

A assistência econômica japonesa para a América Latina: motivações para promoção do desenvolvimento.

Aragusuku Juliano.

Cita:

Aragusuku Juliano (2010). *A assistência econômica japonesa para a América Latina: motivações para promoção do desenvolvimento*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/659>

**A assistência econômica japonesa para a América Latina:
Motivações para promoção do desenvolvimento**

Juliano Akira de Souza Aragusuku
julianoakira@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP,
UNICAMP e PUC-SP
Universidade Estadual Paulista
Universidade Estadual de Campinas
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Área temática:
Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Buenos Aires
2010

Resumo

O Japão é um ator de destaque na cooperação internacional para o desenvolvimento. Apesar de não estar localizada no centro das atenções japonesas, a América Latina recebeu importante fluxo de sua assistência para o desenvolvimento na primeira década do século XXI. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar as diferentes motivações que levam o Japão a fornecer assistência para a América Latina. Buscar-se-á o entendimento do perfil da ajuda japonesa na região, vislumbrando as diferenças existentes naquilo que concerne as diferentes características apresentadas na assistência fornecida aos diferentes países latino-americanos.

Introdução

Könz (1994) e Soares (1994) indicam que o nível de desenvolvimento dos Estados menos favorecidos, decorrente dos processos de descolonização e emancipação do pós-guerra, 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. É nessa lógica que se insere o movimento da assistência externa para o desenvolvimento.

A forma através da qual ocorre a assistência externa para o desenvolvimento varia ao longo do tempo e de acordo com o fornecedor. Alguns países dedicam maior ênfase às obras de infra-estrutura, 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, por exemplo.

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).

Entendemos por ajuda externa a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), termo definido pela OECD como uma operação que preenche os seguintes requisitos: a origem dos recursos deve ser de organismo oficial; os recursos devem ser destinados à melhoria do desenvolvimento econômico e social do país em crescimento; e quando se trata de uma cooperação financeira através de empréstimo, as condições financeiras devem ter o “*Grant Element*”¹ superior a 25%.

É nessa lógica que se insere a temática desse trabalho. Busca-se elaborar uma análise acerca da assistência externa japonesa na América Latina, destacando os seus impactos no desenvolvimento latino-americano e o seu perfil na região. A relevância de uma pesquisa nesse sentido se justifica em razão do importante volume de ajuda japonesa na região, propiciando impactos importantes no desenvolvimento econômico latino-americano. Outro fator que justifica esse trabalho é o papel desempenhado pelo Japão na cooperação econômica internacional, assim como a importância estratégica dessa ferramenta para a atuação internacional japonesa.

¹ “*Grant Element*: índice que demonstra o grau de favorecimento das condições de empréstimo, sendo que, quanto mais favoráveis no que concerne a juros e prazo de amortização, o índice se eleva. (Ex.: o *Grant element* de doação é 100%)” (JBIC, 2006a, p. 6).

A assistência externa japonesa para o desenvolvimento

Após a derrota na Segunda Guerra Mundial foi implantada no Japão uma Força de Ocupação chefiada pelo general norte-americano Douglas MacArthur. O objetivo dessa ocupação norte-americana era promover reformas políticas, sociais e econômicas, como meio de rechaçar qualquer possibilidade de retorno ao imperialismo militarista e nacionalista japonês, visando fazer do Japão um país desmilitarizado e fraco.

No entanto, de acordo com Vizentini (2007), a chegada de Mao Tsé-Tung ao poder e a constituição da República Popular da China em 1947, ao lado da aliança sino-soviética, geram um grande revés para a política norte-americana na região. Embora a aliança entre China e União Soviética não dure muito, é interessante notar que esses acontecimentos levaram a inversão da política de contenção, pois os olhares norte-americanos estariam se voltando novamente para o Japão, com o objetivo de conter os ímpetus chineses. Dessa forma, o Japão passa a ser o pilar de sustentação da política norte-americana na região.

Com essa grande mudança na geopolítica regional, os Estados Unidos passam a injetar grande quantidade de recursos no país através de assistência externa. Segundo Vizentini (2007), essa entrada de recursos se deu através de investimentos em reformas políticas, econômicas e culturais, onde o objetivo não era mais o enfraquecimento japonês, mas o fortalecimento, além de auxílio tecnológico e financeiro, abrindo mercado para as exportações em conjunto com apoio militar. Assim tem início a ascensão japonesa ao sucesso econômico.

