

## Cooperação Técnica Brasil - Japão e os delineamentos em torno da Política Externa Brasileira do Governo Lula

Alexandre César Cunha Leite e Aline Chianca Dantas<sup>18</sup>

### Resumo

Este estudo analisa as implicações da cooperação para a política externa brasileira à luz da cooperação técnica Brasil-Japão, com destaque para os dois mandatos do governo Lula (2003-2010). Debatem-se os rumos atuais da cooperação técnica brasileira dentro da política externa e em que lugar se encaixam as relações Brasil-Japão, considerando a forte presença da cooperação sul-sul na política externa brasileira. Em um segundo momento, apresenta-se o histórico da cooperação Brasil-Japão e discutem-se os pontos que marcam a cooperação técnica hodiernamente, referendando fenômenos, como, a triangulação, e apresentando exemplos atuais desse tipo de cooperação. Assim, tenta-se mostrar qual a relevância da cooperação técnica entre Brasil e Japão para a política externa brasileira, sem deixar de lado breves apontamentos sobre a política externa japonesa.

**Palavras-Chave:** Cooperação técnica. Brasil-Japão. Política externa brasileira.

### 1. Introdução

Diante da reflexão sobre como a cooperação pode promover a consecução dos interesses pelos quais se guia a política externa brasileira, observam-se os laços cooperativos entre Brasil e Japão, de maneira histórica e conjuntural, centrando o escopo do artigo no período compreendido pelos dois mandatos do governo Lula (2003-2010). O foco temporal justifica-se pelo fato de o referido governo ter ressaltado a cooperação sul-sul, a qual, em tese, estaria na contramão da cooperação entre Brasil e Japão; contudo, o objetivo é justamente tentar verificar se, mesmo diante do prestígio da

cooperação sul-sul adquirido especialmente no governo Lula, as relações verticais, a exemplo do Brasil e Japão, ainda podem ser concebidas como relevantes para a política externa brasileira e até que ponto vai essa importância.

Assim, apresentam-se as conexões entre a cooperação e a política externa brasileira, concentrando as discussões em torno da cooperação técnica. Realizada essa introdução, passa-se para o caso em análise, a saber, a cooperação técnica entre Brasil e Japão. Em seguida, faz-se um breve histórico da cooperação entre Brasil e Japão, até chegar ao debate sobre as características da cooperação técnica atual entre os dois países, referendando, por exemplo, a prática da triangulação, por meio da qual o Japão estaria participando da cooperação técnica sul-sul, que é dotada de horizontalidade, isto é, parceiros com características e interesses semelhantes (Puente, 2010).

### 2. Cooperação Técnica e Política Externa Brasileira

A cooperação técnica é um tipo de cooperação para o desenvolvimento, assim como a cooperação financeira, a científica, a tecnológica, a cultural, a educacional e a assistência humanitária. A cooperação para o desenvolvimento iniciou-se durante o final da II Guerra Mundial com o Plano Marshall, e suas motivações até os anos de 1980 sustentavam-se em pressupostos atrelados à segurança, seja militar, política ou econômica (idem, 2010).

Conforme Puente (2010), a cooperação para o desenvolvimento é marcada por algumas fases. Entre 1950 e 1960, o caminho para o desenvolvimento era marcado pelo investimento nas economias subdesenvolvidas; em 1970, deu-se o período da dimensão social do desenvolvimento; já em 1980, observou-se o período do ajuste estrutural,

<sup>18</sup> Alexandre César Cunha Leite, Professor Adjunto/Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), e Aline Chianca Dantas, Mestranda em Relações Internacionais/UEPB.

determinando reduções drásticas na assistência ao desenvolvimento pelos doadores; por fim, o período pós-Guerra Fria representa um momento de diminuições nas ajudas dos países doadores e imposições de condições políticas para receber ajuda, como a boa governança e a existência da democracia.

É válido ressaltar que o Japão tem características muito peculiares nas suas relações internacionais, pois, após a II Guerra Mundial e a saída dos EUA do território japonês, o Japão passa a focar no desenvolvimento econômico, estreitando laços cooperativos com o mundo em busca de poder no âmbito internacional; contudo, o país vivia preso aos interesses estadunidenses, em virtude da proteção militar que recebia. Os últimos anos da Guerra Fria e o período posterior a 1990 representam para o Japão a diversificação da assistência oficial ao desenvolvimento (cooperação para o desenvolvimento), na tentativa de redefinição de seu poder (Lumumba-Kasongo, 2010). Dessa forma, percebe-se que o Japão possui interesse na manutenção da cooperação para o desenvolvimento, tendo ampliado seus laços cooperativos, justificando, assim, as relações com o Brasil.

