MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL E ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE EM PERSPECTIVA COMPARADA

NANAHIRA DE RABELO E SANT´ANNA
Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB)
Pesquisadora do Núcleo de Estudos Asiáticos (NEÁSIA) da UnB e da Associação Brasileira de Estudos Japoneses (ABEJ)
E-mail: nanahira.rabelo@gmail.com

RESUMO: O trabalho apresenta análise comparativa de casos de cooperação técnica realizada entre Brasil e dois países de diferentes níveis de desenvolvimento da Ásia, região considerada como um dos últimos grandes espaços para a consolidação do perfil global brasileiro. Verificaram-se semelhanças e diferenças entre a cooperação fornecida pelo Japão ao Brasil desde meados do Século XX e a cooperação brasileira em Timor Leste no Século XXI, com base em discursos apresentados pelos doadores em políticas externas relativas a cooperação técnica internacional, bem como nos marcos jurídico e operacional da cooperação, especialmente na forma de acordos e projetos, com vistas a analisar em que medida a cooperação técnica brasileira pode apresentar alternativas a modelos de países avançados como o Japão, no sentido da promoção do desenvolvimento com esforços cooperativos caracterizados como efetivas operações conjuntas.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação técnica internacional. Relações Brasil-Japão. Relações Brasil-Timor Leste.

TECHNICAL COOPERATION BETWEEN JAPAN AND BRAZIL AND BETWEEN BRAZIL ANS EAST TIMOR IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

ABSTRACT: The paper presents comparative analysis of cases of technical cooperation between Brazil and two countries of different development levels from Asia, region considered as one of the

last spaces for consolidating the Brazilian global profile. Similarities and differences were verified between the Brazilian cooperation in East Timor in the 21st century and the cooperation provided from Japan to Brazil since the mid-20th century, based on discourses presented by the donors in foreign policies related to international technical cooperation, as well as on the legal and operational framework of the cooperation, especially through agreements and projects, in order to analyze the extent to which the Brazilian cooperation can present alternatives to models of advanced countries as Japan, in the sense of promoting development through effective joint operations.

KEYWORDS: International technical cooperation. Brazil-Japan relations. Brazil-East Timor relations.

INTRODUÇÃO

O Brasil, considerado como país emergente ou em desenvolvimento, atua simultaneamente como doador e receptor de cooperação técnica internacional[1]. O perfil de prestador de cooperação a outras nações em desenvolvimento, consolidado na década de 1970, quando a experiência acumulada pelo País foi incorporada no Plano de Ação de Buenos Aires para a Promoção e Implementação de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, tem sido questionado em sua alegada capacidade de prover modelo diferente do apresentado por países desenvolvidos (CERVO, 1994; AYLLÓN, 2010).

Na Ásia, continente de maior dinamismo da atualidade e considerado como um dos últimos grandes espaços para a consolidação do perfil global do Brasil (FUJITA, 2004), Japão e Timor Leste representam exemplos de países com os quais o País desenvolve cooperação nos eixos Norte-Sul e Sul-Sul, ou horizontal e vertical, respectivamente[2]. Com o presente artigo, realiza-se análise comparativa entre a cooperação técnica entre Brasil e cada um desses países, de modo a verificar em que medida a cooperação brasileira apresenta alternativas a modelos de nações desenvolvidas, no sentido da promoção do desenvolvimento com efetivas operações conjuntas.

Com o objetivo de verificar diferenças e semelhanças entre a cooperação técnica brasileira em Timor Leste e a recebida do Japão, são comparados discursos e práticas de cooperação técnica entre Brasil e os dois países asiáticos selecionados. Foram pesquisados discursos oficiais e políticas dos países selecionados, especialmente no que se refere à cooperação técnica, e analisados acordos

[1] Países emergentes ou em desenvolvimento, considerados como de Segundo e Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, são assim classificados por instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial a partir de seus dados e indicadores econômicos, sociais e políticos, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016; WORLD BANK, 2016). Em geral, tais países apresentam níveis medianos de desenvolvimento, parque industrial um relativamente dinâmico, boa capacidade de exportações e características socioeconômicas que os diferenciam das demais economias periféricas.

[2] Para os fins deste artigo, considera-se como Ásia a região do Leste Asiático, compreendendo o Nordeste Asiático, no qual se inclui o Japão, ao lado de China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan; e o Sudeste Asiático, do qual Timor Leste é parte, assim como Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia, Myanmar, Tailândia e Vietnã.

e projetos bilaterais e outros documentos relativos aos marcos jurídico e operacional das relações de cooperação estudadas.

Embora distantes em termos geográficos e culturais, Brasil e nações asiáticas como Japão e Timor Leste apresentam interesses e desafios semelhantes ou complementares, o que motiva o estabelecimento de instrumentos de cooperação técnica. Acredita-se que o progresso pode resultar de esforços cooperativos construídos por ajustes mútuos e realizados em bases equilibradas desde o planejamento até o alcance de benefícios para todas as partes cooperantes, ainda que diferentes níveis de desenvolvimento as caracterizem.

ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITUAL

Os conceitos de cooperação internacional, cooperação técnica, desenvolvimento, entre outros utilizados no presente trabalho, embasam-se em abordagens multidisciplinares, com destaque para teorias de Relações Internacionais (RI) e definições de organizações internacionais e instituições nacionais dedicadas às referidas temáticas. O capítulo também apresenta breve histórico da cooperação técnica brasileira.

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As relações de cooperação técnica entre Brasil e os países asiáticos selecionados são analisadas sob prisma internacionalista, com base no pluralismo, cujas correntes de pensamento, de modo geral, consideram a interdependência e a existência de regimes e instituições como algumas das principais características do sistema mundial. A questão do desenvolvimento, considerado como resultado pretendido da cooperação técnica, é tratada a partir da abordagem construtivista de RI, somada a considerações multidisciplinares.

Antes de discorrer sobre as mencionadas perspectivas teóricas, cabe apresentar o conceito de cooperação internacional utilizado neste trabalho e diferenciá-lo da ajuda externa, pois ambos representam dois modos diferentes de relação internacional, apesar de comumente serem confundidos ou utilizados como se fossem intercambiáveis. Entende-se cooperação internacional

confundidos ou utilizados como se fossem intercambiáveis. Entende-se cooperação internacional como operação conjunta, envolvendo coordenação, complementaridade, compartilhamento, diálogo, negociação, e tomada de decisões de comum acordo, características que se diferenciam da assimetria, desequilíbrio e unilateralidade presentes na ajuda externa.

Cooperação internacional refere-se a ajustes mútuos em políticas de governo por meio de um processo de coordenação política, enquanto que ajuda externa diz respeito à transferência de recursos financeiros e conhecimentos de países industrializados para países subdesenvolvidos (KRIEGER, 2001). Essa definição advém da obra de Robert Keohane (1984), que construiu a abordagem da interdependência complexa, classificada como parte do pluralismo ou liberalismo, uma das três grandes correntes teóricas de RI, ao lado de realismo e globalismo (VIOTTI; KAUPPI, 2012)[3].