Em 1951 é assinado o Tratado de Paz de São Francisco, quando o Japão readquire a sua soberania. A ocupação norte-americana tem o seu fim em 1952. Conseqüentemente, o país volta a atuar ativamente na comunidade internacional, como era de interesse dos Estados Unidos, que objetivavam através desse movimento manter a paz e gerar desenvolvimento econômico na região, além de fazer frente à União Soviética. Com a assinatura do Tratado de Paz de São Francisco, o Japão se compromete a fornecer ajuda aos países invadidos pelo seu exército durante a Segunda Guerra Mundial na forma de indenização. É esse o marco inicial da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) japonesa.

Segundo Akiyama e Nakao (2005), a ODA japonesa tem seu início no ano de 1954, na forma de assistência técnica, paralelamente ao Plano Colombo. O Plano Colombo foi, de acordo com Kawai e Takagi (2004), um plano inicialmente estabelecido pelos países da *Commonwealth* Britânica em 1950 com o objetivo de facilitar a assistência técnica e financeira aos países do sul e sudeste asiático. Nesse contexto, o Japão dá início à sua política de ajuda externa, na forma de indenizações destinadas à reparação dos danos causados pelo exército japonês durante a Segunda Guerra Mundial, como veremos mais adiante.

Segundo Uehara (1994), podemos visualizar durante a evolução da política de ajuda externa japonesa quatro fases distintas. A primeira fase é marcada pelas indenizações da Segunda Guerra Mundial na década de 1950, previstas no Tratado de Paz de São Francisco. Através de pequenas contribuições, pois os recursos ainda lhe eram escassos, o Japão forneceu ajuda externa visando reparar os danos causados durante a guerra. Isso se deu de duas formas, indenizações e doações na forma de cooperação econômica. 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, Coréia 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. Dessa forma, “a ajuda japonesa começou como uma forma de reparação de guerra para restabelecer sua reputação como uma nação pacífica.” (AKIYAMA; NAKAO, 2005, p. 4, tradução nossa).

A assistência oficial japonesa era realizada de acordo com as solicitações dos países receptores, respeitando algumas condições. Essa característica molda a ajuda japonesa até

hoje, com algumas pequenas modificações realizadas somente na primeira década do século XXI. Nesse primeiro momento, os países receptores estavam interessados na construção de infra-estrutura. De acordo com Akiyama e Nakao (2005), esse fator condicionou historicamente a concentração da ajuda oficial japonesa nessa área.

Inicialmente, os objetivos da ajuda externa eram a reconstrução regional e a estabilidade econômica, política e social na região asiática. Porém, já no final da década de 1950, de acordo com Uehara (1994), ficam claros os interesses japoneses em garantir vantagens comerciais, pois através de sua política de ajuda externa buscavam a promoção de suas exportações, assegurando paralelamente o fornecimento de matérias-primas pra a indústria doméstica. Akiyama e Nakao (2005) apontam que era de interesse do Japão 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.

Em 1958, o Japão fornece o primeiro empréstimo de assistência para o desenvolvimento, na forma de assistência técnica destinada à Índia. Esse acontecimento marca o início da segunda fase da política de ajuda externa japonesa, pois até então a ajuda externa japonesa só havia sido realizada na forma de financiamento a fundo perdido. Pela primeira vez, um país receptor se comprometia com o reembolso. Essa segunda fase é marcada pela intensa promoção comercial buscada através da ajuda externa. Havia uma certa dificuldade na separação entre fluxos japoneses de capital privado e de recursos públicos, o que só viria a ocorrer no final de 1960.

Até meados da década de 1960, o Japão ainda era o maior receptor de empréstimos do Banco Mundial e de ajuda econômica dos Estados Unidos. Mas a situação econômica japonesa vai se consolidando, fazendo com que o país necessite cada vez menos desses fluxos financeiros. Com taxas positivas de crescimento econômico, o montante de recursos destinados à ajuda japonesa começou a aumentar durante a década de 1960, mostrando-se constante com o decorrer dos anos. Segundo Akiyama e Nakao (2005), nesse mesmo período, o Japão estabelece o seu sistema de ajuda oficial para o desenvolvimento, um sistema de quatro pilares: doação, empréstimos, assistência técnica e contribuições destinadas às organizações internacionais.

