somam dividendos políticos conquistando projeção no plano internacional. A ideia delineada nessa modalidade de ajuda é compatível à percepção levantada na discussão teórica sobre a conquista de um poder simbólico, o que proporciona maior peso político no jogo das relações internacionais. No primeiro capítulo alongamos o debate em torno do conceito de segurança humana, que apresenta como ponto principal a segurança do indivíduo em contraste aos tradicionais estudos de segurança internacional voltados à segurança do Estado. Porém, a motivação que leva o governo japonês a assumir um papel de destaque na promoção da segurança humana está relacionada à busca por maior projeção japonesa na política internacional. Ou seja, repetindo o que já dissemos anteriormente, trata-se de uma ação do Estado que possui no Estado os seus fins.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKIYAMA, Nobumasa. Human security at the crossroad: human security in the Japanese foreign policy context. In: SHINODA, Hideaki; JEONG, How-Won. **Conflict and human security: a search for new approaches of peace-building**. Hiroshima: IPHSU Research Report Series, 2004. p. 252-270.
- AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. **Japanese ODA: adapting to the issues and challenges of the new aid environment**. Tokio: FASID, 2005. Disponível em: <http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP_8_E.pdf>. Acesso em: 25 ago. 08.
- ALLISON, Graham T. Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba. In: BRAILLARD, Philippe (Org.). **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 216-246.
- AMAYO ZEVALLOS, Enrique. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. **Estudos Avançados**, Universidade de São Paulo, v. 7, n. 17, p. 117-169, 1993.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 149-163.
- ARASE, David. Public-Private sector interest coordination in Japan's ODA. **Pacific Affairs**, University of British Columbia, v. 67, n. 2, p. 171-199, summer, 1994.
- BARU, Sanjaya. Mahbub ul Haq and human development: a tribute. **Economic & Political Weekly**, Mumbai, v. 33, n. 35, p. 2275-2279, 1998.
- BOOTH, Ken; WHEELER, Nicholas. **The security dilemma: fear, cooperation and trust in world politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Brasília: MRE, 2004.
- BROCHIER, Hubert. **O milagre econômico japonês**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1972.
- BROOKS, William L.; ORR, Robert M. Japan's foreign economic assistance. **Asian Survey**, v. 25, n. 3, p. 322-340, mar. 1985.
- BROWNE, Stephen. **Foreign aid in practice**. London: Pinter Publishers Limited, 1990.
- BURSTEIN, Daniel. **Yen: o Japão e seu novo império financeiro**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009

- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CANUTO, Otaviano. **A crise financeira japonesa**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/canutocrisejaponesa.pdf>>. Acesso em: 14 set. 08.
- CURTIS, Gerald. Getting the triangle straight: China, Japan, and the United States in an era of change. In: CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JISI, Wang (Orgs.). **Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations**. Tokyo/New York: JCIE, 2010. p. 3-21.
- DRIFTE, Reinhard. **Japan's foreign policy**. New York: Council on Foreign Relations Press, 1990.
- _____. **Japan's quest for a permanent security council seat: a matter of pride or justice?** New York: St. Martin's Press, 2000.
- FRAVEL, M. Taylor. Explaining stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands dispute. In: CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JISI, Wang (Orgs.). **Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations**. Tokyo/New York: JCIE, 2010. p. 145-164.
- FRIEDMAN, George; LEBARD, Meredith. **EUA X Japão: Guerra a vista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FURUOKA, Fumitaka. International comparison of Japan's Official Development Assistance (ODA) policy. **MPRA Paper**, Munich, n. 11899, p. 1-16, fevereiro, 2009.
- _____. Japan's foreign aid sanctions policy toward China. **MPRA Paper**, University Library of Munich, n. 6238, p. 1-17, December, 2007.
- _____. Japan's positive and negative aid sanctions policy toward Asian countries: case studies of Thailand and Indonesia. **MPRA Paper**, University Library of Munich, n. 6218, p. 1-19, December, 2007a.
- GRIES, Peter Hays; ZHANG, Qingmin; MASUI, Yasuki; LEE, Yong Wook. Historical beliefs and the perception of threat in Northeast Asia: colonialism, the tributary system, and China-Japan-Korea relations in the twenty-first century. **International Relations of the Asia Pacific**, Oxford University Press, v. 9, n. 2, p. 245-265, 2009.
- HATTORI, Tomohisa. Reconceptualizing foreign aid. **Review of International Political Economy**. v. 8, n. 4, p. 633-660, winter, 2001.
- HOBSBAWM, Eric. **The age of extremes: a history of the world, 1914-1991**. New York: Vintage Books, 1996.
- HOOK, Gleen D. **Militarization and demilitarization in contemporary Japan**. London/New York: Routledge, 1996.

- HOOK, Glenn D.; GILSON, Julie; HUGHES, Christopher W.; DOBSON, Hugo. **Japan's International Relations: politics, economics and security**. 2 ed. London: Routledge, 2005.
- HSIEN-LI, Tan. Not just global rhetoric: Japan's substantive actualization of its human security foreign policy. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 10, n. 1, p. 159-187, august, 2009.
- HUGHES, Christopher W. **Japan's remilitarization**. Washington: Adelphi series, 2008.
- HUMAN SECURITY CENTRE. **Human security report 2005: war and peace in the 21st century**. New York: Oxford University Press, 2005.
- INOBUCHI, Takashi; BACON, Paul. Japan's emerging role as 'global ordinary power'. **International Relations of the Asia-Pacific**, Oxford University Press, v. 6, n. 1, p. 1-21, 2006.
- JAPÃO. **The Constitution of Japan**. Tokyo: National Diet Library, 1946.
- JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's Official Development Assistance Charter**. Tokyo: MOFA, 2003a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 27 ago. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA Annual Report 1997**. Tokyo: MOFA, 1997. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 09 set. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2003**. Tokyo: MOFA, 2004a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2004**. Tokyo: MOFA, 2004b. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2005**. Tokyo: MOFA, 2005. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2006**. Tokyo: MOFA, 2006a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2007**. Tokyo: MOFA, 2007a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2008**. Tokyo: MOFA, 2009a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White Paper 2009**. Tokyo: MOFA, 2010a. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Diplomatic Bluebook 2003**. Tokyo: MOFA, 2003b. Disponível em: < <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/index.html>>. Acesso em: 13 ago. 2010.

- JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs. **Diplomatic Bluebook 2007**. Tokyo: MOFA, 2007b. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/html/h2/h2_03.html>. Acesso em: 17 set. 08.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Diplomatic Bluebook 2009**. Tokyo: MOFA, 2009b. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 08 jul. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan-U.S. Security Treaty**. Tokyo: MOFA, 1960. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>>. Acesso em: 12 jul. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Tokyo Declaration of African Development**. Tokyo: MOFA, 2007c. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 17 dez. 2010.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **10 issues of Takeshima**. Tokyo: MOFA, 2008b.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's northern territories: for a relationship of genuine trust**. Tokyo: MOFA, 2010b.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **The basic view on the sovereignty over the Senkaku Islands**. Tokyo: MOFA, 2010c.
- _____. Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA data by country**. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap_la01.html#BRAZIL>. Acesso em: 09 out. 08.
- JAPÃO. Consulado Geral do Japão em São Paulo. **Programa de assistência para projetos comunitários e de segurança do ser humano**. 2008a. Disponível em: <http://www.sp.br.emb-japan.go.jp/pt/apoio_apc1.htm>. Acesso em: 12 out. 08.
- JAPÃO. Kantei (Prime Minister of Japan and his Cabinet). **Establishment of the Overseas Economic Cooperation Council**. 2006b. Disponível em: <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/konkyo_e.html>. Acesso em: 05 set. 08.
- JBIC (Japan Bank for International Cooperation). **JBIC no Brasil**. Tokyo: JBIC, 2006.
- JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.
- JETRO (Japan External Trade Organization). **Japanese trade and investment statistics**. Tokyo: JETRO, 2010.
- JICA (Japan International Cooperation Agency). **Projetos de cooperação técnica no Brasil**. São Paulo: ABJICA-SP, JICA Brazil, 2008.
- KATADA, Saori N. **The Japan-United States-Latin America triangle: the political economy of Japanese financial flows to Latin America**. Ann Harbor: UMI, 1994.

- KATADA, Saori N. Two aid hegemons: Japanese-US interaction and aid allocation to Latin America and the Caribbean. **World Development**, Elsevier Science, v. 25, n. 6, p. 931-945, 1997.
- _____. Japan's role in Latin America's debt management, 1982-1991. In: SATO, Yoichiro; HIRATA, Keiko (Orgs.). **Norms, interests, and power in Japanese foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 151-172.
- KAWAI, Masahiro; TAKAGI, Shinji. Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions. **Journal of International Development**. v. 16, n. 2, p. 255-280, 2004.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3^a ed. New York: Longman, 2001.
- KING, Garry; MURRAY, Christopher J. L. Rethinking human security. **Political Science Quarterly**, New York, v. 116, n. 4, winter, p. 585-610, 2001.
- KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 165-218.
- LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MIYASHITA, Akitoshi. Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate. **International Studies Quarterly**, Blackwell Publishing, v. 43, n. 4, p. 695-731, Dec., 1999.
- _____. Consensus or compliance? Gaiatsu, interests, and Japan's foreign aid. In: MIYASHITA, Akitoshi; SATO, Yoichiro (Orgs.). **Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration**. New York: Palgrave Macmillan, 2001. p. 37-61.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, Autumn, 1997.
- MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**. v. 56, n. 2, p. 301-309, jun. 1962.
- MURPHY, Craig N. **Global institutions, marginalization, and development**. New York: Routledge, 2005.
- NIKITINA, Larissa; FURUOKA, Fumitaka. Japan's foreign aid sanctions policy after the end of the Cold War. **MPRA Paper**, University Library of Munich, n. 6757, 2008.

OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). **United States (2006), DAC Peer Review: main findings and recommendations.** 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34603_37829787_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 20 dez. 10.

_____. **Is it ODA?** 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 09.

_____. **Debt Relief is down:** other ODA rises slightly. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 28 ago. 08.

_____. **Net ODA from DAC countries from 1950 to 2009.** 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34485_1894347_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 09 out. 10.

OISHI, Mikio; FURUOKA, Fumitaka. Can Japanese aid be an effective tool of influence? Case studies of Cambodia and Burma. **Asian Survey**, v. 43, n. 6, p. 890-907, November-December, 2003.

OKITA, Saburo. **The developing economies and Japan:** lessons in growth. Tokyo: University of Tokyo Press, 1980.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Japão como país normal e ator internacional? In: SEMINÁRIO SOBRE JAPÃO, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2000. p. 1-26.

_____. Política externa japonesa: novos desafios, novas respostas? In: FUNAG. **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional:** o Brasil no mundo que vem aí. Seminário: Ásia. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

ORR, Robert M. The aid factor in U.S.-Japan relations. **Asian Survey**, University of California Press, v. 28, n. 7, p. 740-756, Jul., 1988.

_____. Collaboration or conflict? Foreign aid and U.S.-Japan relations. **Pacific Affairs**, University of British Columbia, v. 62, n. 4, p. 476-489, winter, 1989.

_____. **The emergence of Japan's foreign aid power.** New York: Columbia University Press, 1990.

PANZIM, Khairul Hanim. Japan's positive aid sanctions policies: case study of African developing countries. **MPRA Paper**, University Library of Munich, n. 11917, p. 1-14, December, 2008.

PARIS, Roland. Human security: paradigm shift or hot air? **International Security**, Cambridge, v. 26, n. 2, autumn, p. 87-102, 2001.

PETERSON, Martin. Foreign aid and the moral value of freedom. **Ethical theory and moral practice**. v. 7, n. 3, p. 293-307, jun. 2004.

- PUREZA, José Manuel. Segurança humana: vinho novo em odres velhos? In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer, 1988.
- PYLE, Kenneth B. **Japan rising: the resurgence of Japanese power and purpose**. New York: PublicAffairs, 2007.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil - Estados Unidos**. 384 f. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2006.
- RIX, Alan. **Japan's economic aid**. New York: St. Martin's Press, 1980.
- ROSENBLUTH, Frances McCall. Internationalization and electoral politics in Japan. In: KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. (Org.). **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University Press, 1996. p. 137-156.
- ROTHSCHILD, Emma. What is security? **Dædalus**, Cambridge, v. 124, n. 3, summer, p. 53-98, 1995.
- SAKUWA, Kentaro. A not so dangerous dyad: China's rise and Sino-Japanese rivalry. **International Relations of the Asia-Pacific**. Oxford University Press, v. 9, n.3, p. 497-528, 2009.
- SHEEHAN, Michael. **International Security: an analytical survey**. London: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- SHIN'ICHI, Kitaoka. Putting old diplomatic principles into new bottles. **Japan Echo**, v. 22, special issue, p. 96, 1995.
- SHINODA, Hideaki. The concept of human security: historical and theoretical implications. In: SHINODA, Hideaki; JEONG, How-Won. **Conflict and human security: a search for new approaches of peace-building**. Hiroshima: IPHSU Research Report Series, 2004. p. 5-22.
- SOARES, Guido F. S. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 219-272.
- SOGGE, David. O sistema de ajuda: para além do regime. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- SUNAGA, Kazuo. **The reshaping of japan's Official Development Assistance (ODA) Charter**. Tokio: FASID, 2004. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 08.
- THÉRIEN, Jean-Philippe. Debating foreign aid: right versus left. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 3, p. 449-446, jun. 2002.

