

Política externa japonesa no início do século XXI: dilemas chineses e norteamericanos

Juliano Akira de Souza Aragusuku

Departamento de Ciência Política - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

(FAPESP - Processo nº 2011/11175-0)

julianoakira@gmail.com

Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP).

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Bogotá

2013

Política externa japonesa no início do século XXI: dilemas chineses e norte-americanos

Resumo

No início do século XXI, o mundo olha para a Ásia com atenção especial. Porém, não obstante o entusiasmo em relação ao dinamismo asiático, o Japão iniciou o novo século mergulhado em imobilismo, com a economia estagnada e baixa expressão na política internacional. É com a finalidade de buscar a compreensão desse posicionamento que desenvolvemos este trabalho. Focaremos no perfil da política externa japonesa frente à ascensão chinesa e os desdobramentos para o relacionamento com os EUA entre 2001 e 2010. Partindo do pressuposto de que o Japão foi reativo ao cenário externo, buscaremos os fatores determinantes. Primeiramente, contextualizaremos a triangulação entre Japão, China e EUA historicamente. Na sequência, discutiremos as contribuições do institucionalismo histórico para a compreensão do problema, com ênfase nas discussões sobre 'trajetória dependente' e 'retornos crescentes'.

Introdução

Na virada da década de 1980 para os anos 1990, existia uma grande expectativa em relação ao papel que o Japão estaria prestes a assumir nas relações internacionais. A sofisticação tecnológica, a força econômica que levou o Japão ao posto de maior credor mundial, os superávits na balança comercial com os Estados Unidos e o colapso da União Soviética eram fatores que corroboravam esses anseios (KENNEDY, 1988; FRIEDMAN & LEBARD, 1992). Vinte anos se passaram, e hoje, existe uma expectativa semelhante em relação ao papel que a China virá a exercer no futuro.

No início do século XXI, o mundo olha para a Ásia com atenção especial. China e Índia, ao lado de Brasil e Rússia, formam o bloco de países sobre o qual pairam expectativas de um significativo crescimento econômico. Porém, não obstante o entusiasmo em relação ao dinamismo asiático, o Japão iniciou o novo século mergulhado em imobilismo (PYLE, 2007, p. 8), com a economia estagnada e baixa expressão na política internacional. Isso não significa que as capacidades que faziam do Japão um candidato à liderança mundial foram desintegradas, mas o que observamos foi uma postura passiva e reativa ao cenário internacional.

É com a finalidade de buscar a compreensão desse posicionamento que desenvolvemos este trabalho. Sendo esse o eixo que norteará a discussão, focaremos na postura da política externa japonesa frente à ascensão chinesa e os desdobramentos para o relacionamento com os Estados Unidos entre 2001 e 2010. Partindo do pressuposto de que o Japão foi reativo ao cenário externo, a problemática em torno da qual desenvolveremos a argumentação abarcará os motivos determinantes para a adoção dessa postura. Para introduzir o tema, faremos, em um primeiro momento, uma contextualização histórica da triangulação entre Japão, China e Estados Unidos.

Na sequência, na busca por perspectivas teóricas capazes de auxiliar na compreensão do comportamento japonês nas relações internacionais, discutiremos a contribuição do institucionalismo. Apresentaremos algumas de suas vertentes, com o objetivo de identificar qual delas melhor se coaduna ao objeto em questão. O institucionalismo histórico apresenta argumentos interessantes para o objeto, especialmente na literatura dedicada à ‘trajetória dependente’¹. No âmbito desses trabalhos, encontraremos elementos que possuem a potencialidade de contribuir para a compreensão da postura assumida pelo Japão no sistema internacional, sendo esse o foco da segunda seção deste artigo.

A postura internacional japonesa no início do século XXI

O Estado japonês apresenta desde 1945 uma linha de atuação internacional peculiar caracterizada pela abdicção ao emprego do uso da força², o que contribuiu para a minimização de sua importância política. Por outro lado, o Japão alcançou o patamar de grande potência econômica e referência tecnológica. Tornou-se ao longo da segunda metade do século XX a segunda maior economia do globo, e no final da década de 1980, o principal credor. Esse contraste gerou analogias caricaturais nas quais o Japão era descrito como um “gigante econômico”, mas um “anão político”.

Para os japoneses, a ligação entre o interno e o externo é fundamental. O território japonês corresponde a um arquipélago composto por milhares de ilhas distribuídas em uma estreita faixa de terra, com montanhas ao centro e curtas planícies litorâneas. São poucas as terras disponíveis para agricultura e escassos os recursos naturais. Logo, “a busca de matérias-

¹ Do inglês, ‘*path dependency*’.