Porém, Uehara (1994) demonstra que no período de 1961 a 1968, apesar do aumento do fluxo total de assistência externa japonesa, 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.

Em 1961, o Japão entra na OECD, sendo incluído formalmente como membro do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (DAC). Porém, é só em 1964 que foi reconhecido como país doador. 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.” (UEHARA, 1994, p. 48). O DAC estipulou como meta a elevação do montante de contribuição de cada país membro para 0,7% do seu PIB.

Em 1970, o Japão atingiu a quarta colocação no ranking dos maiores fornecedores de ajuda externa, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, França e República Federal da Alemanha. O grande crescimento no montante dos recursos destinados à ajuda externa é um reflexo do grande crescimento econômico japonês. Nas décadas de 1950 e 1960, o Japão passou por um período que alguns autores chamam de “milagre econômico japonês”, que

continuou nas décadas seguintes. No entanto, era visível o interesse comercial embutido na ajuda externa japonesa.

De acordo com Uehara (1994), o foco da ajuda externa japonesa era a Ásia, onde era alocado cerca de 90% dos recursos durante as décadas de 1950 e 1960, chegando ao ápice de 100% em 1969. Mas já em 1959 ocorreu o primeiro empréstimo para a América Latina, destinado ao Paraguai, e em 1961 o segundo, para o Brasil, visando incentivar o investimento externo direto (IED) do setor privado japonês na região, como destaca Uehara (1994). Portanto, é visível o interesse comercial e econômico japonês buscado através da ajuda externa.

No início da década de 1970 Brochier (1972) apontava para essa orientação da política de ajuda externa japonesa. Nesse período, 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, destacando aqui a América Latina.

As necessidades dos países em desenvolvimento, no que diz respeito a importações, demonstravam plena compatibilidade com a orientação que os japoneses queriam das 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, p. 240). Esse fator demonstra que o fortalecimento da posição japonesa no âmbito da cooperação econômica internacional era um movimento que se fazia necessário, como alternativa aos problemas de financiamento dessas compras. Mas como Brochier (1972) afirma, 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, 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, pois a ajuda era condicionada ao consumo de equipamentos e serviços de origem japonesa.

Uehara (1994) aponta para uma preocupação japonesa em relação à promoção comercial através da ajuda externa, que ganhou força a partir da década de 1970 em razão de críticas realizadas não só pelos países recebedores, mas também pelos outros países credores. As críticas se davam em razão da grande proporção de ajudas vinculadas (*tied aid*). Pois nessa forma, a ajuda servia “como instrumento para a conquista de vantagens comerciais.” (UEHARA, 1994, p. 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.

A terceira fase da política de ajuda externa japonesa tem o seu início em 1973, com a primeira Crise do Petróleo. É quando ocorre o que podemos chamar de globalização da ajuda externa japonesa. A crise gerou estagnação do programa de ajuda, pois o Japão é extremamente dependente do petróleo. No entanto, gerou também a distribuição da ajuda oficial. Os mais beneficiados foram os países do Oriente Médio, pois o objetivo era a aproximação com os países exportadores de petróleo. Já na segunda metade da década de 1970 o Japão recupera o seu potencial econômico.

A partir de então, tem início uma série de planos, onde o objetivo era aumentar consideravelmente 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, superando a meta, fornecendo 9,6 bilhões de dólares entre 1977 e 1980. O segundo plano, para o período entre 1981 e 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. Essa queda não ocorreu somente com a ajuda oficial japonesa, pois todos os fluxos financeiros destinados aos países em desenvolvimento caíram. O principal motivo dessa queda foi a segunda Crise do Petróleo. De acordo com Uehara (1994), o volume total dos fluxos financeiros dos países fornecedores aos países em desenvolvimento de 1985 caiu quase 50% em relação a 1981.

Em 1985, tem início a quarta fase da política de ajuda externa japonesa, com o Acordo de Plaza, onde o Grupo dos Cinco (Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Inglaterra) decide pela valorização das principais moedas frente ao dólar. Com o iene forte, no final da década de 1980, rumando um caminho contrário em relação aos outros membros do CAD, o Japão expande o fluxo total destinado aos países em desenvolvimento, passando a ser a principal fonte de recursos dos países receptores. 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), 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, p. 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 lhes pediram dinheiro emprestado.