- TRINIDAD, Dennis D. Japan's ODA at the crossroads: disbursement patterns of Japan's development assistance to Southeast Asia. **Asian Perspective**, v. 31, n. 2, p. 95-125, 2007.
- TUMAN, John P.; EMMERT, Craig F.; STERKEN, Robert E. Explaining Japanese aid policy in Latin America: a test of competing theories. **Political Research Quarterly**, v. 4, n. 1, p. 87-101, March, 2001.
- UEHARA, Alexandre Ratsuo. **A política de ajuda japonesa após 1945**. 166 f. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 1994.
- _____. **A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou?** São Paulo: Annablume/Fundação Japão, 2003.
- _____. A ajuda externa do Japão nos 100 anos de relacionamento. **Carta Internacional**. São Paulo, v. 3 n. 2, p. 7-12, jun. 2008.
- UNDP (United Nations Development Programme). **What are the Millennium Development Goals?** Disponível em: <<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2010.
- _____. **Human Development Report**. New York: Oxford University Press, 1990.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. v. 1. Porto: Afrontamento, 1990.
- WENDT, Alexander E. **Social theory of international politics**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- _____. The agent-structure problem in international relation theory. **International Organization**. v. 41, n. 3, p. 335-370, summer, 1987.
- WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming with BRICs: the path to 2050. **Global Economics Paper**, Goldman Sachs, n. 99, p. 1-23, October, 2003.
- WORLD BANK. World Bank Tokyo Office. **Japan and the World Bank**. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/FQ5OC8BRR0>>. Acesso em: 17 dez. 2010.
- YASUTOMO, Dennis T. **The manner of giving: strategic aid and Japanese foreign policy**. Lexington: Lexington Books, 1986.
- YOKOTA, Paulo. **Fragmentos sobre as relações nipo-brasileiras no pós-guerra**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

ANEXOS

ANEXO I

**JAPAN'S OFFICIAL DEVELOPMENT
ASSISTANCE CHARTER**

August 29, 2003

Government of Japan
Ministry of Foreign Affairs
Economic Co-operation Bureau

CONTENTS

Revision of Japan’s Official Development Assistance Charter	i
I. Philosophy: Objectives, Policies, and Priorities	1
II. Principle of ODA Implementation	7
III. Formulation and Implementation of ODA Policy	8
IV. Reporting on the Status of Implementation of the Official Development Assistance Charter	12

(Unofficial translation)

Revision of Japan's Official Development Assistance Charter

Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, approved by the Cabinet in 1992, has been the foundation of Japan's aid policy for more than 10 years. The world has changed dramatically since the Charter was first approved, and today there is an urgent need for the international community, including Japan, to address new development challenges such as peace-building. Faced with these new challenges, many developed countries are strengthening their ODA policy, to deal with the serious problems that developing countries face. At the same time, not only governments and international organisations, but many other stakeholders are also assisting developing countries. All stakeholders engaged in development assistance are strengthening their mutual collaboration.

In line with the spirit of the Japanese Constitution, Japan will vigorously address these new challenges to fulfill its responsibilities commensurate with its national strength and its standing in the international community. In this regard, it is important to have public support for ODA. It is essential to effectively implement ODA, fully taking into account the domestic economic and fiscal situation as well as the views of the Japanese people.

Against this background, the Government of Japan has revised the ODA Charter, with the aim of enhancing the strategic value, flexibility, transparency, and efficiency of ODA. The revision also has the aim of encouraging wide public participation and of deepening the understanding of Japan's ODA policies both within Japan and abroad.

Japan's Official Development Assistance Charter

I. Philosophy: Objectives, Policies, and Priorities

1. Objectives

The objectives of Japan's ODA are to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity.

Taking advantage of Japan's experience as the first nation in Asia to become a developed country, Japan has utilized its ODA to actively support economic and social infrastructure development, human resource development, and institution building. Consequently, Japan has significantly contributed to the economic and social development of developing countries, especially in East Asia.

Amid the post-Cold War advancement of globalization, the international community presently finds itself in a new environment, grappling with a multiplicity of problems such as the gap between the rich and the poor; ethnic and religious conflicts; armed conflicts; terrorism; suppression of freedom, human rights, and democracy; environmental problems; infectious diseases; and gender issues.

In particular, humanitarian problems, such as extreme poverty, famine, refugee crises, and natural disasters, as well as global issues such as those related to the environment and water, are important issues that need to be addressed in order for the international community as a whole to achieve sustainable development. These problems are cross border issues that present a grave threat to each and every human being.

Furthermore, conflicts and terrorism are occurring more frequently and they are becoming even more serious issues. Preventing conflicts and terrorism, and efforts to build peace, as well as efforts to foster democratization, and to protect human rights and the dignity of individuals have become major issues inherent to the stability and development of the international community. Japan, as one of the world's leading nations, is determined to make best use of ODA to take the initiative in addressing these issues. Such efforts will in turn benefit Japan itself in a number of ways, including by promoting friendly relations and people-to-people exchanges with other countries, and by strengthening Japan's standing in the international arena.

In addition, as nations deepen their interdependence, Japan, which enjoys the benefits of international trade and is heavily dependent on the outside world for resources, energy and food, will proactively contribute to the stability and development of developing countries through its ODA. This correlates closely with assuring Japan's security and prosperity and promoting the welfare of its people. In particular, it is essential that Japan make efforts to enhance economic partnership and vitalize exchange with other Asian countries with which it has particularly close relations.

Japan aspires for world peace. Actively promoting the aforementioned efforts with ODA, and manifesting this posture both at home and abroad is the most suitable policy for gaining sympathy and support from the international community for Japan's position. Therefore, Japan's ODA will continue to play an important role in the years to come.

2. Basic Policies

In order to achieve the objectives outlined above, Japan will carry out ODA even more strategically, in accordance with the following basic policies.

(1) Supporting self-help efforts of developing countries

The most important philosophy of Japan's ODA is to support the self-help efforts of developing countries based on good governance, by extending cooperation for their human resource development, institution building including development of legal systems, and economic and social infrastructure building, which constitute the basis for these countries' development. Accordingly, Japan respects the ownership by developing countries, and places priorities on their own development strategies.

In carrying out the above policy, Japan will give priority to assisting developing countries that make active efforts to pursue peace, democratization, and the protection of human rights, as well as structural reform in the economic and social spheres.

(2) Perspective of “Human Security”

In order to address direct threats to individuals such as conflicts, disasters, infectious diseases, it is important not only to consider the global, regional, and national perspectives, but also to consider the perspective of human security, which focuses on individuals. Accordingly, Japan will implement ODA to strengthen the capacity of local communities through human resource development. To ensure that human dignity is maintained at all stages, from the conflict stage to the reconstruction and development stages, Japan will extend assistance for the protection and empowerment of individuals.

(3) Assurance of fairness

In formulating and implementing assistance policies, Japan will take steps to assure fairness. This should be achieved by giving consideration to the condition of the socially vulnerable, and the gap between the rich and the poor as well as the gap among various regions in developing countries. Furthermore, great attention will be paid with respect to factors such as environmental and social impact on developing countries of the implementation of ODA.

In particular, the perspective of gender equality is important. Japan will make further efforts to improve the status of women, giving full consideration to the active participation of women in development, and to ensuring that women reap benefits from development.

(4) Utilization of Japan's experience and expertise

Japan will utilize its own experience in economic and social development as well as in economic cooperation when assisting the development of developing countries, fully taking into account the development policies and assistance needs of developing countries. Japan will also utilize its advanced technologies, expertise, human resource, and institutions.

Implementation of ODA will be coordinated with key Japanese policies to ensure policy coherence, taking into consideration implications for Japan's economy and society.