² O Artigo 9º da Constituição japonesa de 1946 proíbe a utilização de recursos militares em questões internacionais, negando o direito de beligerância ao Estado japonês (JAPÃO, 1946).

primas tem sido uma força propulsora da política externa japonesa desde que o país se industrializou. O Japão não poderia sobreviver como nação moderna sem importações regulares de minérios” (FRIEDMAN & LEBARD, 1993, p. 59). A natureza geográfica do Japão, que no passado já levou o país à guerra³, definiu seu foco economicista, favorecido pelo cenário internacional pós Segunda Guerra Mundial.

Na virada do século XX para o XXI, havia a percepção de que o Japão estava mudando os rumos de sua política externa. De acordo com Oliveira (2000, p. 15), nesse momento, o Japão modificava sua diplomacia na busca pela ampliação de seu poder. Isso significava uma flexibilização das restrições impostas à utilização de recursos militares (HOOK, 1996; HUGHES, 2008), o que implicaria em mudanças abruptas na sua inserção internacional. Porém, também nesse período, surgiram vetores que lançaram novos desafios à política externa japonesa, dentre os quais, podemos colocar um como principal: a China. As altas taxas do crescimento econômico levaram esse país a ultrapassar o Japão como a segunda maior economia do globo no final da primeira década do século XXI⁴.

O crescimento econômico chinês, que gerou fortes impactos na economia mundial transbordando para o plano político, implica ainda em outro desafio para o Japão: o relacionamento com os Estados Unidos. As dificuldades emergem na medida em que as demandas apresentadas por esses dois países são distintas, quando não conflitantes. Cabe ressaltar que os interesses dos três países mencionados cruzam-se no epicentro geográfico de uma região evidenciada pelo notável dinamismo econômico onde predomina a paz, ou, ao menos não está em guerra⁵.

O relacionamento com os Estados Unidos é fundamental para o Japão, sendo um fator central de sua política externa desde o final da Segunda Guerra Mundial⁶ (KAMIYA, 2000). Para os Estados Unidos, esse eixo bilateral é igualmente importante, pois, como observaram

³ O sucesso econômico japonês representava seu desastre, pois o país não poderia continuar a crescer sem aumentar sua dependência em relação a outros países. Frente a esse temor, o Japão lançou-se rumo à China e depois ao sudeste asiático, assegurando fontes de petróleo, minério de ferro, estanho, manganês, níquel, bauxita, etc. Era necessário também assegurar as rotas marítimas para o transporte seguro dos recursos. No outro lado do oceano, da mesma forma que os japoneses temiam as ameaças ao abastecimento de suprimentos indispensáveis à sua economia, os norte-americanos temiam o controle que o Japão poderia exercer no Oceano Pacífico (FRIEDMAN & LEBARD, 1993). O cenário estava montado para a eclosão da Guerra do Pacífico, protagonizada pelo Japão e pelos Estados Unidos no âmbito da Segunda Guerra Mundial. O Japão saiu do conflito derrotado, mas o cenário internacional do pós-guerra levou ironicamente os Estados Unidos a apoiar a reconstrução e o desenvolvimento japonês.

⁴ BBC. *China overtakes Japan as world's second-biggest economy*. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-12427321>>. Acesso em: 17 mai. 2011.

⁵ Pairam sobre a Coreia do Norte e Taiwan tensões que apresentam o potencial para gerar conflitos armados, envolvendo os interesses do Japão, dos Estados Unidos e da China.

⁶ O Artigo V do Tratado de Segurança Japão-EUA responsabiliza os Estados Unidos pela defesa do Japão, enquanto o Artigo VI legitima a instalação de bases militares norte-americanas em território japonês (JAPÃO, 1960).

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

A manutenção dessas relações entre Japão e Estados Unidos garante a significativa presença norte-americana no leste asiático. Ao observar o fluxo dos fatos nessa direção, pode-se visualizar no plano estratégico o que Curtis (2010) entendeu como um ato preventivo frente à possibilidade de uma busca pela posição hegemônica na região por parte da China, visto que os chineses estão determinados a atingir o *status* de grande potência mundial em todas as dimensões, sejam elas políticas, econômicas ou militares. Dessa forma, “os Estados Unidos têm forte interesse em poder contar com o Japão em suas iniciativas de manutenção da segurança regional, mas, em especial, em ter um aliado com capacidade operacional para poder conter a China” (OLIVEIRA, 2008, p. 135).