Seguiram-se mais dois planos, o terceiro e o quarto *Medium-Term Target*. O terceiro tinha como objetivo a duplicação do montante destinado à ajuda externa no período de 1986 a 1992. Mas já em 1988 os resultados superavam as projeções para os três primeiros anos. Dessa forma, ocorre uma revisão do plano, dando origem ao quarto, que visava duplicar o montante entre 1988 e 1992. Ao final de 1992, o montante atingiu 49,68 bilhões de dólares no período, atingindo a meta.

Em 1993 é 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%. O principal objetivo desse plano era aumentar a qualidade da ajuda externa, elevando a proporção da ajuda oficial, que de acordo com Uehara (1994), durante muito tempo sofreu duras críticas.

Em 1992, o governo do Japão anunciou a Carta japonesa de Assistência Oficial para o Desenvolvimento, que viria a ser reformulada em 2003. Podemos considerá-la como um tipo de marco regulatório, elaborado com o objetivo de definir a orientação política e as diretrizes da ODA japonesa. A Carta estabelece a filosofia da ODA, seus objetivos, suas políticas e as prioridades. O objetivo é contribuir para a paz e para o desenvolvimento da comunidade internacional, contribuindo dessa forma para a segurança e prosperidade do próprio Japão. As políticas básicas são o apoio aos esforços dos países em desenvolvimento, a perspectiva da segurança humana, a garantia da equidade, a utilização da experiência e dos conhecimentos do Japão e a associação e colaboração com a comunidade internacional. O documento elenca quatro temas prioritários, a saber: a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável, os esforços para fazer frente aos problemas globais e a construção da paz (JAPÃO, 2003).

A carta define a Ásia como região prioritária para a destinação da ODA japonesa. As outras regiões do globo são citadas, com especial destaque para a África, continente onde se encontra grande número dos países menos desenvolvidos, região na qual se pretende intensificar os esforços de auto-ajuda. Em relação à América Latina, a carta menciona que no continente existem países que estão relativamente bem desenvolvidos, mas que existem países com economias muito frágeis. Dessa forma, o Japão facilitará a cooperação com o objetivo de minimizar as disparidades existentes tanto entre os países como dentro de cada país.

Segundo Uehara (2008), durante a década de 1990, o Japão segue entre os protagonistas no fornecimento de ajuda externa. Nesse período, o Japão foi o maior fornecedor de ajuda externa. Akiyama e Nakao (2005) apontam três motivos para a expansão da ajuda externa japonesa, que teve seu ápice na década de 1990: o forte crescimento econômico e a saúde fiscal, grande excesso de capital em razão das altas taxas de poupança e à forte competitividade internacional no comércio, e às restrições constitucionais no que diz respeito às atividades militares, o que ressalta a importância estratégica da ajuda oficial japonesa.

A partir de 2001 o fornecimento de ajuda externa é reduzido como reflexo da estagnação econômica japonesa, resultante do estouro das bolhas imobiliária e acionária na década de 1990. De acordo com Canuto (1999), essa crise se deve à 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, p. 9). Como aponta 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. O primeiro foi a entrada em um longo período de recessão econômica, que gerou uma imensa dívida governamental. O segundo consiste numa maior cautela na utilização do excesso de dinheiro em conta, em razão do envelhecimento da população nos últimos anos. E por fim, a noção popular de que grandes montantes destinados à ODA resultariam em respeito na esfera internacional começam 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 OCDE (2008), no ano de 2006, o Japão foi o terceiro maior fornecedor com um montante de 11,2 bilhões de dólares destinados à ajuda oficial para o desenvolvimento, ficando atrás dos Estados Unidos e do Reino Unido. Mas em 2007 a ODA japonesa caiu 30,1%, reduzindo o montante a 7,7 bilhões de dólares. Com isso, o Japão caiu para o quinto lugar no ranking dos maiores fornecedores de ajuda externa, ficando atrás dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e do Reino Unido, como pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1 - Assistência Oficial para o Desenvolvimento dos membros do DAC em 2007

País	ODA em 2007 (milhões de dólares)
Alemanha	12.267
Austrália	2.471
Áustria	1.798
Bélgica	1.953
Canadá	3.922
Dinamarca	2.563
Espanha	5.744
Estados Unidos	21.753
Finlândia	973

França	9.940
Grécia	501
Holanda	6215
Irlanda	1.190
Itália	3.929
Japão	7.691
Luxemburgo	356
Noruega	3.727
Nova Zelândia	315
Portugal	403
Reino Unido	9.921
Suécia	4.334
Suíça	1.680
Total DAC	103.655

Fonte: OECD: Net ODA from DAC countries from 1950 to 2007.