(5) Partnership and collaboration with the international community

Mainly with the initiative of international organizations, the international community is sharing more common development goals and strategies and various stakeholders are increasingly coordinating their aid activities. Japan will participate in this process, and endeavor to play a leading role. In parallel with such efforts, Japan will pursue collaboration with United Nations organizations, international financial institutions, other donor countries, NGOs, private companies, and other entities. In particular, Japan will enhance collaboration with international organizations that possess expertise and political neutrality, and will endeavor to ensure that Japan's policies are reflected appropriately in the management of those organizations.

In addition, Japan will actively promote South-South cooperation in partnership with more advanced developing countries in Asia and other regions. Japan will also strengthen collaboration with regional cooperation frameworks, and will support region-wide cooperation that encompasses several countries.

3. Priority Issues

In accordance with the objectives and basic policies set out above, the following are Japan's priority issues.

(1) Poverty reduction

Poverty reduction is a key development goal shared by the international community, and is also essential for eliminating terrorism and other causes of instability in the world. Therefore, Japan will give high priorities to providing assistance to such sectors as education, health care and welfare, water and sanitation and agriculture, and will support human and social development in the developing countries. At the same time, sustainable economic growth, increase in employment, and improvement in the quality of life are indispensable for realizing poverty reduction and Japan places importance on providing assistance for these issues accordingly.

(2) Sustainable growth

In order to invigorate developing countries' trade and investment, as well as people-to-people exchanges, and to support sustainable growth, Japan will place importance on providing assistance for the development of the socioeconomic infrastructure -a key factor for economic activity, and also for policy-making, the development of institutions, and human resource development. This will include (i) cooperation in the field of trade and investment including the appropriate protection of intellectual property rights and standardization, (ii) cooperation in the field of information and communications technology (ICT), (iii) the acceptance of exchange students, and (iv) cooperation for research.

In addition, Japan will endeavor to ensure that its ODA, and its trade and investment, which exert a substantial influence on the development of recipient countries, are carried out in close coordination, so that they have the overall effect of promoting growth in developing countries. To that end, Japan will make efforts to enhance coordination between Japan's ODA and other official flows such as trade insurance and import and export finance. At the same time, private-sector economic cooperation will be promoted, making full use of private-sector vitality and funds.

(3) Addressing global issues

As for global issues such as global warming and other environmental problems, infectious diseases, population, food, energy, natural disasters, terrorism, drugs, and international organized crime, further efforts must be given immediately and in a coordinated manner by the international community. Japan will address these issues through ODA and will play an active role in the creation of international norms.

(4) Peace-building

In order to prevent conflicts from arising in developing regions, it is important to comprehensively address various factors that cause conflicts. As part of such undertakings, Japan will carry out ODA to achieve poverty reduction and the correction of disparities, as referred to above. In addition to assistance for preventing conflicts and emergency humanitarian assistance in conflict situations, Japan will extend bilateral and multilateral assistance flexibly and continuously for peace-building in accordance with the changing situation, ranging from assistance to expedite the ending of conflicts to assistance for the consolidation of peace and nation-building in post-conflict situations.

For example, ODA will be used for: assistance to facilitate the peace processes; humanitarian and rehabilitation assistance, such as assistance for displaced persons and for the restoration of basic infrastructure; assistance for assuring domestic stability and security, including disarmament, demobilization, and reintegration of ex-combatants (DDR), and the collection and disposal of weapons, including demining; and assistance for reconstruction, including social and economic development and the enhancement of the administrative capabilities of governments.

4. Priority Regions

In light of the objectives stated above, Asia, a region with close relationship to Japan and which can have a major impact on Japan's stability and prosperity, is a priority region for Japan. However, Japan will strategically prioritize assistance to Asian countries, fully taking into account the diversity of the Asian countries' socioeconomic conditions and changes in their respective assistance needs. In particular, the East Asian region which includes ASEAN is expanding and deepening economic interdependency and has been making efforts to enhance its regional competitiveness by maintaining economic growth and strengthening integration in recent years. ODA will be utilized to forge stronger relations with this region and to rectify disparities in the region, fully considering such factors as the strengthening of economic partnership with East Asian countries.

Also, Japan will give due consideration to the large population of impoverished people in South Asia. With respect to Central Asia and the Caucasus region, assistance will be provided to promote democratization and transition to market economies.

Japan will prioritize its assistance for other regions on the basis of the objectives, basic policies, and priority issues set out in this Charter, giving consideration to the needs for assistance and the state of development in each region.

Africa has a large number of least developed countries, and is affected by conflicts and serious development issues, amid which self-help efforts are being stepped up. Japan will provide assistance for these efforts.

The Middle East is an important region for energy supply and for the peace and stability of the international community, but it has destabilizing factors including the situation of Middle East peace process. Japan will provide assistance towards social stability and the consolidation of peace.

Latin America includes countries that are relatively well developed, but also island nations with fragile economies. Taking into consideration the disparities arising within the region as well as within countries, Japan will extend the necessary cooperation.

With respect to Oceania, assistance will be provided, as there are numerous vulnerable island nations.

II. Principle of ODA Implementation

In line with the philosophy set out above, Japan's ODA will be provided by comprehensively taking into account developing countries' need for assistance, socio-economic conditions, and Japan's bilateral relations with the recipient country, and ODA will be provided in accordance with the principles of the United Nations (especially sovereign equality and non-intervention in domestic matters) as well as the following points:

- (1) Environmental conservation and development should be pursued in tandem.
- (2) Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.
- (3) Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of weapons of mass destruction and missiles, their export and import of arms, etc., so as to maintain and strengthen international peace and stability, including the prevention of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, and from the viewpoint that developing countries should place appropriate priorities in the allocation of their resources on their own economic and social development.
- (4) Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and the introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the protection of basic human rights and freedoms in the recipient country.

III. Formulation and Implementation of ODA Policy

1. System of Formulation and Implementation of ODA Policy

(1) Coherent formulation of ODA policy

In order to ensure that the government in its entirety implements ODA efficiently and effectively in a unified and coherent manner pursuant to this Charter, medium-term ODA policies and country assistance programs will be formulated, taking into account the partnership and collaboration with the international community referred to in the Basic Policies and ODA policies will be formulated and implemented in accordance with them. Country assistance programs will

be drawn up for major recipient countries, and will set out explicitly the points to which priority is to be given, based on Japan's aid policy, and reflecting the recipient countries' true assistance needs.

In accordance with these medium-term ODA policies and country assistance programs, various methods of assistance—financial cooperation in the form of loans and grants, and technical cooperation—will be linked together effectively so as to take full advantage of the characteristics of each method. At the same time, Japan will be mindful of the balance between hardware type cooperation such as construction and provision of equipment, and software type cooperation such as technical cooperation and institution building. Each method will be reviewed appropriately.

(2) Collaboration among related government ministries and agencies

In order to ensure that the government as a whole formulates and implements policies in a unified and coherent manner, under the auspices of the Council of Overseas Economic Cooperation-Related Ministers, the Ministry of Foreign Affairs will play the central coordinating role in strengthening broad collaboration between the ODA-related government ministries and agencies, including by means of personnel exchanges and by utilizing the expertise of those related ministries and agencies. For this purpose, the government ministries and agencies will actively use consultation fora such as the Inter-Ministerial Meeting on ODA.