Para Keohane (1984: 51, tradução nossa), "a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas de outros, por meio de um processo de coordenação política". Segundo o autor, a efetivação da cooperação pressupõe a existência de interesses compartilhados, o ajuste mútuo por meio de acordos e negociações, e o permanente alcance de benefícios para as partes. Esclarece o conceito de cooperação aplicando-o às relações intergovernamentais:

> Cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política (KEOHANE, 1984: 51-52, tradução nossa).

O modelo da interdependência complexa foi construído a partir do questionamento de Keohane (1984) sobre a importância de regimes e instituições para explicar o comportamento dos Estados, especialmente no sentido de ambos reforçarem interesses dos Estados em perpetuar a cooperação, apesar das mudanças de equilíbrio de poder. Instituições e regimes permitem atingir

[3] Ressalte-se que essa divisão do campo internacionalista não é consensual na literatura, havendo razoável quantidade de terminologias para expressar divisões teóricas. Os teóricos do paradigma pluralista, em geral, consideram o mundo como múltiplo, complexo, dinâmico e composto por uma diversidade de atores e temáticas, e apresentam interesse em explicar as condições pelas quais a colaboração ou a cooperação internacional tornam-se possíveis (VIOTTI; KAUPPI, 2012).

benefícios mútuos que não seriam alcançados de outro modo; ambos podem alterar as percepções sobre autointeresse dos Estados e esse autointeresse pode levar à produção de instituições e regimes. Desse modo, a cooperação é possível e pode redundar da busca pela realização do interesse próprio (KEOHANE, 1984; GRIFFITHS, 2004).

Apesar de a contribuição de Keohane (1984) ser reconhecida como um dos avanços teóricos mais significativos na literatura de cooperação internacional, ainda não existe conceito consensual tampouco abordagem teórica aprofundada sobre o tema. Em sentido genérico, pode-se afirmar que cooperação internacional é toda forma de ação concreta recíproca ou unilateral, de interesse mútuo, entre dois ou mais atores de RI, amparada por um ou mais atos internacionais.

O conceito de desenvolvimento, por sua vez, refere-se a um processo evolutivo complexo, que pode ser analisado e explicado por diversos determinantes, como crescimento econômico, distribuição de renda, ordem política, avanços em ciência e tecnologia, panorama educacional e preservação ambiental. O dicionário Michaelis (2004) define desenvolvimento como ato ou efeito de desenvolver, crescimento ou expansão gradual, passagem gradual de um estágio inferior a um mais aperfeiçoado, adiantamento, progresso. O conceito de desenvolvimento utilizado neste artigo remete a um processo de evolução, de passagem a um estágio superior em termos políticos, econômicos e sociais, para o que podem contribuir instrumentos de cooperação técnica entre os países realizados em setores considerados como estratégicos nesse sentido[4].

Definições sobre desenvolvimento têm evoluído de um enfoque no crescimento econômico, com base na escola clássica da Economia, para a priorização da condição humana, com foco na melhoria das vidas humanas em suas diversas necessidades. Nesse aspecto, ganha relevância o conceito elaborado por Amartya Sen (2010: 16-62) de "desenvolvimento como liberdade", definido como "um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam", a ser alcançado mediante redução dos obstáculos às possibilidades de ser, denominadas como intitulamentos, na forma de direitos e oportunidades, e possibilidades de fazer, na forma de capacidades de realização, das pessoas. Ganham destaque no presente trabalho liberdades na forma de oportunidades sociais,

[4] Apesar de não se verificar relação linear, automática e imediata entre cooperação técnica internacional e desenvolvimento, acredita-se que os resultados de cada acordo e projeto de cooperação, geralmente circunscritos a um ou mais setores chave, como agricultura, meio ambiente e saúde, podem contribuir para o progresso econômico e social dos países a longo prazo.

referentes à geração e ao aprendizado de conhecimentos e técnicas, como aspectos essenciais do desenvolvimento.

Anna Dickson (1997) remete às origens de RI para explicar como o tema do desenvolvimento tem sido excluído da disciplina, nascida como campo interdisciplinar no período entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial, e que teve seu primeiro grande debate realizado entre as perspectivas idealista e realista. A autora acredita que o idealismo poderia criar uma disciplina mais inclusiva, ao contrário do estreitamento do escopo do debate causado pelo realismo, que triunfou após a Segunda Guerra, direcionando o foco para a manutenção da segurança externa e a soberania dos Estados face à falta de autoridade supranacional, ou anarquia internacional, contexto em que a política internacional é considerada tema de alta política, de maior importância, enquanto que assuntos nacionais, como economia e desenvolvimento, são considerados como de baixa política. Para Dickson (1997), apesar da utilidade das perspectivas rivais do pluralismo/liberalismo e neomarxismo/dependência para o enriquecimento do campo de RI, mediante incorporação de noções de interdependência complexa e condições e obstáculos ao desenvolvimento, apresentaram-se insuficientes para incluir definitivamente a questão do desenvolvimento no terceiro mundo[5].

Diante das tendências de globalização e integração global, Dickson (1997) apresenta-se contrária ao tratamento do desenvolvimento como prática isolada, mera solução técnica, ou fenômeno próprio de sociedades pobres, por considerá-lo tema multifacetado e parte relevante dos processos de mudança e transformação que todas as sociedades encaram. A autora defende que RI deve incluir a questão do desenvolvimento em um contexto global mais amplo, o que demanda uma disciplina mais inclusiva e focada globalmente. Essa incorporação requer um elemento normativo de prescrição de mudanças, de modo a superar a influência positivista que enfatiza observações e análises científicas livres de valor, e o reconhecimento do desenvolvimento como tema global, e não assunto interno ou local, diante da impossibilidade de se isolar um país do sistema internacional

[5] Segundo Dickson (1997: 15, tradução nossa), na perspectiva pluralista/liberal, todos os Estados estariam ligados por vulnerabilidade mútua e a interdependência implicaria "mutualidade de interesses entre o Norte e o Sul". Entretanto, como a Nova Ordem Econômica Internacional, proposta em 1974 com o objetivo de diminuir disparidades entre países industrializados e em desenvolvimento, era natimorta, o Sul "rapidamente perdeu sua fé no mito na universalidade da interdependência", conceito que se aplicava somente ao Norte, pela maneira como foi concebido.

assunto interno ou local, diante da impossibilidade de se isolar um país do sistema internacional e de se entender seus aspectos políticos, econômicos e sociais sem fazer referência ao meio global[6].