Motivações da assistência externa japonesa

A ajuda oficial japonesa para o desenvolvimento (ODA) está inserida na idéia japonesa de cooperação econômica, mas dentro desse conceito, os japoneses alocam, além da ODA, os outros fluxos oficiais e os fluxos de capital privado. Por outros fluxos oficiais podemos entender financiamentos destinados aos países em desenvolvimento que também possuem sua origem no governo japonês. No entanto, as suas condições de juros e amortização não são compatíveis ao conceito de ajuda oficial estabelecido pelo DAC, em razão de seu *grant element* ser igual ou inferior a 25%. Os fluxos de capital privado consistem em créditos de exportação, investimento externo direto, financiamentos para organizações multilaterais e doações para agências não-governamentais. Como demonstra Uehara (1994), o governo japonês argumenta que a cooperação econômica como um todo, ou seja, incluindo os fluxos de capital privado, possui como finalidade a promoção das relações econômicas, o que geraria mútuos benefícios junto aos países em desenvolvimento.

Essa idéia japonesa de cooperação econômica foi duramente criticada pelos membros do DAC/OECD e pelos outros países desenvolvidos em razão dessa integração entre ODA e capital privado, fato que acaba por imprimir caráter econômico e comercial na assistência japonesa. Porém, como veremos mais adiante, essa integração entre as distintas modalidades de fluxo de recursos aos países em desenvolvimento persiste, já que o conselho responsável por definir as diretrizes da política japonesa de ajuda (*Overseas Economic Cooperation Council*) tem responsabilidade sobre os três tipos de fluxos que fazem parte da cooperação econômica japonesa. O fato é que existe uma integração muito ampla entre a ODA e o fluxo de capital privado.

Um fator que explica essa profunda integração é a falta de pessoal especializado no assunto. Uehara (1994) aponta que, principalmente nas décadas de 1950 a 1970, a falta de uma equipe maior e especializada abriu um vácuo que foi ocupado pelo setor privado, sendo

esse o responsável pelas informações referentes aos países receptores, de extrema importância no planejamento da política de ajuda. Como consequência, o setor privado influenciou a ODA japonesa, traçando as características que a marcaram durante a sua segunda fase. Durante esse período, fica clara a motivação econômica que impulsionou a ajuda oficial. Uehara (2003) aponta que durante a década de 1980 a quantidade de burocratas do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA) era extremamente reduzida se comparada aos gigantescos Ministério das Finanças (MOF) e Ministério do Comércio Internacional e Indústria² (MITI). Em relação à ajuda externa, não era diferente. “Em 1988, o Japão possuía apenas 1.539 pessoas servindo à burocracia relacionada com a ajuda externa [...], um dos elementos importantes da política externa japonesa, enquanto os EUA possuíam 4.695 na USAID.” (UEHARA, 2003, p. 64). Esse fato causa certo estranhamento em razão do papel que o Japão exerce no movimento da cooperação internacional.

Até a década de 1970, uma alta porcentagem de ajuda vinculada marcava a ODA japonesa. Esse mecanismo comprometia os países receptores da ajuda a utilizar os recursos japoneses na aquisição de bens e serviços de origem japonesa. Dessa forma, através da ODA, buscavam-se os interesses econômicos da indústria doméstica. Como demonstram Akiyama e Nakao (2005), a ajuda japonesa sempre enfatizou o desenvolvimento de infra-estrutura nos países em desenvolvimento, fato esse que impulsionou as indústrias do ramo da construção civil. O que pode se perceber nesse período é que por meio da ODA, o Japão buscava a expandir seus mercados, elevando a sua autonomia no comércio internacional, e garantir as suas fontes de recursos naturais, necessários às indústrias japonesas. Eram claros, portanto, os interesses comerciais e econômicos que motivavam a ajuda japonesa. Tal comportamento foi alvo de duras críticas, tanto dos receptores como dos outros países doadores.