(3) Collaboration between government and implementing agencies

While making clear the roles of the government and the implementing agencies (the Japan International Cooperation Agency* and the Japan Bank for International Cooperation) and the apportionment of responsibilities among them, collaboration will be strengthened, including by means of personnel exchanges to ensure an organic linkage between the government and the implementing agencies. In addition, implementing agencies will strengthen their mutual collaboration.

(4) Strengthening of policy consultation

In formulating and implementing assistance policies, it is essential to fully grasp the development policies and assistance needs of developing countries by engaging actively in policy consultation before requests are made by developing countries. At the same time, Japan will set out its assistance policies to the developing countries through dialogue, and the development policies of developing countries and Japan's assistance policy will be reconciled in order to maximize the effect of Japan's aid within those developing countries' development strategies. Furthermore, Japan will support efforts by developing countries to improve their policies and systems, including the ability to formulate and implement assistance projects. Japan will also take into consideration whether such efforts by the developing countries are sufficient in the formulation and implementation of ODA.

(5) Strengthening of the functions of field missions in the policy-making process and in implementation

The functions of field missions (primarily overseas diplomatic missions and offices of implementing agencies) will be strengthened, so that they will be able to play a leading role in the policy-making process and in implementation. In particular, steps will be taken to develop a framework for strengthening the system, including through the use of outside personnel. Japan

will also make efforts to make comprehensive and accurate assessments of developing countries' development policies and assistance needs, primarily at the local level. Japan will comprehensively identify local socioeconomic conditions and other aspects through local interested parties.

(6) Collaboration with aid-related entities

Collaboration with Japanese NGOs, universities, local governments, economic organizations, labor organizations, and other related stakeholders will be strengthened to facilitate their participation in ODA and to utilize their technologies and expertise. Japan will also seek to collaborate with similar entities overseas, particularly in developing countries. In addition, in the implementation of ODA, appropriate use will be made of the technologies and expertise of Japanese private companies.

2. Increasing public participation

(1) Broad participation by Japanese citizens from all walks of life

The government will take measures to foster participation in assistance activities by Japanese citizens from all walks of life, and to promote these citizens' interaction with developing countries. Such measures will include providing sufficient information, listening to public opinion, soliciting proposals for ODA activities, and extending cooperation to volunteer activities.

(2) Human resource development and development research

The government will make efforts to foster aid personnel with the necessary expertise and to increase the opportunities for aid personnel to be active both within Japan and overseas. In parallel with these efforts, high-quality personnel, such as persons with considerable overseas experience and extensive knowledge, will be widely sought and be encouraged to participate in ODA activities.

In addition, the government will encourage regional studies relating to developing countries and research on development policy, to promote accumulation of Japan's intellectual assets in the development sphere.

(3) Development education

Development education is important for promoting public understanding with respect to international cooperation including ODA, and for fostering people that will be engaged in international cooperation in the future. In this perspective, the government will take measures in schools and on other occasions to carry out more widespread education on development issues, such as the problems that face developing countries, relations between Japan and developing countries and the role that development assistance should play. Necessary educational materials will be distributed and teachers will be trained.

(4) Information disclosure and public relations

It is important for information on ODA policy, implementation, and evaluation to be disclosed widely and promptly to ensure the sufficient transparency, and for it to be publicized actively. Therefore, the government will use a variety of means to provide information in easy-to-understand formats, and to create opportunities for Japanese citizens to come into contact with ODA activities that Japan is undertaking.

In addition, the government will make enhanced efforts to disseminate information regarding Japan's ODA to developing countries as well as other donors.

3. Matters Essential to Effective Implementation

(1) Enhancement of evaluation

The government will carry out consecutive evaluations at all stages, i.e. ex-ante, mid-term, and ex-post, and evaluations at each level, i.e. policy, program, and project. Furthermore, in order to measure, analyze and objectively evaluate the outcome of ODA, third-party evaluations conducted by experts will be enhanced while the government undertakes policy evaluations. The evaluation results will be reflected in subsequent ODA policy-making and efficient and effective implementation.

(2) Ensuring appropriate procedures

The government will adopt procedures to ensure that full consideration is given to the environmental and social impact of implementation of ODA. The government will make efforts to conduct appropriate and efficient procurement with regard to quality and price. At the same time, while ensuring these aspects, the procedures will be simplified and accelerated.

(3) Prevention of fraud and corruption

The government will implement appropriate measures to ensure the transparency of the activity-selection and implementation process, and to prevent fraud, corruption, and improper diversion of aid. In addition, the government will make efforts to assure the appropriate use of funds by enhancing auditing, including through the introduction of external audits.

(4) Ensuring the safety of ODA personnel

Safeguarding the lives and personal safety of ODA personnel is a prerequisite for the implementation of ODA. The government will fully obtain security related information and will take appropriate measures.

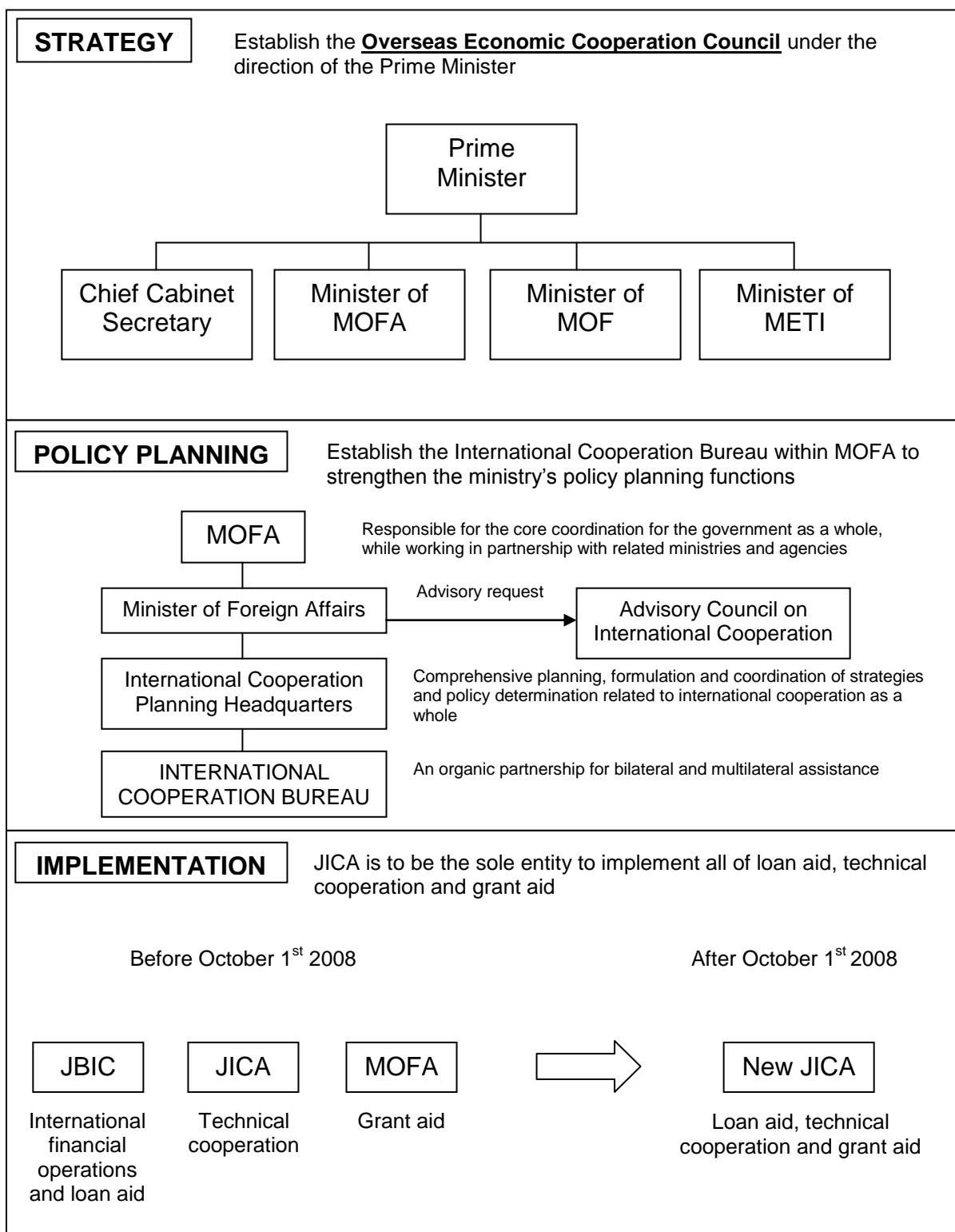
IV. Reporting on the Status of Implementation of the Official Development Assistance Charter