Na escola construtivista de RI, inspirada na tradição liberal do campo, a cooperação internacional para o desenvolvimento vincula-se a imperativos humanitários e éticos (AYLLÓN, 2007)[7]. Segundo David Lumsdaine (1993: 29, tradução nossa), um dos autores representativos dessa abordagem, "a ajuda externa não pode ser unicamente explicada com base nos interesses econômicos e políticos dos doadores"; qualquer explicação satisfatória a respeito deve outorgar um lugar central à influência das convicções humanitárias e igualitárias dos doadores de ajuda. Para Roger Riddell (1987), circunstâncias que propiciam o marco ético para que Estados fortes promovam o desenvolvimento nos mais fracos, justificando, assim, a obrigação de cooperar, incluem necessidades das pessoas pobres, ausência de equidade nos recursos e oportunidades entre ricos e pobres, e injustas relações históricas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ressalte-se que o aspecto normativo defendido por Dickson (1997) é citado por Emmanuel Adler (1999) na definição da perspectiva construtivista[8].

A cooperação internacional para o desenvolvimento inclui a cooperação técnica como uma de suas modalidades, ao lado de cooperação financeira, científica e tecnológica, educacional, cultural, ajuda humanitária e outras. Considera-se que a cooperação técnica internacional foi instituída formalmente pela Resolução nº 200, de 1948, da Assembleia Geral das Nações Unidas (CERVO, 1994). No documento, consta a expressão assistência técnica, definida nos seguintes termos:

[6] Para Dickson (1997: 16, tradução nossa), existe uma "inércia institucionalizada" no campo tradicional de RI que "desencoraja pesquisas sobre a questão do desenvolvimento".

[7] Bruno Ayllón (2007: 44, tradução nossa) explica que, no construtivismo, entende-se a ajuda como reflexo da existência de princípios morais nas relações internacionais, no sentido de que "se os seres humanos possuem obrigações morais de ajudar o próximo, os Estados também teriam obrigação moral semelhante de ajudar outras sociedades e Estados menos favorecidos".

[8] Segundo Adler (1999: 205), "construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material".

> [...] a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (BRASIL, 2014e).

Em 1959, com a Resolução nº 1.383, a expressão foi substituída por cooperação técnica, termo considerado como mais adequado para remeter a uma relação que "pressupõe a existência de partes desiguais", mas "representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes" (BRASIL, 2014e). Trata-se de histórica decisão que, se por um lado atendeu a expectativas políticas e ideológicas em uma conjuntura internacional independentista e de articulação Sul-Sul, por outro, contribuiu para a redução de consenso conceitual na adoção de uma ou outra expressão, ou ainda expressões alternativas, no âmbito de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento (CAMPOS; LIMA; GONZALEZ, 2010).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) considera a cooperação técnica internacional como

> importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (BRASIL, 2014e).

Para os fins deste artigo, entende-se por cooperação técnica internacional uma parceria com significativo grau de equilíbrio e horizontalidade na divisão de trabalhos pertinentes, ainda que os países estudados apresentem diferentes níveis de desenvolvimento. Desse modo, apesar das partes cooperantes serem desiguais, não se esperam trocas desiguais na concepção de cooperação como operação conjunta.

HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIEIRA

A cooperação técnica brasileira é administrada pela ABC, criada em 1987, que atualmente

integra a estrutura do MRE em sua Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial (BRASIL, 1987)[9]. Antes da criação da ABC, o Governo brasileiro havia estabelecido a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) em 1950, como o primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica internacional no Brasil (BRASIL, 1950; PUENTE, 2010).

Nas décadas seguintes à criação da CNAT, reformas institucionais foram realizadas à medida que aumentava o volume de programas e projetos de cooperação entre Brasil e países e organismos internacionais doadores. Tornava-se necessário fortalecer o sistema nacional de cooperação técnica, conferir às ações de cooperação maior flexibilidade, dinamismo e fluidez, e adequar demandas de cooperação às diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), os quais propunham deslocar o Brasil do Terceiro Mundo para o grupo de países industrializados (BRASIL, 1971a; 1974; 2014g)[10].

Nas décadas de 1960 e 1970, a Política Externa Independente (PEI) do governo de Jânio Quadros e o Pragmatismo Responsável do governo de Ernesto Geisel, políticas externas baseadas nos valores de autonomia e universalização, abriram caminho para a diversificação das relações internacionais do Brasil, tanto com países do primeiro quanto do terceiro mundo. Nos anos de 1970, ao passo em que se reduziam progressivamente os recursos de cooperação recebidos do exterior, iniciavam-se as primeiras experiências de cooperação técnica brasileira prestada a outros países em desenvolvimento de América Latina e África (PUENTE, 2010).

Com o Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, e o processo de redemocratização do Brasil, concluído em 1985, ganha importância a cooperação horizontal, ou Sul-Sul (PUENTE, 2010). O Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, vigente de 1986 a 1989, nos governos dos presidentes Tancredo Neves e José Sarney, afirma em seu capítulo sobre relações exteriores que "a

[9] Segundo o Regimento Interno do MRE, compete à ABC coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento (BRASIL, 2014a).

[10] Um dos grandes objetivos nacionais do primeiro PND, elaborado para o período de 1971 a 1974, no governo do Presidente Emílio Médici, era "colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas" (BRASIL, 1971a). O segundo PND, que vigorou entre 1975 e 1979, elaborado no governo do Presidente Ernesto Geisel, considera que, até o final da década de 1970, o Brasil estará "sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional". Segundo disposto nesse Plano, o País encontrava-se "em explosão de crescimento", posicionado "entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento" (BRASIL, 1974).

cooperação técnica deverá ser incentivada" e que "será dada especial ênfase à cooperação com países latino-americanos e africanos, tendo-se presente inclusive as afinidades geográficas, históricas e culturais" (BRASIL, 1986).

A ABC foi estabelecida em um momento de significativas transformações nos fluxos de cooperação internacional para o desenvolvimento, as quais se materializaram, no Brasil, pela introdução de um modelo de gestão da cooperação multilateral que preconizava o controle, por parte dos países em desenvolvimento, dos programas implementados por organismos internacionais, bem como pela ampliação da cooperação técnica Sul-Sul em termos de países parceiros, projetos implementados e recursos desembolsados (BRASIL, 2014g). Cabe ressaltar que a criação de uma agência especializada em cooperação técnica no Brasil espelhou-se em instituições semelhantes de países desenvolvidos, como a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), cuja atuação no Brasil será discutida na seção seguinte (PUENTE, 2010).