A partir da década de 1980 a política japonesa de ajuda passa por uma reformulação. O gradual aumento da proporção de ajuda não vinculada, abrindo a concorrência para bens e serviços que podem ter como origem os países em desenvolvimento ou mesmo os outros países desenvolvidos nos projetos financiados com capital japonês, é um indício de que os interesses econômicos concedem espaço a interesses de outra natureza. Isso ocorreu em decorrência do fato de que “o governo japonês reconheceu que sua ajuda possuía dimensões estratégicas, servindo de auxílio à sua política externa” (UEHARA, 1994, p. 53).

Dessa forma, durante a década de 1970 a ODA japonesa adquire o aspecto de instrumento diplomático, realçando a sua importância política. Podemos observar essa mudança no momento em que se expandem os interesses envolvidos na política de ajuda. Os interesses econômicos e comerciais persistem, mas abrem espaço para novas responsabilidades do Japão como potência econômica mundial. Assim a ODA japonesa passa a enfatizar outros objetivos, como a redução da pobreza, proporcionando as necessidades humanas básicas.

Através da ODA, o Japão busca exercer o seu poder econômico como alternativa às limitações militares impostas pelo artigo nono da Constituição japonesa, que expressa a renúncia total do país ao recurso da guerra (JAPÃO, 1946). Como aponta Uehara (1994), essa idéia possibilitou “o aumento do montante e do uso da ajuda como instrumento para assegurar a estabilidade e a paz internacional.” (UEHARA, 1994, p. 116). O aspecto político adquire grandes proporções. Através do aumento ou dos cortes de fluxos de recursos, o Japão exerce sua influência principalmente na Ásia, onde se concentra grande parte da ODA japonesa.

Demonstrando a importância política da ODA japonesa, Akiyama e Takagi (2005) dão o exemplo da campanha pelo assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos conselheiros do secretário geral da ONU, o professor

² Em janeiro de 2001, no contexto de uma grande 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), com algumas poucas alterações de responsabilidades.

Jeffrey Sachs, afirmou que qualquer país rico aspirante a membro permanente do Conselho de Segurança deve elevar a sua ODA a 0,7% de seu PIB. Como o Japão apresenta déficits fiscais e uma dívida pública imensa, essa é uma situação muito difícil. Akiyama e Takagi (2005) questionam essa afirmação de Jeffrey Sachs, primeiro pelo fato de que, apesar de estar longe da marca dos 0,7% do PIB, a ODA japonesa constituiu 20% do total da ODA entre os anos de 1994 e 2003, enquanto os Estados Unidos constituíram 18% e o Reino Unido 7%. Segundo, em razão da contribuição japonesa para o orçamento administrativo da ONU, que representa 19%, ficando atrás apenas dos Estados Unidos que contribuem com 22%.

Assistência externa japonesa na América Latina

O Paraguai e o Brasil foram alguns dos primeiros países a receber assistência externa japonesa na forma de empréstimo, respectivamente em 1959 e 1961. Até 1973 o Brasil foi o quinto maior receptor de empréstimos do governo japonês, sendo o maior fora do continente asiático. Durante esse período, como já foi mencionado, o comércio japonês com os países asiáticos já apresentava saturação, portanto, fazia-se necessária uma busca por novos parceiros comerciais, e os países em desenvolvimento, dentre eles alguns latino-americanos, formavam um mercado muito atrativo. Porém, como apontou Brochier (1972), esses países não apresentavam recursos suficientes capazes de propiciar um comércio vantajoso para o Japão. A assistência externa na forma de empréstimos apareceu como solução, gerando condições para que esses países comercializassem com o Japão. Foi nessa lógica que teve início a assistência japonesa para a América Latina.

A ODA japonesa bilateral ocorre através de três modalidades: financiamento (empréstimo), cooperação técnica e financiamento a fundo perdido (doação). Nesse primeiro momento, a assistência destinada para os países da América Latina era realizada na forma de empréstimos, principalmente por meio do “financiamento dos investimentos diretos executados pelas empresas japonesas, nas décadas de 60 e 70, quando houve o *boom* de investimentos japoneses no Brasil” (JBIC, 2006a, p. 16). Nesse período ocorre uma grande entrada de empresas japonesas na América Latina. Paralelamente, a assistência japonesa possuía como foco os projetos de exploração de recursos naturais. O primeiro empréstimo para o Brasil, em 1961, foi destinado ao projeto da Usina Siderúrgica de Minas Gerais.