The government will report the status of the implementation of the Official Development Assistance Charter in the "White Paper on Official Development Assistance (ODA)," which is reported annually to the Cabinet.

 * On October 1, 2003, the Japan International Cooperation Agency is due to be reorganized as an independent administrative institution, changing its status from that of a special public institution.

August 29, 2003

ANEXO II – FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA ODA JAPONESA APÓS AS REFORMAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS ENTRE 2003 E 2008



Fontes: JAPÃO, 2007; JAPÃO, 2009.

ANEXO III - PAÍSES RECEPTORES DA ODA JAPONESA
Divididos por região de acordo com a classificação determinada pelo MOFA

- ÁSIA**- LESTE ASIÁTICO***- Nordeste Asiático*

China
 Hong Kong
 República da Coreia
 Macau
 Mongólia

- Sudeste Asiático

Brunei
 Camboja
 Indonésia
 Filipinas
 Laos
 Malásia
 Mianmar
 Singapura
 Tailândia
 Vietnã
 Timor Leste

- SUL ASIÁTICO

Bangladesh
 Butão
 Índia
 Maldivas
 Nepal
 Paquistão
 Sri Lanka

- ÁSIA CENTRAL

Cazaquistão
 Quirguistão
 Tadjiquistão
 Turcomenistão
 Uzbequistão
 Armênia
 Azerbaijão
 Geórgia

- ORIENTE MÉDIO

Afganistão
 Argélia
 Bahrein
 Egito
 Irã
 Iraque
 Israel
 Jordânia
 Kuwait

Líbano
 Marrocos
 Omã
 Palestina
 Qatar
 Arábia Saudita
 Síria
 Tunísia
 Turquia
 Emirados Árabes
 Unidos
 Iêmen

- ÁFRICA

Angola
 Benim
 Botsuana
 Burkina Faso
 Burundi
 Camarões
 Cabo Verde
 República Centro
 Africana
 Chade
 Comores
 Rep. Dem. do Congo
 Costa do Marfim
 Djibuti
 Guiné Equatorial
 Eritreia
 Etiópia
 Gabão
 Gâmbia
 Gana
 Guiné
 Guiné Bissau
 Quênia
 Lesoto
 Libéria
 Madagascar
 Malauí
 Mali
 Mauritânia
 Maurício
 Moçambique
 Namíbia
 Níger
 Nigéria
 Ruanda
 São Tomé e Príncipe
 Senegal
 Seicheles
 Serra Leoa
 Somália

Sudão
 África do Sul
 Suazilândia
 Tanzânia
 Togo
 Uganda
 Zâmbia
 Zimbábue

- AMÉRICA**LATINA**

Bahamas*
 Antígua e Barbuda
 Argentina
 Barbados
 Belize
 Bolívia
 Brasil
 Chile
 Colômbia
 Cuba
 Dominica
 República
 Dominicana
 Equador
 El Salvador
 Granada
 Guatemala
 Guiana
 Haiti
 Honduras
 Jamaica
 México
 Montserrat
 Nicarágua
 Panamá
 Paraguai
 Peru
 São Cristóvão e Nevis
 Santa Lúcia
 São Vicente
 Suriname
 Trinidad e Tobago
 Uruguai
 Venezuela

- OCEANIA

Ilhas Cook

Fiji
 Kiribati
 Nova Caledônia
 Ilhas Marshall
 Micronésia
 Nauru
 Niue
 Palau
 Papua Nova Guiné
 Samoa
 Ilhas Salomão
 Tonga
 Tuvalu
 Vanuatu

- EUROPA

Albânia
 Chipre
 Malta
 Moldávia
 Ucrânia
 Bielorrússia
 Estônia
 Letônia
 Lituânia
 Bósnia e Herzegovina
 Croácia
 Macedônia
 Eslovênia
 Sérvia
 Montenegro

- LESTE EUROPEU

Bulgária
 República Tcheca
 Hungria
 Polônia
 Romênia
 Eslováquia

ANEXO IV – OS MAIORES RECEPTORES DA ODA JAPONESA

30 maiores receptores de ODA bilateral japonesa (excluindo o perdão de dívidas)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Indonésia	China	Indonésia	China	Vietnã	Vietnã
2	China	Iraque	China	Vietnã	China	Índia
3	Filipinas	Vietnã	Vietnã	Filipinas	Malásia	Turquia
4	Vietnã	Malásia	R.D.Congo	Paquistão	Filipinas	China
5	Índia	Filipinas	Sri Lanka	Sri Lanka	Camboja	Afeganistão
6	Paquistão	Sri Lanka	Iraque	Malásia	Iraque	Malásia
7	Sri Lanka	Afeganistão	Filipinas	Romênia	Afeganistão	Camboja
8	Cazaquistão	Paquistão	Camboja	Afeganistão	Índia	Sudão
9	Afeganistão	Cazaquistão	Paquistão	Camboja	Turquia	Marrocos
10	Camboja	Uzbequistão	Índia	Quênia	Armênia	Sri Lanka
11	Bangladesh	Peru	Afeganistão	Palestina	Laos	Brasil
12	Peru	Camboja	Nigéria	Laos	Tanzânia	Tanzânia
13	Brasil	Laos	Cazaquistão	Serra Leoa	Marrocos	Laos
14	Laos	Quênia	Romênia	Turquia	Quênia	Romênia
15	Tunísia	Marrocos	Quênia	Marrocos	Uzbequistão	Mongólia
16	Azerbaijão	Mongólia	Nepal	Mongólia	Paquistão	Armênia
17	Malásia	Egito	Mongólia	Madagascar	Sudão	Uganda
18	Tanzânia	Tunísia	Uzbequistão	Etiópia	Mongólia	Gana
19	Romênia	Nepal	Laos	Sudão	Palestina	Tunísia
20	Mongólia	Gana	Tunísia	Gana	Nepal	R.D.Congo
21	Marrocos	Bolívia	Nicarágua	Bulgária	Gana	Uzbequistão
22	Uzbequistão	Senegal	Gana	Tanzânia	Sri Lanka	Etiópia
23	Nepal	R.D.Congo	Peru	Guatemala	Cazaquistão	Nicarágua
24	Etiópia	Tanzânia	Bulgária	Nepal	Peru	Mianmar
25	Bósnia e Herz.	Brasil	Bolívia	Nicarágua	Romênia	Honduras
26	Jordânia	Romênia	Tanzânia	Senegal	Bolívia	Cazaquistão
27	Mianmar	Etiópia	Etiópia	Bolívia	Etiópia	Zâmbia
28	Guatemala	Honduras	Timor Leste	Zâmbia	Senegal	Bangladesh
29	Moçambique	Nicarágua	Guatemala	Mianmar	Madagascar	Bolívia
30	Angola	Bulgária	Brasil	El Salvador	Nicarágua	Mali