No período entre o estabelecimento do CNAT e a criação da ABC, o Brasil firmou acordos de cooperação técnica com diversos países e organismos internacionais, entre os quais sete países de Ásia e Oriente Médio. Até a data de elaboração deste artigo, o Brasil possuía acordos vigentes com 66 países e 25 organismos internacionais, entre os quais 11 nações desenvolvidas e 55 países em desenvolvimento, dos quais 24 da África, 22 da América Latina e 9 de Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu (BRASIL, 2014c).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foram publicadas duas edições do relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), a primeira referente ao período entre 2005 e 2009, e a segunda ao ano de 2010. O conceito de cooperação internacional que embasou o levantamento de dados para a publicação sofreu mudanças de uma edição à outra para se adequar à realidade dos fluxos da cooperação brasileira (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – IPEA; ABC, 2010; 2013)[11]. Na segunda edição, as despesas públicas com a cooperação correspondem aos desembolsos

[11] Na primeira edição, considerou-se como cooperação internacional "a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas" (IPEA; ABC, 2010: 17).

realizados por agentes públicos na consecução de responsabilidades assumidas em acordos e demais atos internacionais, correspondendo

> à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros mediante a capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados por modalidades em conformidade com a nomenclatura internacional vigente (IPEA; ABC, 2013: 5).

No primeiro relatório, está disposto que o Governo brasileiro entende a cooperação para o desenvolvimento "como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades", que "não se resume à interação entre doadores e recebedores" (IPEA; ABC, 2010: 7). Afirma-se que a cooperação técnica horizontal brasileira é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual "o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos" (IPEA; ABC, 2010: 32). Caracterizam essa cooperação respeito à soberania e não intervenção em assuntos internos de outras nações, ausência de imposições ou condicionalidades políticas, desvinculação de interesses comerciais e fins lucrativos, e concepção conjunta de iniciativas com países parceiros (IPEA; ABC, 2010).

As mencionadas características da cooperação técnica brasileira, mantidas na segunda edição da publicação, remetem à corrente construtivista de RI, na qual o fator ético tem valor importante. Reconhecem-se oportunidades de reconfiguração da tradicional arquitetura da cooperação para o desenvolvimento internacional, em face de questões relevantes da agenda internacional, entre as quais "o crescente protagonismo dos países de economia emergente" (IPEA; ABC, 2013: 11). Está disposto que a cooperação técnica internacional do governo brasileiro "visa à capacitação de indivíduos e ao fortalecimento de organizações e instituições no exterior", por processos de "transferência e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencial de adaptação, absorção e geração de impactos positivos no desenvolvimento autônomo de outros

países" (IPEA; ABC, 2013: 25).

Nos anos de 2009 e 2010, os gastos do Governo brasileiro com cooperação técnica atingiram, respectivamente, os valores de R$ 97,7 milhões e R$ 101,6 milhões, representando 11,5% e 6,3% dos totais dispendidos com cooperação internacional (IPEA; ABC, 2013)[12]. Informações das publicações COBRADI sobre a cooperação técnica entre Brasil e os países asiáticos selecionados serão apresentadas na seção seguinte.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL E ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE

Antes de discorrer sobre a cooperação técnica entre Brasil e os dois países asiáticos selecionados para o estudo, apresentam-se breves considerações sobre o relacionamento do País com a Ásia.

Apesar de as relações entre Brasil e o continente asiático terem se iniciado no Século XIX, com o envio de uma missão à China por D. Pedro II em 1879 e a assinatura de um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com o Japão em 1895, a Ásia apenas ganhou atenção da política externa brasileira em meados do Século XX, a partir do governo do presidente Juscelino Kubitschek, como opção ao anterior paradigma de política exterior americanista (OLIVEIRA, MASIEIRO, 2005).

Em artigo sobre os estudos asiáticos no Brasil, Henrique Altemani de Oliveira e Gilmar Masiero (2005: 7) esclarecem que, nas décadas de 1950 a 1970, "não se pode pensar propriamente num relacionamento Brasil-Ásia", já que, nesse período, as relações brasileiras com a região asiática estiveram basicamente restritas ao Japão. Ainda que o primeiro presidente asiático a visitar o Brasil tenha sido Sukarno, da Indonésia, em 1959, considera-se inexistente, até a década de 1980, um relacionamento concreto com aquele País, do qual Timor Leste tornou-se independente em 2002, ou mesmo com o Sudeste Asiático (OLIVEIRA, MASIEIRO, 2005).

Apesar de as relações entre Brasil e Ásia ainda estejam aquém do que poderiam ser, iniciativas bilaterais e multilaterais, como acordos e projetos de cooperação técnica, têm colaborado para gerar sinergias em setores considerados como estratégicos para o desenvolvimento dos países

[12] Ao lado da cooperação técnica, outras categorias consideradas no levantamento de dados referente a 2010 foram cooperação educacional, cooperação científica e tecnológica, cooperação humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção de paz, e gastos com organismos internacionais (IPEA; ABC, 2013).

envolvidos. O presente capítulo apresenta e compara históricos de cooperação técnica entre Brasil e dois países asiáticos de diferentes níveis de desenvolvimento, Japão e Timor Leste, de modo a verificar em que medida a cooperação brasileira a países em desenvolvimento como Timor Leste se assemelha ou diferencia da cooperação prestada por países desenvolvidos como o Japão.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL

Registra-se o início das relações de cooperação técnica entre Brasil e Japão em 1959, com o envio de um engenheiro agrônomo como perito na área de irrigação, ainda que essas relações sejam reguladas pelo Acordo Básico para Cooperação Técnica, celebrado em 1970 (BRASIL, 1971b). Em 1960, sete brasileiros participaram de treinamentos técnicos no Japão nas áreas de mineração, energia, entre outras. Por mais que o Japão ainda se empenhasse em sua própria reconstrução econômica no pós-Segunda Guerra, iniciou a cooperação técnica com países em desenvolvimento com vistas a recuperar a confiança da sociedade internacional. (JAPAN INTERNACIONAL COOPERATION AGENCY – JICA, 2011, 2009a).

Nas décadas de 1960 e 1970, os recursos financeiros e tecnológicos japoneses eram de interesse do Brasil para promover modernização industrial, enquanto que o Japão buscava garantir provisão estável de recursos energéticos e alimentares face às crises ocorridas naquela época (JICA, 2009a)[13]. A busca de novos padrões de inserção de novas potências, como o Japão, coincidia com o período inicial da política externa brasileira de caráter universalista, idealizada no governo Quadros e concretizada em Geisel, o que possibilitou maior margem de barganha ao Brasil (OLIVEIRA; MASIEIRO, 2005).