Observando o caso do Brasil, podemos notar que grandes projetos financiados pelo Japão contribuíram de forma significativa para o seu desenvolvimento econômico. Podemos aqui destacar, além do projeto de produção de aço da Usiminas, o projeto de exploração de minério de ferro de Carajás no Pará, o projeto de papel e celulose da Cenibra em Minas Gerais, o projeto de alumínio no Pará e o projeto de irrigação na região do cerrado, que possibilitou a transformação do Brasil em um dos maiores exportadores de soja do mundo. O financiamento para esses projetos foi alocado na idéia japonesa de cooperação econômica, mas não é configurado como ODA, pois o seu *grant element* foi inferior à 25%.

Durante a década de 1970 ocorre uma mudança na política de assistência externa japonesa para a América Latina como resultado da modificação nas motivações gerais da assistência japonesa em razão do fortalecimento do viés político e estratégico, como foi mencionado anteriormente. A consequência foi o redirecionamento dos fluxos de assistência para os países mais desfavorecidos. Mas apesar da redução dos fluxos, Uehara (2008) aponta que o Japão continua a figurar como um dos principais fornecedores de assistência externa para o Brasil. Em 1970 foi assinado um Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Japão, regulamentando a cooperação técnica entre ambos (BRASIL, 1971). A partir daí, intensifica-se a quantidade de projetos de cooperação técnica no Brasil. Na América Latina,

foi o país que mais recebeu assistência na forma de cooperação técnica, fato que Uehara (2008) aponta como preferência japonesa pelo país nessa modalidade.

Com essas modificações na política japonesa de ajuda externa, os interesses econômicos e comerciais persistem, mas abrem espaço para novas responsabilidades do Japão como potência econômica mundial. Assim a ODA japonesa passa a enfatizar outros objetivos como a redução da pobreza, proporcionando atendimento às necessidades humanas básicas. Como conseqüência na América Latina, o fluxo é desviado para os países mais desfavorecidos, sendo esse o perfil da ajuda externa japonesa que perdura até os dias de hoje na América Latina. Podemos destacar como maiores receptores de assistência japonesa na América Latina a Bolívia, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana (OECD, 2008).

No Brasil, a ODA japonesa continua apresentando valores notáveis, mas passa a ter como foco geográfico as regiões norte e nordeste em razão do seu baixo nível de desenvolvimento. A assistência japonesa possui como prioridades no Brasil a conservação do meio ambiente e a redução das desigualdades, fomentando projetos de irrigação, fornecimento de água, saneamento, saúde, agricultura, indústria, etc. É evidente o foco em infra-estrutura.

Países como Argentina, Brasil, Chile e México apresentam certo nível de desenvolvimento, o que os enquadra na categoria das nações de média renda. Com isso, torna-se visível a diminuição da quantidade de projetos financiados por meio da ODA japonesa nesses países. Isso ocorre porque, na distribuição da ajuda externa, o Japão utiliza um critério delineado por uma classificação que diferencia os países receptores de acordo com os seus níveis de desenvolvimento econômico.

Esses países considerados como portadores de renda média que eram o foco da ajuda externa japonesa no período em que prevaleciam os interesses comerciais e econômicos continuam recebendo assistência, mas não com a mesma intensidade. O Japão passa a considerar tais países como parceiros, incentivando a cooperação sul-sul por meio do Programa de Treinamento para Terceiros Países da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Esse é um caráter importante que podemos destacar no perfil da atual ODA japonesa. Países como Brasil e Argentina passam a oferecer assistência para os países mais desfavorecidos com o apoio japonês.

No caso do Brasil, através do programa de Programa de Treinamento para Terceiros Países são oferecidos cursos de treinamento para técnicos de países que possuam características sociais e culturais semelhantes às brasileiras, dentre eles outros países latino-americanos, países africanos de língua portuguesa e Timor Leste. “Os cursos são ministrados pelas instituições brasileiras com os custos divididos entre a JICA e a parte brasileira” (JICA, 2007). Como exemplo dessa nova modalidade de cooperação podemos citar a parceria firmada recentemente entre os governos do Brasil e do Japão por meio da JICA para a realização de um projeto para transformação das savanas de Moçambique em terras aráveis, contribuindo para a segurança alimentar do país (HONGO, 2009).