O relacionamento com a China, por outro lado, é fundamental para o Japão dado o atual *status* apresentado pelo país no âmbito internacional, a proximidade geográfica e a profunda interdependência econômica existente entre ambos. No plano comercial, por exemplo, a China foi em 2009 o maior parceiro do Japão, seguida pelos Estados Unidos⁷. Uma aliança entre Japão e Estados Unidos contraria alguns interesses chineses, pois pode apresentar constrangimentos à sua área de manobra. Emerge, portanto, um dilema na política externa japonesa: como lidar com as demandas desses dois países?

A triangulação entre os três países no início do século XXI apresentou, por um lado, uma busca pela manutenção de próximas relações entre Japão e Estados Unidos com o objetivo de conservar um equilíbrio no leste asiático. Esse eixo bilateral é fundamental em razão das restrições existentes à utilização de recursos militares por parte do Japão. Por outro lado, observamos o estreitamento dos laços entre Japão e China. Um ponto crucial para os japoneses consiste em demonstrar aos chineses que a manutenção de boas relações tanto com o Japão como com os Estados Unidos proporcionam estabilidade, fator fundamental à prosperidade da China. De acordo com o *Diplomatic Bluebook*⁸ de 2009:

The realization of an Asia-Pacific region that is prosperous, stable, and open is indispensable for the security and prosperity of Japan. For that reason, it is important to promote proactive diplomacy vis-à-vis Asia [by

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

⁸ Relatório anual da diplomacia japonesa publicado pelo Ministério dos Negócios Exteriores (MOFA).

strengthening its future-oriented relations with neighboring countries, such as China and the Republic of Korea] based on solid Japan-U.S. relations so that stability and growth can be realized sustainably in Asian nations. (JAPÃO, 2009b: 14)

Na medida em que as capacidades econômicas e militares chinesas crescem, emerge o potencial de conflito entre Japão e China. Porém, como ambos preferem uma ordem regional estável, não houve complicações (SAKUWA, 2009, p. 522). Isso não significa que inexistem atritos. Um grande problema concerne à disputa territorial pelas ilhas Senkaku⁹. Ao longo da primeira década do século XXI, choques entre japoneses e chineses decorrentes da navegação nas águas territoriais das ilhas foram constantes (FRAVEL, 2010). Outro ponto de atrito está relacionado à participação japonesa no programa norte-americano de defesa contra mísseis balísticos (*Ballistic Missile Defense System – BMD*), restringindo o espaço de manobra para exercícios militares chineses. A incerteza decorrente de problemas na comunicação pode gerar percepções de ameaças, o que remete às ideias de um dilema de segurança (JERVIS, 1978; BOOTH & WHEELER, 2008).

Há que se levar em conta também as diferenças históricas. “*Historical controversies continue to plague northeast Asian politics today, with Chinese and Koreans protesting Japanese history textbooks and Japanese politicians’ visits to Yasukuni Shrine*” (GRIES et al, 2008, p. 245). As visitas do ex-primeiro-ministro japonês Koizumi Junichiro ao Santuário de Yasukuni¹⁰ geraram protestos por parte de chineses, resultando em impasses diplomáticos. Esse cenário de desconfiança abrange toda a região que sofreu com as agressões do expansionismo militarista japonês – no sudeste asiático, podemos destacar Burma (Mianmar), Indonésia, Filipinas, Vietnã, Camboja, Singapura, Laos, Malásia e Tailândia.

Se o Japão apresentava predisposição para assumir um papel político de maior relevância na virada do século XX para o XXI, novos desafios colocados frente à sua política externa tornaram tudo mais difícil. Passados dez anos, podemos constatar que o Japão adotou uma postura reativa frente às relações internacionais. De acordo com Curtis (2010), enquanto os chineses são mais parecidos com os norte-americanos, inclinados a moldar o mundo para garantir seus interesses, os japoneses apresentaram uma postura reativa buscando maximizar seus interesses no mundo tal como ele é. Uehara (2003) aponta justamente essa postura como uma das causas para que o Japão não tenha assumido o papel de liderança especulado no final

⁹ As ilhas Senkaku correspondem a um território em disputa reivindicado pelo Japão, pela China e por Taiwan. O Japão possui ainda outras disputas territoriais: as ilhas Takeshima em disputa com a Coreia do Sul e as ilhas do norte (Kunashiri, Etorofu, Shikotan e Habomai) em disputa com a Rússia.