Na década de 1970, quando Estados Unidos e União Soviética alcançaram equilíbrio nuclear estratégico, período conhecido como *deténte* no âmbito da Guerra Fria, o Japão reduziu preocupações relativas à segurança e buscou ampliar parcerias econômicas e políticas. Com isso,

[13] A JICA (2009a) esclarece que uma crise de insegurança alimentar foi verificada no Japão, que dependia da importação de 60% de grãos consumidos, pela redução na produção de cereais em escala global, em 1972, e as consequentes restrições à exportação. A crise energética diz respeito aos dois choques nos preços do petróleo nos anos de 1973 e 1978.

promoveu-se um afrouxamento das relações com os Estados Unidos, contrariamente à realização da Doutrina Yoshida, política externa japonesa construída durante o governo do Primeiro-Ministro Yoshida Shigeru, que exerceu o cargo de 1946 a 1952, a qual valorizava a recuperação da prosperidade econômica do Japão e o desenvolvimento de estreita parceria com os Estados Unidos, especialmente nos campos comercial e de segurança (UEHARA, 1999, 2003).

Em documento referente à política externa japonesa de 1972, reconhece-se como uma das principais tendências nas relações exteriores dos países das Américas Central e do Sul o declínio relativo da influência norte-americana, os quais buscaram reduzir seu grau de dependência política e econômica com os Estados Unidos (EUA), ao passo em que promoviam aproximação positiva com Japão e a Comunidade Europeia (CE). O documento dispõe que o Japão intenciona promover relações mais próximas com países das Américas Central e Sul e da África na área de cooperação econômica e técnica e contribuir positivamente para seu desenvolvimento na maior extensão possível (JAPAN, 1972)[14].

Segundo o Acordo Básico, o Governo japonês se comprometeu em fornecer bolsas de estudo a brasileiros para treinamento no Japão; enviar peritos japoneses ao Brasil; fornecer equipamento, maquinaria e material; e enviar missões encarregadas de analisar projetos de desenvolvimento econômico e social. Já o Governo do Brasil ficou encarregado de fornecer e manter escritório e outras facilidades requeridas para os trabalhos dos peritos; fornecer pessoal local; custear despesas de transporte, viagens no País e correspondência oficial; e fornecer moradia apropriada e serviço médico gratuito a peritos e famílias. Está disposto que o Governo do Brasil assegurará que as técnicas e conhecimentos adquiridos por brasileiros contribuirão para o desenvolvimento econômico e social do Brasil (BRASIL, 1971b).

A abertura do Escritório da JICA no Brasil ocorreu no ano de 1976, dois anos após a fundação da Agência, diretamente subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão (MOFA)

[14] No documento, reconhece-se que o Japão teria mais a perder com o aprofundamento do confronto Norte-Sul em comparação com EUA ou CE, no contexto da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1972, em razão da dependência japonesa do comércio com países em desenvolvimento (JAPAN, 1972).

(JICA, 2011)[15]. Em 2003, a agência se torna instituição de administração independente, como parte de reformas no Governo japonês (JAPAN, 2001)[16]. Outra mudança ocorre em 2008, quando a JICA passa a centralizar as ações de cooperação internacional do Japão, mediante incorporação das operações financeiras e econômicas sob gestão do Banco Japonês para Cooperação Internacional (JBIC) e parte das ações de assistência a fundo perdido ligadas ao MOFA, estabelecendo-se, assim, a Nova JICA (BRASIL, 2009; JICA, 2009b)[17].

No Brasil, a JICA (2014c) realiza atividades de cooperação financeira, mediante empréstimos em moeda japonesa que contribuam para a estabilidade socioeconômica e o desenvolvimento do País, e de cooperação técnica, classificadas nas modalidades de projetos de cooperação técnica, projetos de cooperação técnico-científica, treinamentos em grupo no Japão, projetos comunitários, e *follow-up*. A Agência define projetos de cooperação técnica como:

> projetos em que se combinam ferramentas (instrumentos de cooperação) como envio de peritos japoneses, convite de pessoas de países em desenvolvimento para treinamento no Japão, ou doação de equipamentos necessários, com o objetivo de alcançar um determinado objetivo num determinado período de tempo para fazer face a problemas enfrentados por países em desenvolvimento (JICA, 2014c).

A JICA (2014c) esclarece que a cooperação técnica é realizada com a "elaboração de um plano de cooperação 'sob medida' para cada problema ou necessidade apresentada, em conjunto com o país receptor". As atividades de cooperação técnica da Agência no Brasil resultam de solicitação oficial do Governo brasileiro através de canal diplomático, sendo que propostas de projeto de

[15] Em 1976, chegaram ao término as reparações japonesas aos danos de guerra, tornadas obrigatórias conforme firmado no Acordo de Paz para com o Japão, firmado pelo Primeiro Ministro Yoshida Shigeru em 28 de abril de 1952, em São Francisco, e as políticas de ajuda oficial ao desenvolvimento (*Official Development Aid* – ODA) chegaram a um novo período (CHIARELLI, 2009).

[16] O sistema japonês de instituições de administração independente foi estabelecido para aumentar a eficiência, qualidade e transparência dos serviços administrativos, pela separação das funções de implementação e planejamento. Tais instituições possuem autonomia em suas operações e na gestão de seu orçamento, mas devem cumprir objetivos estabelecidos por ministérios competentes em prazo determinado, pelos quais são avaliadas periodicamente (JAPAN, 2001).

[17] Nota-se que, diferentemente da ABC, que utiliza a expressão "cooperação internacional do Japão", a JICA (2009b: 6) informa que a nova agência integra os três esquemas da "Assistência Oficial ao Desenvolvimento do Japão", quais sejam assistência técnica oferecida pela antiga JICA, empréstimos concessionais do JBIC, e parte dos empréstimos a fundo perdido do MOFA (BRASIL, 2009).

cooperação técnicas devem ser encaminhadas à ABC. Tais propostas são avaliadas em conjunto com o Escritório da JICA no Brasil para posterior encaminhamento ao Governo japonês (JICA, 2014d).

Nota-se que, apesar de as atividades serem realizadas mediante ajustes mútuos, predomina a unilateralidade na definição de setores prioritários e na transferência de conhecimentos e técnicas. Ademais, fazendo referência à distinção realizada em seção anterior entre ajuda externa e cooperação técnica internacional, cabe destacar a ambiguidade que pode proporcionar confusão entre os dois conceitos em relação à cooperação japonesa. A ajuda externa está alocada na ideia japonesa sobre cooperação técnica, em decorrência dos interesses econômico-comerciais que motivaram a atuação do Japão na cooperação internacional para o desenvolvimento nos anos 1960 e 1970.

Atualmente, as duas áreas prioritárias para atividades de cooperação técnica do Japão com o Brasil, definidas pela JICA (2014a), são: problemas urbanos, meio ambiente e prevenção de desastres; e cooperação triangular, também conhecida como tripartite e trilateral[18]. Segundo a Agência, as áreas foram definidas com base na política de cooperação para o desenvolvimento do Japão para o Brasil e nos problemas causados pela urbanização decorrente do desenvolvimento econômico brasileiro. A definição de áreas prioritárias pelo lado japonês caracteriza a cooperação técnica japonesa como "de oferta", na qual a negociação não envolve participação do país recipiendário no desenho da cooperação e no planejamento das ações (PUENTE, 2010: 115).