Quanto à cooperação técnica, tem-se que ela foi instituída formalmente em 1948 na Assembleia Geral da ONU e, até a década de 1980, estava permeada pela transferência de conhecimentos, habilidades e técnicas de países desenvolvidos para países menos desenvolvidos (Puente, 2010). No entanto, a cooperação técnica atual pode ser entendida de uma maneira mais ampla, como se vê:

Um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral (idem 2010, 74).

Diante das duas concepções de cooperação técnica traçadas acima, visualiza-se na percepção mais atual uma valorização da parceria, da horizontalidade das

relações, ou seja, do compartilhamento mútuo de técnicas, enquanto a primeira dimensão cooperativa firma-se mais na transferência de um país doador para um receptor. Ocorre que, apesar do conceito de cooperação técnica ter sido aprimorado, em consonância com o próprio crescimento dos países em desenvolvimento, ainda acontecem muitas relações verticalizadas, configuradas pelas diferenças entre os países e suas trocas, persistindo, em alguns casos, as transferências, embora elas possam levar a outras relações fundamentadas na parceria.

A cooperação científica e tecnológica, por sua vez, pode ser compreendida como a transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos entre dois ou mais atores visando a implementação de projetos e pesquisas conjuntos, por meio da troca de especialistas, doação de equipamentos, etc. Há, dessa maneira, grandes semelhanças com a cooperação técnica que não permitem realizar verdadeiras distinções entre ambas (Puente, 2010); por isso, no decorrer do texto, na concepção de cooperação técnica inclui-se também a cooperação científica e tecnológica.

Todas essas interfaces cooperativas estão incluídas nas diretrizes das políticas externas dos países envolvidos, sendo a cooperação entendida como uma ferramenta da diplomacia. Conforme Alesina *apud* Puente (2010), os principais fatores para a cooperação para o desenvolvimento são: interesses político-estratégicos dos doadores, necessidades econômicas e sociais dos receptores e desempenho dos recipiendários em relação às mudanças sugeridas pelos doadores. Nesses termos, a cooperação para o desenvolvimento parece ter, em graus distintos, um papel relevante para a política exterior dos países doadores (Puente, 2010) e dos receptores.

Assim, a política externa brasileira carrega, como um de seus princípios e diretrizes, a preocupação com o desenvolvimento nacional, o que encontra correspondência com a cooperação para o desenvolvimento e, conseqüentemente, com a cooperação técnica. Contudo, a ânsia da aproximação com os países emergentes, do ativismo responsável e da solidariedade, tendem a realçar as cooperações horizontais (Brasil, 2007), reforçadas especialmente durante os mandatos do governo Lula.

No caso das cooperações verticais do Brasil, tem-se que essas não deixam de ser importantes, apenas não são mais tidas como a única alternativa, marcando o que se caracteriza por autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007). Aponta-se, ainda, que as cooperações verticais vêm se modelando, a ponto de ocorrerem associadas às cooperações horizontais, como é o caso da triangulação, conforme se verá a seguir.

### 3. Breve Histórico da cooperação técnica Brasil-Japão

O início das relações diplomáticas entre Brasil e Japão deu-se em 1895 com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação; contudo, no Brasil, os estudos nipo-brasileiros têm se desenvolvido a partir do contato entre os dois povos com a chegada do navio de imigrantes japoneses em 1908. Os interesses do Brasil na aproximação com o Japão estavam ligados à questão imigratória e os do Japão estavam conectados com a modernização e a expansão do país (Yamamura, 1996).

A participação do Japão na II Guerra Mundial culminou com uma interrupção das relações entre Japão e Brasil, as quais só retornaram em 1952, quando o Japão teve sua soberania restabelecida. A década de 1970 representou a elevação das interações entre os dois Estados, impulsionada pelo crescimento da economia japonesa; já na década de 1980, com a crise da dívida, o relacionamento esfriou; todavia, a partir dos anos de 1990, deflagraram-se novas expectativas para o aprimoramento dos laços entre os dois países (Uehara, 1999).