¹⁰ Localizado em Chiyoda, Tóquio, é um santuário xintoísta dedicado aos soldados que morreram em nome do Império do Japão e que possui em seus registros militares condenados por crimes de guerra.

da década de 1980. Em prol de seus interesses econômicos e comerciais, evitava tomar posições firmes internacionalmente, uma vez que eventuais atritos poderiam mitigar oportunidades econômicas.

Uma posição reativa não é necessariamente pejorativa. Nas palavras de Pyle (2007, p. 13), a orientação japonesa para o crescimento econômico e para a passividade política foi fruto de uma política externa construída cuidadosamente e brilhantemente implementada. Hook et al (2005) colocam que, em razão das peculiaridades de sua atuação internacional, o Japão é descrito muitas vezes como ‘anormal’, uma ‘anomalia’ ou ‘aberração’. Porém, os autores ressaltam que o Japão é um país ‘normal’, pois ao seu modo busca atingir seus objetivos no plano internacional.

De acordo com Kamiya (2000), o Japão tenta atingir sua segurança e prosperidade adaptando-se ao ambiente existente. Essa linha de atuação seria baseada no reconhecimento de que a configuração das relações internacionais é dada, e de que o Japão não é capaz de modificá-la. Essa ordem externa pode ser interpretada como uma estrutura, uma dimensão na qual um Estado é inserido e interage com outros atores. Os padrões do comportamento japonês foram influenciados em grande medida por essa estrutura do sistema internacional (HOOK et al, 2005).

Existe a percepção de que o Japão possui uma concepção realista das relações internacionais (GREEN, 2001; PYLE, 2007). A estrutura do sistema internacional coloca rígidos constrangimentos, mas não determina por completo o comportamento dos atores. Estados que ocupam posições semelhantes frequentemente reagem de forma diferente aos seus desafios, o que significa que sobra uma considerável margem de escolha aos auspícios dos formuladores da política externa de um determinado país.

De acordo com Pyle (2007, p. 23), a política externa japonesa observada ao longo da história moderna do Japão foi construída por uma elite cujas tradições, contextualizadas no realismo, apresentam afinidade com o poder e com o oportunismo, uma busca pelo *status* e pela autonomia. O autor identifica seis fatores que caracterizam essa percepção japonesa em relação ao sistema internacional: (1) atenção ao poder; (2) pragmatismo e fraqueza de ideais

transcendentais e universais¹¹; (3) adaptação e acomodação¹²; (4) autonomia e hegemonia regional; (5) emulação e inovação¹³; (6) *status* e honra.

Michael J. Green (2001), por outro lado, coloca que a ascensão chinesa reforçou o realismo da política externa japonesa no início do século XXI. A ideia de que a liderança regional japonesa poderia integrar a China às relações internacionais nos seus termos é gradativamente substituída pela percepção de que sua influência econômica encontra limites ao passo que crescem as aspirações chinesas pelo poder. Essa constatação acabaria por resultar no receio de uma competição pela influência estratégica regional, o que, de acordo com Green, favorece a percepção de uma balança de poder.

Esses são alguns argumentos de caráter sistêmico aplicados na busca pela compreensão da política externa japonesa. No entanto, olhando para o nível doméstico japonês, podemos buscar elementos capazes de auxiliar no entendimento da postura assumida pelo Japão nas relações internacionais. Uma abordagem que se mostra interessante consiste no institucionalismo, como veremos adiante. Em um exercício teórico, podemos analisar como normas e padrões de comportamento institucionalizados surgem e delineiam as escolhas dos formuladores da política externa japonesa.

Um olhar pelas lentes institucionalistas

Frente ao contexto colocado acima, emergem algumas questões sobre as quais podemos refletir. No início do século XXI, como observamos, a ascensão chinesa apresentou novos desafios para a atuação internacional do Japão, tanto no âmbito regional como global. Esses acontecimentos implicaram em desdobramentos para as relações bilaterais entre o Japão e os Estados Unidos. Olhando para o cenário desenhado nesse período, esperava-se dos japoneses uma postura política mais expressiva, principalmente em razão de sua força

¹¹ A postura internacional japonesa, marcada pela busca oportunista pelo poder, não foi motivada por visões utópicas sobre o futuro ou ideais transcendentais e universais, como, por exemplo, o triunfo de uma sociedade sem classes ou a propagação da democracia (PYLE, 2007, p. 45).

¹² O Japão apresenta uma postura de adaptação e acomodação dentro da estrutura da ordem internacional, buscando, de forma pragmática, sanar sua vulnerabilidade e insegurança (PYLE, 2007, p. 49).