A ABC explica que a cooperação técnica com o Japão não contempla doação ou empréstimo de recursos financeiros, obras de infraestrutura, pesquisas acadêmicas ou bolsas de estudos. Além disso, a ABC não participa com aporte orçamentário em projetos de cooperação técnica recebida. As instituições brasileiras executoras dos projetos de cooperação devem assumir contrapartida nacional em valor igual ou superior ao valor da cooperação solicitada, na forma de pessoal, instalações e gastos locais (BRASIL, 2014f). Projetos aprovados são submetidos a monitoramento e avaliação, para o que, periodicamente, são realizadas reuniões de acompanhamento entre instituições executoras e agências de Brasil e Japão, e produzidos relatórios de progresso (BRASIL, 2005a).

[18] Diferentemente da cooperação norte-sul observada entre Japão e Brasil, na qual um país desenvolvido auxilia outra nação em desenvolvimento, por meio da cooperação triangular, aproveitam-se os recursos e o *know-how* que Brasil e Japão detêm para prestar assistência a um outro país em desenvolvimento (JICA, 2016).

No período de 1954 a 2012, os gastos do Japão com cooperação técnica no Brasil acumularam o montante de 108,4 bilhões de Ienes, equivalente a aproximadamente R$ 2,5 bilhões ao final de 2012[19]. Nesse intervalo, o maior valor anual encontrado para os referidos dispêndios foi de 5,3 bilhões de Ienes, em 1998, e o menor de 1,4 bilhão, em 2008. Em 2012, registraram-se gastos no valor de 1,7 bilhão de Ienes, ou R$ 40,3 milhões, representando cerca de 1% do total dos gastos com cooperação técnica do Japão naquele ano, de 167,8 bilhões de Ienes. Em sua maior parte, o montante dispendido em 2012 foi direcionado ao conjunto dos setores de agricultura, florestas e pesca, que totalizou 503 milhões, e à área de recursos humanos, com o montante de 325 milhões (JICA, 2013a, 2013b). Em setembro de 2014, a JICA (2014e) registrava dez projetos de cooperação técnica com o Brasil em andamento, nos setores de recursos hídricos, resíduos industriais, preservação ambiental, mudanças climáticas, biocombustíveis, microeletrônica e segurança.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE

A cooperação técnica entre Brasil e Timor Leste teve início em 2000, quando aquele País ainda se encontrava em processo de independência, concluído em 20 de maio de 2002. A partir de 1999, ano em que referendo organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) resultou favorável à independência da ex-colônia portuguesa anexada pela Indonésia em 1975, o Brasil liderou e participou de missões de paz da ONU para combater milícias e auxiliar no processo de transição e reconstrução timorense. O brasileiro Sérgio Vieira de Mello foi nomeado como administrador da Autoridade Provisória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), criada por resolução do Conselho de Segurança da ONU, com objetivos de prover segurança e manter a lei e a ordem, prestar assistência humanitária, ajudar no desenvolvimento de serviços civis e sociais, apoiar a construção de capacidades para autogoverno, e auxiliar no estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 1999)[20].

[19] Valor obtido mediante conversão de Ienes em Reais, realizada no sítio do Banco Central do Brasil, considerando a data de 31 de dezembro de 2012, acessado no link: http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp.

[20] Sérgio Vieira de Mello administrou a UNTAET de novembro de 1999 a abril de 2002, até Xanana Gusmão ser eleito Presidente de Timor Leste (TIMOR LESTE, 2014).

O envolvimento brasileiro nos processos de independência e reconstrução timorense contrasta com anterior posição de distanciamento estratégico. Na década de 1980, o Brasil buscou aproximação com países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), muitos dos quais caracterizados por altas taxas de crescimento econômico, grandes mercados consumidores e crescente inserção no mundo globalizado, do que a Indonésia era exemplo, considerada como um dos novos tigres asiáticos. O Brasil temia que o apoio explícito à causa timorense comprometeria objetivos de estreitar laços com Indonésia e a região asiática (CUNHA, 2001; PEPE; MATHIAS, 2007).

Ainda nos anos de 1980, após o fim do regime militar no Brasil e da Guerra Fria, o País seguiu tendência aberta pela PEI de aproximação com países fora do eixo Estados Unidos-União Europeia, mas incluindo participação ativa em novos temas da agenda internacional, como direitos humanos. Na década seguinte, o País passou a exercer papel mais destacado na ONU com o engajamento em diversas operações de paz, ao passo em que estreitava laços com países de língua portuguesa, favoráveis à independência timorense (PUENTE, 2010; PEPE; MATHIAS, 2007)[21]. Ressalte-se que a aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, anunciada formalmente em 1994, também consistiu fator de engajamento em Timor Leste (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006).

A ABC realizou sua primeira missão a Timor-Leste em 2000, com o objetivo de identificar as áreas nas quais o Governo brasileiro estivesse habilitado a cooperar nos esforços de reestruturação (BRASIL, 2014b). Em 22 de julho de 2000, o Governo brasileiro assinou Protocolo de Cooperação Técnica com a UNTAET, que permitiria a implementação de projetos de cooperação técnica em Timor Leste (BRASIL, 2000). Na oportunidade, educação, agricultura e formação profissional foram definidas como áreas prioritárias para a cooperação técnica brasileira (BRASIL, 2014b).

A citada data de celebração da independência timorense coincide com o estabelecimento de relações diplomáticas e a assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Timor Leste. No preâmbulo do Acordo, os Governos dos dois países reconhecem a importância de continuar a apoiar os esforços de Timor Leste como Estado independente, a necessidade de desenvolver ações de impacto social e criar bases duradouras para a consolidação da sociedade

[21] Na década de 1970, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe tornaram-se independentes de Portugal, destino procurado por Timor Leste em 1975, mas impedido pela invasão da Indonésia naquele ano (PEPE; MATHIAS, 2007).

lusófona e democrática naquele País, a conveniência de consolidar as condições para o desenvolvimento sustentável e de desenvolver a cooperação técnica na base dos princípios da igualdade de direitos, do respeito mútuo pela soberania e da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado. Está disposto que o Acordo tem por objeto promover a cooperação técnica em áreas de interesse comum consideradas prioritárias (BRASIL, 2005b).