Conforme Nakasumi e Yamashiro *apud* Uehara (1999), entre 1957 e 1962 percebeu-se uma grande entrada de empresas nipônicas no Brasil; já na década de 1970, observa-se aumento dos fluxos de capital do Japão para o Brasil. A partir de 1990 surgem novos investimentos japoneses no Brasil, especialmente nos setores de automóveis, eletroeletrônicos, informática e telecomunicações (Suzuki *apud* Uehara, 1999).

No que se refere à cooperação Brasil-Japão, constata-se que ela iniciou no governo Juscelino Kubitschek na década de 1950, momento em que o Japão estava focando sua política externa para a cooperação internacional, e o Estado brasileiro estava preocupado com o desenvolvimento em um período de dificuldade de captação de recursos estadunidenses (Altemani, 2005; Jica, 2009). As trocas de conhecimento em áreas da agricultura e mineração deram o tom da cooperação até a década de 1970. Na década de 1970, o Japão passou por problemas climáticos e pela crise do petróleo, dificultando as exportações e repercutindo na preocupação com o meio internacional, reforçando laços cooperativos com o Brasil junto a projetos nacionais brasileiros (Jica, 2009).

Quanto à cooperação técnica nipo-brasileira, vale ressaltar que o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão foi assinado em 1970 e ratificado em 1971 pelo Brasil (Brasil, 2004); todavia, o relacionamento entre Brasil e Japão no que tange à cooperação técnica iniciou-se ainda na década de 1950, como já ressaltado. Então, em 1976, a Agência de

Cooperação Internacional Japonesa – JICA- começou suas atividades no Brasil (ABC).

Assim, visualizam-se projetos de cooperação técnica desenvolvidos na década de 1970, devido ao interesse brasileiro em buscar o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a diversificação de suas relações externas (Altemani, 2005; Uehara, 1999), como se observa no projeto de desenvolvimento do cerrado ocorrido no governo Geisel. Do início da década de 1980 até metade dos anos 1990 crescem as ações de cooperação técnica entre Brasil e Japão (Uehara, 1999). Acrescenta-se ainda que, os anos de 1980 e 1990, período notável da cooperação técnica nipo-brasileira, foram marcados por projetos, transferência de tecnologia, presença de técnicos japoneses no Brasil e envio de estudiosos brasileiros para o Japão (ABC).

O governo Sarney em 1989, seguindo essa relação com o Japão, solicitou recursos para vários projetos: a usina termoeletrica em Paulínia - São Paulo, modernização das rodovias em Fortaleza, empréstimos para comércio e operações bancárias, duplicação da linha de transmissão elétrica Tucuruí a Albrás, modernização do porto de Santos, eletrificação da zona rural de Goiás e irrigação do Nordeste (Uehara, 1999).

Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002) deu continuidade às relações com o Japão, à luz do que se vê com a cooperação fornecida através da JICA para treinamentos de profissionais da América Latina realizados no Brasil em 1997 (*idem*, 1999), além de outros projetos decorrentes, como, o Programa de Parceria Brasil-Japão lançado nos anos 2000. Resta agora tratar das interações entre Brasil e Japão durante o governo Lula, referendando as relações mais recentes entre os dois países.

### 4. Delineamentos atuais

Conforme Lessa (2010) assevera, o ano de 2005 representa um novo impulso para a agenda bilateral político-econômica entre Brasil e Japão. Tal constatação se deve ao reconhecimento por parte dos gestores políticos japoneses da perda de posição econômica do país no cenário internacional, e do diálogo com o Brasil em direção à formação do Grupo dos 4 (Brasil, Japão, Alemanha e Índia), delineado pela busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Assim, o Japão é incluído novamente nas prioridades estratégicas brasileiras após os problemas econômicos da década de 1980 entre os dois países (*idem*, 2010).

A agenda bilateral entre Brasil e Japão está pautada em ciência e tecnologia, combustíveis renováveis e desenvolvimento sustentável, associada aos valores

democráticos, aos direitos humanos, à solução pacífica dos conflitos, à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, às ligações decorrentes da comunidade nipônica no Brasil, e brasileira no Japão, além dos anseios brasileiros por investimentos japoneses (Brasil, 2007).

Tratando-se da cooperação técnica, durante o Governo Lula, observam-se como áreas prioritárias: a agricultura, o meio ambiente, a indústria, a saúde e o desenvolvimento social. Assim, verifica-se entre os resultados a transferência de tecnologias, a troca de informações das melhores práticas, o desenvolvimento de recursos humanos e a criação e consolidação de instituições (Mofa, 2005).