¹³ De acordo com Pyle (2007, p. 58), nenhum país exemplificou melhor a lógica da emulação das práticas das grandes potências que o Japão. Exemplos corroboram essa afirmativa: (1) a emulação do formato das instituições chinesas no século VII, com o objetivo de unificar politicamente o Japão como meio de protegê-lo frente a ameaças dos chineses e sua concepção de mundo sinocêntrica; (2) e a emulação das potências imperiais europeias na segunda metade do século XIX, como meio de se proteger e de se inserir no mundo da época.

econômica. Não foi o que aconteceu. Assim, uma questão é colocada: o que levou o Japão a apresentar uma postura passiva na sua atuação internacional?

Neste trabalho, buscaremos um instrumental teórico capaz de contribuir para a compreensão do problema proposto. Para a interpretação do perfil da política externa japonesa do início do século XXI, utilizaremos o marco teórico do institucionalismo. De acordo com Thelen (1999), convencionou-se distinguir três variantes: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Porém, é importante notar que, apesar dessas distinções, existem intersecções entre as distintas correntes. Thelen aponta autores que optaram em seus trabalhos pela utilização de um determinado viés institucionalista, mas que não abriram mão do uso de instrumentos de outras correntes. A autora os chamou de “*boarder crossers*”, utilizando uma figura de linguagem bastante representativa.

Dentre esses autores, Thelen indicou Peter Katzenstein, mais especificamente seu trabalho de 1996, *Cultural norms and national security: police and military in postwar Japan*. Nosso interesse nesse trabalho decorre justamente do objeto discutido pelo autor, a política japonesa de segurança na década de 1990. De acordo com Thelen, esse trabalho está inserido em uma intersecção entre o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Nesse cruzamento teórico, teríamos uma visão mais abrangente das instituições, entendendo-as não apenas como um contexto estratégico onde decisões são tomadas, mas como um conjunto de ideias compartilhadas que afeta o modo como os problemas são percebidos e as soluções buscadas.

De acordo com Katzenstein (1996), a política japonesa de segurança é um exemplo de como normas estabelecidas coletivamente definem aquilo que seria uma conduta apropriada, modelam a identidade dos atores, e influenciam os seus interesses. Nessa lógica, os atores políticos determinam aquilo que buscarão cumprir. O trabalho do autor consiste em uma análise de como algumas normas se tornam institucionalizadas, e outras não. E é com base nesse arcabouço conceitual que o autor discute a política japonesa de segurança, limitada por restrições impostas à utilização de recursos militares em questões internacionais. Segundo Thelen, essa perspectiva cultural de Katzenstein se aproxima das versões do institucionalismo sociológico que levam em conta fatores como poder e legitimidade na explicação de como instituições emergem e são reproduzidas¹⁴.

¹⁴ Dentre os autores que trabalham nessa vertente, Thelen (1999) cita os exemplos de Fligstein, DiMaggio e Stinchcombe.

Nesse contexto, é interessante lembrar um caso que serve como ilustração. Havia desde o final da Segunda Guerra Mundial limites legais que não permitiam a alocação de aportes superiores a 1% do PIB japonês no orçamento de defesa. Na década de 1980, durante o governo de Nakasone, essa restrição deixou de existir. Porém, não obstante essa flexibilização, o valor do orçamento de defesa não ultrapassou o equivalente a 1% de seu PIB. Dentre os motivos que levaram a esse comportamento, podemos colocar o receio de alguns políticos japoneses em relação à opinião pública, atrelado a interesses eleitorais. Mas poderíamos apontar para a institucionalização de determinada forma de ação, o que paralelamente eleva os custos de escolhas diferentes.

Para a compreensão dessa linha de raciocínio, é de grande utilidade discutir o conceito de ‘trajetória dependente’, levantado no âmbito do institucionalismo histórico. De acordo com Pierson, as principais reivindicações da agenda de pesquisa abarcadas pelo conceito são:

[...] específicos padrões de tempo e sequência são relevantes; a partir de condições similares, uma grande variedade de resultados sociais pode ser possível; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou acidentais; determinados cursos de ação, uma vez introduzidos, podem ser virtualmente impossíveis de se reverter; e conseqüentemente, o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momento críticos ou conjunturas que delineiam o os contornos básicos da vida social¹⁵. (PIERSON, 2000, p. 251)

Thelen (1999, p. 384) aponta para duas formas distintas de se pensar a ‘trajetória dependente’. Uma delas, que é a mais difundida, é proveniente da economia, aplicada na busca pela compreensão do desenvolvimento tecnológico. A outra, de acordo com a autora, é desenvolvida pelos ‘novos’ sociólogos institucionalistas. A ideia principal, em ambas as variações, é a determinação de uma trajetória a partir de certas escolhas.