O primeiro projeto iniciado em Timor-Leste foi o de implementação do Centro de Promoção Social, Formação Profissional e Desenvolvimento Empresarial de Becora, atualmente chamado de Centro de Formação Profissional Brasil–Timor-Leste, que tinha por objetivo a capacitação de mão-de-obra timorense nas áreas de construção civil, marcenaria, costura industrial, hidráulica, eletricidade, panificação e informática (BRASIL, 2014b). De 2002 a 2009, foram assinados vários ajustes complementares ao referido Acordo, para o estabelecimento de diversos projetos de cooperação técnica nas áreas de formação e qualificação de recursos humanos, justiça, saúde, agricultura, florestas e segurança alimentar. No mesmo período, foram assinados protocolos de intenções sobre cooperação técnica nas áreas de arquivos, esportes, previdência social, e trabalho, emprego e geração de renda (BRASIL, 2010). O intervalo coincide com dois mandados do Governo Lula, nos quais Timor Leste e a África de expressão portuguesa mantiveram-se como prioridades geográficas da cooperação técnica brasileira com países em desenvolvimento, ao lado de América Latina e Caribe (PUENTE, 2010)[22].

Os instrumentos por meio dos quais é celebrada e monitorada a cooperação técnica com Timor Leste e outros países em desenvolvimento, disponíveis no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, elaborado pela ABC, assemelham-se aos utilizados na cooperação com países desenvolvidos como o Japão, quais sejam, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, reuniões de acompanhamento, relatórios de progresso, entre outros. Desse modo, apesar de o discurso da cooperação brasileira caracterizá-la como modelo alternativo, realiza-se com instrumentos da cooperação Norte-Sul (BRASIL, 2013). Acredita-se que modelos alternativos incluiriam não apenas diferentes intenções e temáticas, como também novas bases e mecanismos para a realização de discussões, o alcance de consensos, o cumprimento de compromissos, entre outras ações necessárias para se operar conjuntamente.

[22] Ressalte-se que Timor Leste é único país independente asiático que tem o português como um de seus idiomas oficiais, além do tétum.

Informações da publicação COBRADI indicam que, em 2010, o Brasil dispendeu recursos da ordem de R$ 2,9 milhões com atividades de cooperação técnica com Timor Leste, que ocupou a 7ª posição entre os 99 países com os quais o Brasil manteve cooperação técnica naquele ano, e a primeira posição entre países da Ásia. (ABC; IPEA, 2013)[23]. Segundo a ABC, em 2011, o Programa de Cooperação Técnica Brasil–Timor-Leste compunha investimento total de 8 milhões de dólares, equivalente a cerca de R$ 15 milhões, dos quais 6 milhões de dólares, ou R$ 11,2 milhões, oriundos do orçamento da Agência (BRASIL, 2014b)[24]. Naquele ano, a carteira de cooperação técnica era composta de 32 projetos, sendo 12 em execução, 17 em prospecção e negociação e 4 concluídos, e divididos em dez áreas temáticas: formação profissional e mercado de trabalho, justiça, segurança nacional, cultura e patrimônio nacional, agricultura, educação, governança e apoio institucional, esporte, meio ambiente e saúde.

CONCLUSÕES

Em consonância com a posição intermediária de país emergente, o Brasil tem conciliado papeis de doador e provedor de cooperação, mesclando capacidades de transferir conhecimentos e técnicas a países menos desenvolvidos como Timor Leste, e necessidades de receber assistência técnica de nações desenvolvidas como o Japão. Em suas ações de cooperação técnica, o Brasil mostra-se solidário às carências de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento por ter enfrentado situações semelhantes em passado não muito distante e ainda se deparar com certas mazelas, mantendo, contudo, interesses semelhantes aos de países desenvolvidos de ampliar e fortalecer interesses políticos e econômicos em âmbito internacional, em benefício próprio e do Sul.

Discursos da cooperação técnica brasileira contêm aspectos do idealismo e do construtivismo em RI, encontrados no respeito a normas internacionais e na defesa de valores morais e éticos, como solução pacífica de conflitos e autodeterminação dos povos. Práticas da cooperação, por outro lado, revelam aspectos de pragmatismo na busca pelo interesse nacional, para o que ajustes são realizados junto a outras partes cooperantes.

[23] A região foi responsável por 7,0% dos gastos brasileiros com cooperação técnica internacional, após América Latina, com 53,3%, e África, com 39,5% (IPEA; ABC, 2013).

[24] Valores em Reais obtidos mediante conversão no sítio do Banco Central do Brasil, considerando a data de 30 de dezembro de 2011, disponível em: http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp.

O modelo brasileiro de cooperação técnica, ainda que em construção, já apresenta como características que o diferem de esquemas tradicionais a ausência de fins lucrativos, a desvinculação de condicionantes políticos e econômico-comerciais, e a prevalência da ótica da demanda. Por outro lado, o modelo assemelha-se ao de nações desenvolvidas como o Japão em razão da busca de aproximação com países com os quais o Brasil mantém vínculos históricos e culturais significativos, e do embasamento em metodologias e práticas de cooperação técnica prestada por organismos internacionais e agências de cooperação de países do mundo desenvolvido, como a JICA. Verificou-se que a cooperação técnica brasileira é realizada com os mesmos instrumentos utilizados por países do Norte, como acordos e projetos.

Maiores esforços são necessários para que a cooperação sul-sul brasileira, em especial com Timor Leste, um dos mais jovens países independentes do mundo, caminhe no sentido de estabelecer significativo grau de horizontalidade na relação prestador-receptor, em que pesem diferenças de nível de desenvolvimento. Para que o Brasil consolide modelo de sucesso de cooperação internacional, não basta transformar o discurso da ajuda em um discurso de parceria e cooperação; é preciso que essa mudança seja realizada no campo prático, mediante efetiva atuação conjunta de todos os países envolvidos na cooperação desde o planejamento, incluindo definição de setores prioritários e cursos de ação em comum acordo.

Importantes diferenciais da cooperação técnica brasileira podem residir na consideração de realidade, história e cultura dos países com os quais se coopera ou se objetiva cooperar, evitando promover mera exportação de valores e modelos organizacionais do parceiro mais desenvolvido, mas valorizando o intercâmbio de ideias e práticas e possíveis adaptações. A renovação ou adaptação dos instrumentos de cooperação existentes ou mesmo a criação de novos poderia colaborar nesse sentido, bem como novas linguagens e abordagens sobre desenvolvimento e o estágio ou posicionamento dos países em relação a esse aspecto. Mecanismos de monitoramento e avaliação recebida e prestada que não levem em consideração apenas resultados quantitativos sobre recursos investidos e setores beneficiados configurariam importante diferencial.

Espera-se que o Brasil, por meio de suas atividades de cooperação internacional, paralelamente à melhoria dos níveis de desenvolvimento do País em termos políticos, econômicos e

sociais e à crescente projeção internacional nas últimas décadas, contribua para maior horizontalidade do discurso sobre cooperação, ou seja, para que o conceito retome o sentido original de operação conjunta, em contraponto à unilateralidade das transferências que caracterizam muitas das ações internacionais denominadas como cooperação.