Uma prática que se desenvolve desde 1985 entre Japão e Brasil (Sakaguchi e Feijó, 2010), mas que passou a ter um papel especial diante da cooperação sul-sul, defendida de maneira mais incisiva enquanto diretriz da política externa brasileira do governo Lula, é a triangulação. Essa consiste no processo de cooperação em que dois países, ou um país e uma organização internacional, realizam projetos conjuntos em um terceiro país (Puente, 2010). Segundo a literatura, o Japão está fazendo parte da cooperação sul-sul de maneira indireta quando realiza os projetos pautados na cooperação triangular. Exemplo disso é o Programa de Treinamento em Terceiros Países – TCTP –, realizado na América do Sul e Central, em países africanos de língua portuguesa e no Timor Leste (idem, 2010; Sakaguchi e Feijó, 2010).

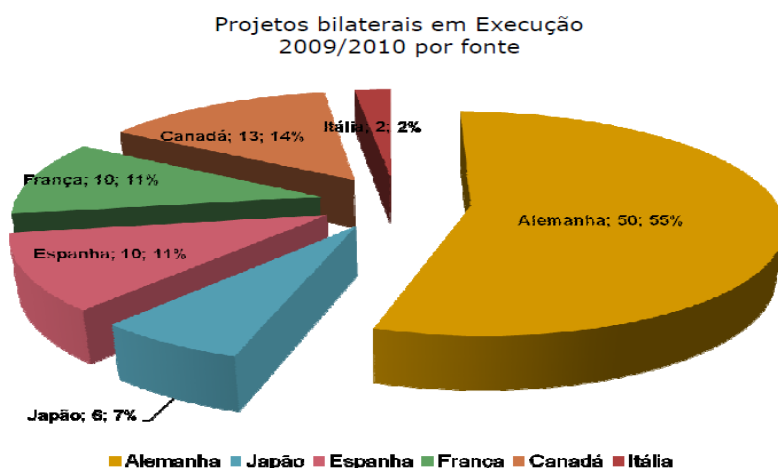
É pertinente ressaltar a relevância de outros projetos cooperativos, como a cooperação triangular Brasil-Japão e países da América Latina e África relacionada com a TV digital, inclusive com participação do Núcleo de Pesquisa Laboratório e Aplicações em Vídeo Digital da Universidade Federal da Paraíba (Silva *et al.*, 2012), a cooperação científica pautada no desenvolvimento sustentável, que consiste na realização de pesquisas em conjunto com o Brasil em áreas nas quais tem avançado, como meio ambiente, alimentos e saúde. Ademais, o Programa de Parceria Japão - Brasil, criado nos anos 2000, vem, desde 2005, expandindo-se, possibilitando a realização de projetos e programas em terceiros países, como na África – 2009 a 2011 (Puente, 2010; Jica, 2009).

Observa-se ainda a cooperação técnica para monitoramento da Amazônia, a partir do espaço por meio da qual as imagens do satélite ALOS do Japão são disponibilizadas para o Brasil, possibilitando o controle do território, independente de mudanças climáticas; além da cooperação científica para verificação da variação de carbono da Floresta Amazônica, da cooperação científica para fabricação de etanol do bagaço da cana-de-açúcar, da cooperação triangular e científica contra doenças infecciosas e da

cooperação triangular para compartilhamento das experiências do cerrado brasileiro nas savanas tropicais de países africanos (Jica, 2009).

Assim, segundo dados do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação – ABC –, o Japão permanece tendo uma grande importância em termos de cooperação técnica com o Brasil. O gráfico abaixo, considerando a quantidade de projetos, ilustra os principais países desenvolvidos com relações cooperativas técnicas com o Brasil. Assim, o Japão, entre os anos de 2009 e 2010, encontrava-se em quinto lugar em termos de projetos de cooperação técnica com o Brasil; todavia, no que tange aos investimentos financeiros, o Japão fica entre os primeiros lugares. Assim, entre 2008 e 2009, a cooperação técnica desenvolvida pelo Japão com o Brasil, através da Jica, representou um volume de recursos superior a 12 milhões de dólares.

### Gráfico 1 - Projetos bilaterais em execução.



Fonte: BRASIL. MRE. ABC.