A vertente econômica envolve escolhas, que podemos identificar como o ‘momento crítico’. Uma vez adotadas, o futuro desenvolvimento dos acontecimentos é determinado. Portanto, o futuro é “trancado”, condicionado, o que dificulta ou até mesmo impossibilita movimentos para outras direções. Podemos ilustrar esse raciocínio com a metáfora de uma rodovia. Dirigindo através de uma rodovia, nos deparamos com uma bifurcação, o que exige uma escolha. A decisão é tomada, e seguimos na direção de uma das possibilidades apresentadas. Após essa escolha inicial (o ‘momento crítico’), não encontraríamos outras bifurcações, seguindo sempre na mesma direção sem a possibilidade de outras escolhas.

¹⁵ Tradução do autor.

A aplicação desse raciocínio na economia ocorre com frequência no âmbito do desenvolvimento tecnológico. Um exemplo frequentemente utilizado é o desenvolvimento do modelo de teclado QWERTY, que uma vez estabelecido e difundido, tornou muito difícil opções por outros modelos de teclado na sequência. Nesse sentido, todos os atores envolvidos no processo – no caso, os produtores de teclados – tiveram de seguir um padrão estabelecido. Outro exemplo foi a definição do formato de mídia para reprodução doméstica de vídeo na década de 1980, envolvendo duas companhias: JVC e Sony. Cada uma desenvolveu seu modelo, respectivamente o VHS e o Betamax. Isso gerou uma grande disputa pelo mercado, e a tecnologia vencedora foi o VHS. Consequentemente, para sobreviver no mercado, a Sony teve de desenvolver seu próprio equipamento de reprodução de VHS.

Portanto, o argumento da vertente econômica sobre a ‘trajetória dependente’ é mecânico, uma vez que o desenvolvimento futuro é automático a partir das escolhas iniciais. Na sociologia institucional, é conferida outra natureza ao argumento. Nessa vertente, as instituições são resultados de ação coletiva, o que faz com que elas sejam socialmente construídas. Encontramos em ambas as vertentes a ideia de continuidade através do tempo espaço, mas as explicações para isso são distintas. Enquanto na linha econômica interpreta-se que a continuidade é reproduzida automaticamente, na corrente sociológica deparamo-nos com constrangimentos culturais. A continuidade é inserida em um determinado contexto cognitivo, onde os indivíduos são levados a agir de acordo com padrões estipulados em razão de constrangimentos culturais. O argumento é o de que novos problemas serão resolvidos no âmbito de um mesmo desenho institucional, ou seja, no mesmo ambiente e na mesma lógica cultural (THELEN, 1999, p. 387).

No âmbito social e político, temos ainda outras questões a observar. As normas e padrões (trajetórias) são frequentemente frutos de imposição de determinados atores políticos, que possuem capacidade para isso. O elemento que determina o respeito das pessoas pelos padrões estipulados não é mecânico ou automático, mas fruto de legitimidade. Assim, elementos estratégicos e políticos são inseridos no debate. Não devemos, portanto, fechar o foco analítico apenas no plano cognitivo como perpetuador de determinados padrões institucionais. A parte política merece maior atenção.

Thelen (1999) coloca que tanto na vertente econômica como no institucionalismo sociológico encontramos poderosas ferramentas para a compreensão do processo de continuidade e de perpetuação dos padrões institucionais estabelecidos. Porém, ambos avançaram pouco na contribuição para o entendimento de mudanças institucionais, ao não incorporar elementos como poder e conflito.

Pierson (2000), por sua vez, identifica duas definições de ‘trajetória dependente’, uma abrangente e outra mais restrita. A primeira é a de que “*path dependence refer to the casual relevance of preceding stages in a temporal sequence*” (PIERSON, 2000, p. 252). A questão aqui apontada é a de que a história é importante. Na outra definição, mais restrita, o autor coloca que uma vez que um país ou região adota um padrão, os custos para revertê-lo são muito altos. Outras possibilidades que abrirão margens para escolhas surgirão, no entanto, o enraizamento de um determinado arranjo institucional colocará grandes obstáculos para uma reversão da escolha inicial.