Fontes: JAPÃO, 2004b; JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

30 maiores receptores de ODA bilateral japonesa (incluindo o perdão de dívidas)

Posição	2004	2005	2006	2007	2008
1	China	Iraque	Nigéria	Iraque	Iraque
2	Iraque	Indonésia	Iraque	Tanzânia	Vietnã
3	Vietnã	China	China	Vietnã	Índia
4	Malásia	Vietnã	Vietnã	China	Turquia
5	Filipinas	R. D. Congo	Filipinas	Malásia	China
6	Sri Lanka	Sri Lanka	Paquistão	Filipinas	Afeganistão
7	Afeganistão	Filipinas	Sri Lanka	Camboja	Malásia
8	Paquistão	Zâmbia	Malásia	Madagascar	Camboja
9	Cazaquistão	Sérvia e Mont.	Honduras	Afeganistão	Sudão
10	Gana	Honduras	Afeganistão	Índia	Marrocos
11	Uzbequistão	Camboja	Moçambique	Zâmbia	Sri Lanka
12	Peru	Paquistão	Camboja	Turquia	Brasil
13	Camboja	Índia	Quênia	Laos	Tanzânia
14	Laos	Afeganistão	Bolívia	Marrocos	Laos
15	Quênia	Nigéria	Palestina	Quênia	Romênia
16	Marrocos	Cazaquistão	Laos	Paquistão	Mongólia
17	Mongólia	Nepal	Serra Leoa	Sudão	Armênia
18	Egito	Romênia	Marrocos	Mongólia	Uganda
19	Tunísia	Quênia	Etiópia	Palestina	Gana
20	Nepal	Mongólia	Mongólia	Nepal	Tunísia
21	Tanzânia	Uzbequistão	Madagascar	Gana	R.D.Congo
22	Bolívia	Laos	Gana	Sri Lanka	Uzbequistão
23	Senegal	Tunísia	Sudão	Malawi	Etiópia
24	R. D. Congo	Nicarágua	Nepal	Peru	Nicarágua
25	Brasil	Gana	Tanzânia	Romênia	Mianmar
26	Bangladesh	Peru	Guatemala	Bolívia	Bangladesh
27	Romênia	Bulgária	Nicarágua	Etiópia	Bolívia
28	Etiópia	Bolívia	Senegal	Senegal	Cazaquistão
29	Honduras	Madagascar	Zâmbia	Nicarágua	Zâmbia
30	Nicarágua	Tanzânia	Mianmar	Mianmar	Bolívia

Fontes: JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

30 maiores receptores de ODA bilateral japonesa na forma de doações

	2004	2005	2006	2007	2008
1	Gana	Iraque	Nigéria	Iraque	Iraque
2	Iraque	Zâmbia	Iraque	Tanzânia	Bangladesh
3	Bolívia	Honduras	Bangladesh	Malauí	Afeganistão
4	Bangladesh	Madagascar	Honduras	Bangladesh	Nepal
5	Afeganistão	Indonésia	Moçambique	Madagascar	Sudão
6	Tanzânia	Sérvia e Mont.	Camarões	Afeganistão	Camboja
7	Nicarágua	Sri Lanka	Paquistão	Zâmbia	Sri Lanka
8	Senegal	Nepal	Bolívia	Camboja	R. D. Congo
9	Mali	Camboja	Afeganistão	Nepal	Tanzânia
10	Mauritânia	Jordânia	Palestina	Paquistão	Quênia
11	Egito	Egito	Indonésia	Laos	Uganda
12	Uganda	Vietnã	Nepal	Sudão	Mongólia
13	China	Bangladesh	Camboja	Serra Leoa	Indonésia
14	R. D. Congo	Afeganistão	Etiópia	Palestina	Nicarágua
15	Benin	Nicarágua	Vietnã	Indonésia	Gana
16	Filipinas	China	Sudão	Mongólia	Egito
17	Paquistão	Paquistão	Laos	Quênia	Etiópia
18	Vietnã	Gana	Mongólia	Gana	Laos
19	Camboja	Timor Leste	Madagascar	Etiópia	Mali
20	Nepal	Angola	R. D. Congo	Nigéria	Honduras
21	Laos	Quênia	Guatemala	Bolívia	Iêmen
22	Níger	Laos	Nicarágua	Mauritânia	Paquistão
23	Iêmen	Maldivas	Jordânia	Nicarágua	Vietnã
24	Malauí	Bolívia	Gana	Sri Lanka	Nigéria
25	Indonésia	Mongólia	Quênia	R. D. Congo	Mianmar
26	Sri Lanka	Etiópia	Mali	Angola	Somália
27	Mongólia	Mali	Egito	Níger	Bolívia
28	Angola	Guatemala	Guiné	Equador	Jordânia
29	Guiné	Equador	Senegal	Senegal	Timor Leste
30	Etiópia	Malauí	China	Jordânia	Benin

* Incluindo o perdão de dívidas.

Fontes: JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

30 maiores receptores de ODA bilateral japonesa na forma de empréstimos

	2004	2005	2006	2007	2008
1	China	Indonésia	Vietnã	Vietnã	Índia
2	Vietnã	China	China	Malásia	Vietnã
3	Malásia	Vietnã	Filipinas	Filipinas	Turquia
4	Sri Lanka	R. D. Congo	Malásia	China	Malásia
5	Cazaquistão	Filipinas	Sri Lanka	Turquia	Marrocos
6	Filipinas	Sri Lanka	Paquistão	Índia	Brasil
7	Uzbequistão	Nigéria	Quênia	Marrocos	Romênia
8	Peru	Cazaquistão	Serra Leoa	Romênia	Armênia
9	Paquistão	Romênia	Marrocos	Tanzânia	Tunísia
10	Tunísia	Tunísia	Cazaquistão	Peru	Cazaquistão
11	Marrocos	Índia	Costa do Marfim	Líbano	Uzbequistão
12	Quênia	Bulgária	El Salvador	Macedônia	Bulgária
13	Romênia	Peru	Tunísia	Laos	Sri Lanka
14	Bulgária	Uzbequistão	Suazilândia	Tunísia	Macedônia
15	Eslováquia	Eslováquia	Camboja	Eslováquia	El Salvador
16	Mongólia	Paquistão	Quirguistão	Camboja	Laos
17	Quirguistão	Suazilândia	Laos	Bulgária	Paraguai
18	Brasil	Maurício	Paraguai	Costa Rica	Namíbia
19	Albânia	El Salvador	México	El Salvador	Líbano
20	Camboja	Mongólia	Madagascar	Paraguai	Mongólia
21	Geórgia	Albânia	Maurício	Argentina	Tanzânia
22	Guatemala	Camarões	Burundi	Suazilândia	Camboja
23	Laos	Paraguai	Guatemala	Namíbia	Uganda
24	Bósnia e Herz.	Quênia	Azerbaijão	Maurício	Senegal
25	Azerbaijão	Guatemala	Uzbequistão	Quênia	Eslováquia
26	Líbano	Camboja	Líbano	Ucrânia	Quirguistão
27	Fiji	Bósnia e Herz.	Vanuatu	Argélia	Ucrânia
28	Turcomenistão	Macedônia	Bolívia	Vanuatu	Maldivas
29	Madagascar	Quirguistão	África do Sul	Burundi	Argélia
30	Suazilândia	Laos	Fiji	Croácia	Butão