BIBLIOGRÁFIA

ADLER, Emanuel. 1999. "O construtivismo no estudo das relações internacionais". *Lua Nova*, 47: 201-246, 1999. In: http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

AYLLÓN, Bruno. 2010. "Brazilian cooperation: A model under construction for an emerging power". *ARI* 173/2010, Real Instituto Elcano, 25 fev. 2010. In: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d3dc7f0044b54d2d8c3c8ef55cb546a4/ARI143-2010_Ayllon_Brazilian_Cooperation_emerging_power.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d3dc7f0044b54d2d8c3c8ef55cb546a4 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2007. "La cooperación internacional para el desarrollo: Fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales". *Carta Internacional*, 2 (2): 32-47.

BRASIL. 2014a. Ministério das Relações Exteriores. *Regimento Interno*. In: http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1/titulo-iv-secretaria-geral-das-relacoes-exteriores-sg (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2000. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste*. Díli, 22 de julho de 2000. In: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_58/at_download/arquivo (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2010. Ministério das Relações Exteriores. *Timor Leste*. Abril de 2010. In: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/timor-leste-1/pdf> (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2009. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Agência japonesa faz do Brasil "elo" para outros mercados*. Imprensa, Notícias, Valor Econômico, 13 de março de 2009. In: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/349 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014b. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação Brasil-Timor Leste*. In: http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/TimorLeste (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014c. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Acordos vigentes*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014d. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Conceito*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014e. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2005a. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2ª ed. Brasília, ABC, fevereiro de 2005. In: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/DiretrizesCTI_new.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. 1ª ed. Brasília, ABC. In: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014f. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Programa Brasil – Japão*. In: http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/BrasilJapao (acessado em 10 de setembro de 2014)

_____. 2014g. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Sobre a ABC: Histórico*. In: http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1950. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950*. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica, In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D28799.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1971b. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 69.008, de 4 de agosto de 1971*. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D69008.htm>. (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1987. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987*. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0896.htm#art4 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2005b. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 5.346, de 19 de janeiro de 2005*. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre a República

Federativa do Brasil e a República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5346.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1974. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1971a. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. *Lei nº 5.727, de 4 de Novembro de 1971*. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. In: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=96356&norma=120837 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1986. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. *Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986*. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. In: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255 (acessado em 10 de setembro de 2014).

CAMPOS, Rodrigo Pires de; LIMA, João Brígido Bezerra; GONZALEZ, Manuel José Forero. 2010. "Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional". In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. *Boletim de economia e política internacional*, 1 (jan/mar 2010): 7-19. Brasília, IPEA, Dinte. In: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/121005_boletim_internacional011.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

CERVO, Amado L. 1994. "Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 37 (1): 37-63.

CHIARELLI, João Rodrigues. 2009. *Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) como ferramenta política: Mecanismos de integração regional*. Monografia de Conclusão do Curso de Bacharelado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CUNHA, J. S. C. 2001. *A questão de Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília, Instituto Rio Branco.

FUJITA, Eduardo Sussumu. 2004. "O novo quadro estratégico da Ásia pós-Guerra Fria". In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (Orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo, Aduaneiras, pp. 13-32.

GRIFFITHS, Martin. 2004. *50 grandes estrategistas das Relações Internacionais*. Tradução de Vânia de Castro. São Paulo, Contexto.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, IPEA, ABC. In: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperao_Brasileira.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. 2ª ed. rev. Brasília, IPEA, ABC. In: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2016. *World Economic Outlook (WEO): Frequently Asked Questions*. In: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm (acessado em 10 de janeiro de 2016).

JAPAN. 2001. *Central Government Reform of Japan: III. More Transparent Administration*. In: http://japan.kantei.go.jp/central_government/03_more.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. Ministry of Foreign Affairs. 1972. *Diplomatic bluebook for 1971*. Review of Foreign Relations, April 1971-March 1972, Japan Reference Series No. 1-72. Tokyo, Public Information Bureau, Ministry of Foreign Affairs, July 1972. In: http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1971/1971-contents.htm#CONTENTS (acessado em 10 de setembro de 2014).

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. 2009a. *50 Anos de cooperação Brasil-Japão*. Brasília, Representação da JICA no Brasil. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014a. *Áreas prioritárias para assistência*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/projects/index.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014b. *Atividades: Cooperação com o Brasil*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02.html#01 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2016. *Atividades: Cooperação triangular*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular01.html (acessado em 22 de janeiro de 2016).

_____. 2014c. *Como Solicitar Cooperação Técnica da JICA*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02_02.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013a. *Geographical Distribution of JICA Operations*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/english/c8h0vm000001v7fe-att/brazil_03.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013b. *JICA 2013: Supplement to the Annual Report*. In: http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2013/c8h0vm00008m8edo-att/all_suppliment.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2001. *JICA no Brasil: Atuando como parceiro global*. Brasília: Representação da JICA no Brasil, mar. 2011.

_____. 2009b. *New JICA*. In: http://www.jica.go.jp/english/publications/jica_archive/brochures/pdf/newjica2009.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. *Projetos de cooperação técnica: Lista de projetos em andamento*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02_01.html. (acessado em 10 de setembro de 2014d).

KEOHANE, Robert O. 1984. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey, Princeton University Press.

KRIEGER, Joel. *The Oxford companion to politics of the world*. 2001. KRIEGER, Joel. (Ed.). Oxford, Oxford University Press.

LUMSDAINE, David Halloran. 1993. *Moral vision in international politics: The foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton N.J., Princeton University Press.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MASIEIRO, Gilmar. 2005. "Estudos Asiáticos no Brasil: contexto e desafios". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (2): 5-28.

PEPE, Leandro Leone; MATHIAS, Suzeley Kalil. 2007. *O envolvimento do Brasil na questão timorense*. Associação Nacional de História – ANPUH, XXIV Simpósio Nacional de História. In: http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.1184.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

PUENTE, Carlos Alberto Iglesias. 2010. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: A evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores.

RIDDELL, Roger C. 1987. *Foreign aid reconsidered*. London, James Curie and Overseas Development Institute.

SEN, Amartya. 2010. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. 2006. "Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, 82 (1): 21-40. In: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

TIMOR LESTE. *História*. 2014. In: http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=pt (acessado em 10 de setembro de 2014).

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

_____. "Relações Brasil-Japão: Aproximações e distanciamentos". 1999. *Carta Asiatica*, Argentina. In: http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm (acessado em 10 de janeiro de 2016).

UNITED NATIONS. *Resolution 1272*. 1999. Adopted by the Security Council at its 4057th meeting, on 25 October 1999. In: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272(1999) (acessado em 10 de setembro de 2014).

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark V. 2012. *International relations theory*. 5th ed. Boston, Longman.

WEISZFLOG, Walter. 2004. *Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo, Editora Melhoramentos.

WORLD BANK. 2016. *How does the World Bank classify countries?* In: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries (acessado em 10 de janeiro de 2016).

Recebido em 07 de agosto de 2015.

Aprovado em 05 de maio de 2016.