Diante do exposto, observa-se que novos tipos de cooperações se estabelecem entre os dois países, baseados em relações de maior parceria; Uehara (2012) afirma que as relações nipo-brasileiras assumem um papel mais amplo no século XXI, pautadas em temas globais e na busca brasileira por participação mais ativa; embora ainda se perceba a verticalidade nítida das interações Brasil-Japão, nas quais o Estado brasileiro ainda se encontra como um grande receptor de tecnologias dentro das cooperações técnicas.

### 5. Considerações Finais

Diante dos debates empreendidos nesse artigo, percebe-se que a política externa brasileira se fortaleceu ao longo do tempo no que tange às relações nipo-brasileiras, buscando o desenvolvimento do país e a diversificação de parcerias. O Japão, por sua vez, possui interesses na interação com o Brasil, especialmente econômicos, facilitando os laços entre os dois países. Assim, a cooperação técnica entre ambos os Estados é um instrumento da política externa de ambos, no sentido de permitir o crescimento estatal no âmbito internacional.

Logo, tanto o Brasil quanto o Japão adotam uma política de fortalecimento mútuo, com objetivo de aprimoramento de suas políticas externas. Nesse sentido, entende-se que a cooperação técnica vertical entre Brasil e Japão continua sendo fundamental dentro da política externa brasileira, desde que não prejudique outras relações cooperativas, como a cooperação sul-sul.

Dessa forma, o argumento introdutório até o presente momento confirma-se, ou seja, a cooperação técnica

entre Brasil e Japão permanece robusta, inclusive permeando a própria cooperação sul-sul com as práticas de triangulação. Ademais, em virtude do Brasil ser um país ainda em desenvolvimento, não há como negar a relação de verticalidade que, de certa forma, persiste na cooperação técnica Brasil-Japão, já que o país ainda é um grande receptor de tecnologias e técnicas japonesas. Apesar do conceito de cooperação técnica ter sido ampliado, incluindo as cooperações horizontais, fica nítido que as relações tradicionais de cooperação permanecem, obviamente que remodeladas, buscando-se mostrar o caráter de parceria.

Portanto, considerando que as cooperações são pautadas no interesse, as relações nipo-brasileiras tendem a se manter enquanto ele continuar a existir e, mesmo diante da concorrência asiática da China frente ao Japão, o Estado japonês ainda possui grande importância para o Brasil em termos cooperativos, como se nota à luz da política externa do governo Lula.

### Referências

- ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Third Country Training Programme – TCTP*. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/treinamentos/informacoes/JICA.aspx>> Acesso em: 08 jan. 2013
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. 2ª Ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2004.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Agência Brasileira de Cooperação*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.2-anexo-cooperacao-internacional.-cooperacao-bilateral-recebida/view>> Acesso em: 07 jan. 2013.
- Jica. Agência de Cooperação Internacional do Japão. *50 anos de Cooperação Brasil-Japão*, 2009. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2013.
- Lessa, A. C. ‘Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)’, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.53 (Edição especial), 2010, p. 115-131.
- Lumumba-Kasongo, T. *Japan-Africa Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Mofa. *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. Joint Press Statement on Technical Cooperation between Japan and the Federative Republic of Brazil. 2005. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/latin/brazil/pv0505/press-2.html>> Acesso em: 08 jan. 2013.
- Oliveira, H.A. de. *Política externa brasileira*, São Paulo, Saraiva, 2005.
- Puente, C.A.I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

Sakaguchi, K. e Feijó, F. *25 Anos de Cooperação Triangular Japão-Brasil! 10 Anos de JBPP!*, in Japan International Cooperation Agency, 2010. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/articles/100512.html>> Acesso em: 8 jan. 2013.

Silva, D.M.F. *et al.* 'A tecnologia ginga como elemento de integração latino-americana', in *INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação*, 35º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Fortaleza- CE, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2012/resumos/R7-2122-1.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2013.

Uehara, A.R. *Relações Brasil-Japão: Aproximações e Distanciamentos*, in Publicación Carta Asiática, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais de la Universidad de San Pablo, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm>> Acesso em: 08 jan. 2013.

———. *Inserção Internacional do Japão e do Brasil no século XXI*, in Fundação Japão em São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://fjisp.org.br/artigo/insercao-internacional-do-japao-e-do-brasil-no-seculo-xxi/>> Acesso em: 07 jan. 2012.

Vigevani, T. e CEPALUNI, G. 'A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação', in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, V. 29, n.2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

Yamamura, R.J.H. 'O estabelecimento das Relações Brasil-Japão no século XIX', in *Textos de história*. V.4, n.1, 1996, p. 125-148.