Neste ponto, Pierson (2000) apresenta a ideia de ‘retornos crescentes’¹⁶. A ideia é a de que as escolhas que levam à perpetuação do arranjo institucional pré-estabelecido tornam-se cada vez mais preponderantes na medida em que o tempo avança. Isso seria um resultado da constatação de que os ganhos relativos de uma escolha padrão superam os ganhos de uma escolha diferente, sendo que essa diferença cresce no decorrer do tempo.

Esse debate proporciona algumas ferramentas que podem contribuir para a compreensão da postura internacional japonesa no início do século XXI. Como registramos na seção anterior, o Japão apresentou um comportamento passivo, com baixa expressão política nas relações internacionais. O institucionalismo histórico se apresenta como uma alternativa explicativa. Podemos identificar na política externa alguns padrões: ênfase nas questões econômicas, baixa expressão política, renúncia à utilização de meios militares em questões internacionais. Essas características podem ser identificadas como fruto de decisões tomadas no passado, institucionalizadas e perpetuadas ao longo do tempo.

A abordagem de um objeto de pesquisa através do arcabouço teórico do institucionalismo histórico exige uma profunda análise histórica que não será desenvolvida aqui. O objetivo deste trabalho é identificar instrumentos que podem ser utilizados na busca pela compreensão da política externa japonesa no período em questão. Nesse sentido, a literatura relacionada à ‘trajetória dependente’ se apresenta como um útil recurso teórico para esse procedimento. Podemos identificar na história recente do Japão um ‘momento crítico’ onde foram feitas escolhas, que, em parte, determinam a passividade do Japão no plano internacional e sua ênfase econômica: o retorno do Japão como um país soberano após a Segunda Guerra Mundial.

Obviamente um estudo mais detalhado deve ser elaborado para encontrar os limites do institucionalismo histórico para a explicação da política externa japonesa no século XXI, mas

¹⁶ ‘*Increasing returns*’.

nesse período podemos identificar algumas questões importantes. Com a recuperação de sua soberania em 1952, oficializada pela assinatura do Tratado de Paz de São Francisco em 1951, o Japão voltou legalmente às relações internacionais sob os auspícios norte-americanos. Num primeiro momento, desenvolveu-se uma política de alinhamento ao Ocidente. Na primeira edição do *Diplomatic Bluebook*¹⁷, publicada em 1957, foram elencados três princípios que deveriam reger a política externa japonesa: (1) norteamento da política externa pelas Nações Unidas; (2) cooperação com as democracias liberais; (3) fortalecimento do *status* do Japão como país membro da Ásia (SHIN'ICHI, 1995). Apesar de não citado, o fator que realmente norteou a política externa japonesa foi o relacionamento com Estados Unidos.

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

Com essa diretriz norteando a política externa, a posição japonesa no plano internacional evoluiu concomitantemente ao seu crescimento econômico. Entre meados da década de 1960 e meados da década de 1970, o mundo observou a ascensão do Japão como potência econômica. Durante os anos 1970, a diplomacia japonesa apresentou uma postura multilateral e, ao longo dos anos 1980, foi perceptível um alcance de maturidade no plano internacional. Apesar de intensificada, a atuação internacional do Japão priorizou as vias econômicas, mantendo baixa expressão política. E nessa lógica, o relacionamento com os Estados Unidos, que eram os aliados incondicionais garantindo a segurança nacional japonesa e permitindo a canalização dos esforços para o processo de desenvolvimento econômico¹⁸, permaneceu como tema central da política externa japonesa.

No início do século XXI, essa herança histórica continua a influenciar a atuação internacional japonesa. No bojo das ideias de ‘trajetória dependente’ e ‘retornos crescentes’, poderíamos dizer que a atual postura internacional japonesa, em parte, é definida por decisões

¹⁷ Consiste em um relatório anual publicado pelo Ministério dos Negócios Exteriores do Japão com informações sobre a política externa.

¹⁸ O Artigo V do Tratado de Segurança Japão-EUA responsabiliza os Estados Unidos pela defesa do Japão, e o Artigo VI legitima a instalação de bases militares norte-americanas em território japonês (JAPÃO, 1960).

tomadas no passado. A opção por uma nova trajetória teria altos custos políticos, o que inviabilizaria uma mudança de curso.

Considerações finais

Neste trabalho, identificamos o institucionalismo histórico – mais especificamente a literatura sobre a ‘trajetória dependente’ – como um instrumento interessante para a busca pela compreensão da política externa japonesa no início do século XXI. Como observamos, em um determinado momento histórico do Japão, foram feitas escolhas políticas. A atual postura japonesa no plano internacional é plenamente compatível a essas escolhas, o que nos leva a indagar sobre as questões teóricas levantadas neste trabalho.