* Incluindo o perdão de dívidas.

Fontes: JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

30 maiores receptores de ODA bilateral japonesa na forma de cooperação técnica

	2004	2005	2006	2007	2008
1	China	China	China	China	China
2	Indonésia	Indonésia	Indonésia	Indonésia	Vietnã
3	Vietnã	Vietnã	Vietnã	Vietnã	Indonésia
4	Filipinas	Tailândia	R. da Coreia	Filipinas	R. da Coreia
5	Tailândia	Filipinas	Tailândia	Tailândia	Filipinas
6	R. da Coreia	R. da Coreia	Filipinas	R. da Coreia	Tailândia
7	Malásia	Camboja	Camboja	Camboja	Camboja
8	Camboja	Malásia	Sri Lanka	Sri Lanka	Afeganistão
9	Bangladesh	Bangladesh	Afeganistão	Quênia	Laos
10	Laos	Quênia	Quênia	Malásia	Bangladesh
11	Brasil	Laos	Malásia	Índia	Tanzânia
12	Quênia	Sri Lanka	Laos	Laos	Malásia
13	Bolívia	Afeganistão	Brasil	Afeganistão	Sri Lanka
14	Sri Lanka	Brasil	Tanzânia	Zâmbia	Quênia
15	Mongólia	Tanzânia	Índia	Tanzânia	Gana
16	Afeganistão	Mongólia	Bangladesh	Brasil	Índia
17	Índia	R. D. Congo	Paquistão	Gana	Mianmar
18	Nepal	Mianmar	Gana	Paquistão	Zâmbia
19	Mianmar	Bolívia	Mongólia	Bangladesh	Brasil
20	México	Paquistão	Mianmar	Mianmar	Mongólia
21	Tanzânia	Senegal	Bolívia	Mongólia	Egito
22	Paquistão	Nepal	Zâmbia	Bolívia	Nepal
23	Senegal	Índia	Senegal	México	Bolívia
24	Irã	Paraguai	Nepal	Nepal	México
25	Paraguai	México	México	Paraguai	Etiópia
26	Uzbequistão	Gana	Paraguai	Senegal	Malauí
27	Gana	Zâmbia	Etiópia	Malauí	Senegal
28	Zâmbia	Malauí	Egito	Egito	Paquistão
29	Egito	Etiópia	Síria	Síria	Paraguai
30	Quirguistão	Argentina	Peru	Etiópia	Uganda

* Incluindo o perdão de dívidas.

Fontes: JAPÃO, 2005; JAPÃO, 2006a; JAPÃO, 2007a; JAPÃO, 2009a; JAPÃO, 2010a.

ANEXO V – LISTA DOS PAÍSES ONDE O JAPÃO É O PRINCIPAL FORNECEDOR DE ODA (com as respectivas porcentagens da ajuda japonesa em relação ao total recebido em assistência externa por cada país)

2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Azerbaijão	50,4	Ant. e Barbuda	n.a.	Ant. e Barbuda	78,3	Ant. e Barbuda	n.a.	Armênia	36,9
Ant. e Barbuda	90,1	Vietnã	51,9	Indonésia	54,6	Vietnã	43,1	Vietnã	43,0
Indonésia	72,2	Uzbequistão	48,5	Vietnã	48,1	Omã	n.a.	Uzbequistão	55,0
Vietnã	50,0	Omã	n.a.	Uzbequistão	44,8	Gâmbia	43,8	Camboja	27,2
Cazaquistão	59,8	Cazaquistão	64,3	Omã	n.a.	Camboja	30,6	Kiribati	58,3
Gâmbia	45,0	Camboja	29,0	Cazaquistão	44,8	Kiribati	50,5	Sri Lanka	14,8
Camboja	39,4	Granada	46,9	Gâmbia	29,0	Arábia Saudita	41,3	Suazilândia	59,9
Granada	84,6	Sri Lanka	53,2	Camboja	29,0	Samoa	43,9	Seicheles	53,9
Samoa	42,5	Suazilândia	67,0	Kiribati	54,8	Sri Lanka	41,8	Tanzânia	39,4
Sri Lanka	63,6	São Vicente	82,3	R. D. Congo	36,3	Suazilândia	94,6	China	32,7
Santa Lúcia	78,8	S. Cris. Nevis	n.a.	Samoa	41,8	São Vicente	61,1	Paraguai	35,0
China	66,7	China	60,9	Sri Lanka	36,5	S. Cris. e Nevis	n.a.	Filipinas	40,6
Tuvalu	41,5	Dominica	n.a.	Suazilândia	n.a.	Santa Lúcia	80,2	Butão	41,7
Rep.Dominicana	50,7	Trin. e Tobago	26,2	São Vicente	55,7	China	40,1	Malásia	n.a.
Dominica	67,8	Paquistão	35,1	China	62,9	Tuvalu	65,2	Mianmar	23,6
Trin. e Tobago	44,0	Filipinas	51,2	Trin. e Tobago	32,5	Trin. e Tobago	33,0	Mongólia	36,7
Turcomenistão	40,6	Malásia	87,3	Tonga	45,4	Paraguai	41,7	Laos	36,7
Paquistão	49,6	Mianmar	32,9	Nepal	18,3	Filipinas	50,7	-	-
Paraguai	36,5	Maldivas	57,7	Paraguai	50,0	Butão	40,8	-	-
Barbados	35,0	Mongólia	44,5	Filipinas	52,7	Belize	43,5	-	-
Fiji	57,8	Laos	40,7	Honduras	22,7	Honduras	35,9	-	-
Filipinas	78,3	-	-	Mianmar	32,8	Malásia	87,7	-	-
Butão	31,1	-	-	Maurício	76,3	Mianmar	33,5	-	-
Brasil	50,0	-	-	Maldivas	61,1	Maurício	47,1	-	-
Malásia	76,4	-	-	Mongólia	42,7	Maldivas	30,1	-	-
Mianmar	51,6	-	-	Laos	34,0	Mongólia	37,1	-	-
Maurício	n.a.	-	-	-	-	Laos	34,1	-	-
Maldivas	71,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Mongólia	45,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Laos	45,5	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: JAPAO, 2010a.