Conclusão

Como foi possível notar no decorrer do trabalho, a ODA japonesa gerou impactos no desenvolvimento econômico latino-americano. Dentre esses podemos destacar o projeto de irrigação da região do cerrado brasileiro, que com a sua implementação possibilitou a transformação do Brasil num dos maiores produtores de soja do mundo. Como foi visto, o perfil da ajuda mudou ao longo do tempo na região. Num primeiro momento, atendendo aos interesses econômicos e comerciais japoneses, foram privilegiados os países que apresentavam maior nível de desenvolvimento. Num segundo momento, em razão de mudanças na política

japonesa de ajuda externa e da incorporação de fatores estratégicos e políticos importantes para a atuação japonesa nas relações internacionais, o foco foi transferido para os países menos desenvolvidos.

Destarte, percebemos com isso que a ajuda externa japonesa na América Latina está diretamente atrelada aos interesses japoneses e ao papel por esse desempenhado nas relações internacionais. Desenvolvimento e impactos positivos são notáveis, mas não podemos crer que isso tenha como significado uma postura altruísta por parte do Japão em sua atuação internacional. Esse foi um meio encontrado pelo país para utilizar-se de sua capacidade econômica a favor de seu desempenho no jogo das relações internacionais.

REFERÊNCIAS

AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. *Japanese ODA: adapting to the issues and challenges of the new aid environment*. Tóquio: FASID, 2005. Disponível em: <http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP_8_E.pdf>. Acesso em: 25 ago. 08.

AMORIN, 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.

BRASIL. *Acordo básico de cooperação técnica entre o Brasil e o Japão*. 1970. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8602.html>>. Acesso em: 08 out. 08.

BROCHIER, Hubert. *O milagre econômico japonês*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1972.

BURSTEIN, Daniel. *Yen: O Japão e seu novo império financeiro*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.

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.

HONGO, Jun. Japan, Brazil sow seeds of hope in Mozambique. In: *Japan Times*, 22 ago. 2009. Disponível em: <<http://search.japantimes.co.jp/mail/nn20090822f2.html>>. Acesso em: 22 ago. 2009.

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC). *JBIC no Brasil*. Tokyo, 2006a.

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC). *ODA loan report 2006*. Tokyo, 2006b.

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC). *JBIC today*. Tokyo, dez. 2007.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA). *Projetos de cooperação técnica no Brasil*. São Paulo: ABJICA-SP, JICA Brazil, 2008a.

JAPÃO. *The Constitution of Japan*. 1946. Disponível em:
<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_kenpou.htm>. Acesso em: 12 set. 08.

JAPÃO. Consulado Geral do Japão em São Paulo. *Programa de assistência para projetos comunitários e de segurança do ser humano*. Disponível em: <http://www.sp.br.emb-japan.go.jp/pt/apoio_apc1.htm>. Acesso em: 12 out. 08.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). *Japan's ODA data by country*. Disponível em:
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap_1a01.html#BRAZIL>. Acesso em: 09 out. 08.

JAPÃO. Kantei (Prime Minister of Japan and his Cabinet). *Establishment of the Overseas Economic Cooperation Council*. 2006. Disponível em:
<http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/konkyo_e.html>. Acesso em: 05 set. 08.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). *Japan's Official Development Assistance Charter*. 2003. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/charter.html>>. Acesso em: 05 set. 08.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). *Diplomatic Bluebook 2007*. 2007a. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/html/h2/h2_03.html>. Acesso em: 17 set. 08.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2007*. 2007b. Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007/html/honpen/index.htm>>. Acesso em: 05 set. 08.

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.

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.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). *Net ODA from DAC countries from 1950 to 2007*. 2008. Disponível em:
<http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34485_1894347_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 09 out. 08.

OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). *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.

OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT).

ODA by donor. 2009. Disponível em: 19

<http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR>. Acesso em: 24 fev. 09.

OECD; WTO (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WORLD TRADE ORGANIZATION). *Aid for trade at a glance 2007: country and agency chapters*. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/7/39638682.pdf>>. Acesso em: 01 out. 08.

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.

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.

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.

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.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. *A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou?* São Paulo: Annablume, 2003.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. A ajuda externa do Japão nos 100 anos de relacionamento. *Carta Internacional*. São Paulo, v. 3 n. 2, p. 7-12, jun. 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *As relações internacionais da Ásia e da África*. Petrópolis: Vozes, 2007.