No passado, os japoneses optaram por enfatizar em sua política externa as vias econômicas, uma vez que sua segurança era mantida pelos Estados Unidos. Agregando ainda a restrição constitucional à utilização de recursos militares, os japoneses apresentaram uma baixa expressão política em nível internacional. As escolhas foram definidas conscientemente, pois o foco era o desenvolvimento econômico. O tempo passou, e o Japão tornou-se uma das maiores forças econômicas do mundo. Em algumas ocasiões, especulava-se sobre o papel que o Japão viria a assumir nas relações internacionais, existindo a expectativa de que assumisse maiores compromissos políticos, ou até mesmo de que ocupasse o lugar dos Estados Unidos como grande potência mundial. Por vezes, também se especulou sobre a possibilidade de flexibilização da utilização de recursos militares. Porém, na primeira década do século XXI, o Japão apresentou uma postura política passiva e reativa. Seria muito alto o custo de escolhas diferentes? Essa é uma assertiva bastante plausível, que nos leva a pensar em uma ‘trajetória dependente’.

Referências bibliográficas

BOOTH, Ken; WHEELER, Nicholas. **The security dilemma: fear, cooperation and trust in world politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

CURTIS, Gerald. Getting the triangle straight: China, Japan, and the United States in an era of change. In: CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JISI, Wang (Orgs.). **Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations**. Tokyo/New York: JCIE, 2010.

FRAVEL, M. Taylor. Explaining stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands dispute. In: CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JISI, Wang (Orgs.). **Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations**. Tokyo/New York: JCIE, 2010. p. 145-164.

FRIEDMAN, George; LEBARD, Meredith. **EUA X Japão: Guerra a vista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

GREEN, Michael Jonathan. **Japan's reluctant realism**: foreign policy challenges in an era of uncertain power. New York: Palgrave, 2001.

GRIES, Peter Hays; ZHANG, Qingmin; MASUI, Yasuki; LEE, Yong Wook. Historical beliefs and the perception of threat in Northeast Asia: colonialism, the tributary system, and China-Japan-Korea relations in the twenty-first century. **International Relations of the Asia Pacific**, Oxford University Press, v. 9, n. 2, p. 245-265, 2009.

HOOK, Gleen D. **Militarization and demilitarization in contemporary Japan**. London: Routledge, 1996.

HOOK, Glenn D.; GILSON, Julie; HUGHES, Christopher W.; DOBSON, Hugo. **Japan's international relations**: politics, economics and security. London: Routledge, 2005.

HUGHES, Christopher W. **Japan's remilitarization**. Washington: Adelphi series, 2008.

INOUCHI, Takashi; BACON, Paul. Japan's emerging role as 'global ordinary power'. **International Relations of the Asia-Pacific**, Oxford University Press, v. 6, n. 1, p. 1-21, 2006.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). **Diplomatic Bluebook 2009**. Tokyo: MOFA, 2009. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp>>. Acesso em: 08 jul. 2010.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). **Japan-U.S. Security Treaty**. Tokyo: MOFA, 1960. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

JAPÃO. **The Constitution of Japan**. Tokyo: National Diet Library, 1946.

JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

KAMIYA, Mataka. Japanese foreign policy toward Northeast Asia. In: INOUCHI, Takashi; JAIN, Purnendra (Orgs.). **Japanese foreign policy today**. New York: Palgrave, 2000. p. 226-250.

KATZENSTEIN, Peter J. **Cultural norms and national security**: police and military in postwar Japan. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

KATZENSTEIN, Peter J. **Rethinking Japanese security**: internal and external dimensions. New York: Routledge, 2008.

KENNEDY, Paul. **The rise and fall of the great powers**: economic change and military conflict from 1500 to 2000. London: Unwin Hyman, 1988.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política externa japonesa: novos desafios, novas respostas? In: FUNAG (Org.). **Conferência nacional de política externa e política internacional: o Brasil no mundo que vem aí – Seminário Ásia**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 107- 140.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PYLE, Kenneth B. **Japan rising: the resurgence of Japanese power and purpose**. New York: Public Affairs, 2007.

SAKUWA, Kentaro. A not so dangerous dyad: China's rise and Sino-Japanese rivalry. **International Relations of the Asia-Pacific**. Oxford University Press, v. 9, n.3, p. 497-528, 2009.

SHIN'ICHI, Kitaoka. Putting old diplomatic principles into new bottles. **Japan Echo**, v. 22, special issue, p. 96, 1995.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

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