

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MÁRCIO AZEVEDO GUIMARÃES

**AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS NOVENTA.
UM ESTUDO DE CASO: A ADESÃO AO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE
ARMAS NUCLEARES (TNP)**

Porto Alegre

2005

MÁRCIO AZEVEDO GUIMARÃES

**AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS NOVENTA.
UM ESTUDO DE CASO: A ADESÃO AO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE
ARMAS NUCLEARES (TNP)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Relações
Internacionais.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Raul Enrique Rojo

Porto Alegre

2005

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter me propiciado conviver com professores gabaritados em um ambiente fomentador de pesquisa e de conhecimento.

A CAPES por ter me concedido a oportunidade de dedicação exclusiva ao Mestrado em Relações Internacionais.

Ao Prof. Dr. Raul Enrique Rojo, em especial, por ter acreditado e apostado em minhas habilidades de pesquisa e de estudo, pela orientação e paciência, mas, sobretudo pelos ensinamentos que extrapolaram a experiência acadêmica.

À Prof. Dr. Heloísa Machado Conceição da Silva, por me ajudar a compreender o papel que a política externa brasileira desempenhou para o nosso país.

Ao Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini, um dos idealizadores deste curso de Pós-Graduação, por ter acreditado que eu teria capacidade de concluir este Mestrado, bem como por ter me despertado, anos atrás, meu interesse no campo das Relações Internacionais.

Aos Professores Marco Aurélio Chaves Cepik e Willians Gonçalves pela cessão de material e pelo incentivo à pesquisa.

À Prof. Dr. Maria Susana Arrosa Soares, diretora do Curso, que me fez compreender os desafios que um iniciante na área de Mestrado iria enfrentar.

À Beatriz Accorsi, secretária do curso, pela atenção e amizade durante o período de nossa convivência acadêmica.

DEDICATÓRIAS

À minha avó, Esther, uma homenagem póstuma, pelo amparo emocional, pelos ensinamentos de mundo, pelo amor.

Aos meus pais, Valmir e Iara, pela paciência, pelo amor, pela compreensão nas horas de ausência, pelas oportunidades, enfim, pelos valores imprescindíveis a minha formação para chegar a este momento acadêmico.

A Cláudio Lopes Preza e José Miguel, amigos e colegas, que me deram apoio e estímulo nos momentos difíceis.

RESUMO

Este trabalho objetiva desenvolver uma análise política da política externa brasileira, especificamente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, enfatizando a questão da adesão do Brasil ao *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares* – o *TNP* – suas causas e conseqüências. O tema em questão foi escolhido por sua relevância, levando-se em conta o papel desempenhado pela política externa brasileira no desenvolvimento nacional. No entanto, o Brasil tem enfrentado, desde o começo da década de 1990, novos padrões de relações internacionais. Assim, a abordagem clássica da diplomacia, relacionada com a guerra e a paz, tem crescentemente dado lugar à economia. A opção por um projeto alternativo de desenvolvimento para o país, como resultado do fim da Guerra Fria, levou a mudanças profundas na política externa brasileira. Dessa maneira, a assinatura e ratificação do referido *Tratado*, entre os anos de 1997 e 1998, caracterizou uma histórica ruptura com a política externa do país nas suas dimensões política e de segurança.

Palavras-chave: TNP – política externa brasileira – diplomacia – segurança-nuclear;

ABSTRACT

This work aims at developing the political analysis of the Brazilian foreign policy, specifically during the government of Fernando Cardoso, emphasizing the issue of the adherence of Brazil to the Non-Proliferation Treaty of Nuclear Weapons – NPT –, its causes and consequences. The theme was chosen for its relevance, taking into account the role of the Brazilian foreign policy plays in the national development. Nevertheless, Brazil has facing, since the early 1990s, new standards of international affairs. Thus, the classical approach of diplomacy, which is related to war and peace, gave place to economics. The seek for an alternative developing project to the nation is understood as a result of the end of the Cold War, engendering deeply reforms in the Brazilian foreign policy. Therefore, the signature and ratification of the referred treaty in 1997 and 1998, characterizes a historic turning point which has changed the guidances of the Brazilian foreign policy in its political and security dimensions.

Key-words: NPT – Brazilian foreign policy – diplomacy – security-nuclear;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SENTIDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E RELAÇÕES COM O CONTEXTO INTERNACIONAL.....	14
2 O TNP COMO MARCO DO REGIME INTERNACIONAL DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES E O CONTEXTO INTERNACIONAL DE SUA CRIAÇÃO ..	31
2.1 O que é o <i>TNP</i>	31
2.2 Conjuntura internacional da criação do tratado de 1968 e a <i>detente</i>	35
2.2.1 Antecedentes – a origem da energia e das armas nucleares	35
2.2.2 Contexto internacional.....	40
2.3 O nascente regime internacional de não-proliferação e o papel das armas nucleares no equilíbrio de poder entre as potências e o impacto do pós-Guerra Fria	42
3 AS RAZÕES DA RECUSA BRASILEIRA EM PARTICIPAR DO TNP E SUAS RELAÇÕES COM UM MODELO DE INSERÇÃO AUTÔNOMO.....	53
3.1 A importância do programa nuclear brasileiro para a autonomia tecnológica e para o desenvolvimento nacional brasileiro	53
3.2 A inserção internacional do Brasil como vetor de desenvolvimento e da lógica da recusa à adesão num sistema internacional bipolar e condicionado pelas armas nucleares	65
4 CONTEXTO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA E AS CONSEQÜÊNCIAS PARA A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL NOS ANOS NOVENTA	72
4.1 Antecedentes: o reordenamento do sistema internacional a partir dos Estados Unidos e o impacto destas mudanças para a inserção internacional do Brasil nos anos noventa	72
4.2 As alterações da política externa brasileira: o esgotamento de um modelo de desenvolvimento como sustentáculo de um perfil diplomático do país.....	74
4.3 A inserção internacional do Brasil a partir da América do Sul e do adensamento de relações com a Argentina	85
4.4 O Brasil e a integração no regime de controle de armas atômicas e a não- proliferação nuclear no pós-Guerra Fria	101
5 RAZÕES POLÍTICAS DA ADESÃO DO BRASIL AO TRATADO DE NÃO- PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES – TNP	128
5.1 A adesão.....	128
5.2 A limpeza da agenda internacional na era Fernando Henrique Cardoso: a ruptura com um modelo de desenvolvimento como fator determinante para a busca por uma nova inserção no sistema internacional e o realinhamento com a superpotência	147
5.2.1 Síntese da política exterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ...	155
5.2.2 FHC E O TNP (1997 E 1998)	161

6 CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	196
6.1 Considerações gerais	196
6.2 O 11 de setembro e a não-proliferação nuclear: impacto para as relações internacionais do Brasil.....	203
CONCLUSÃO	221
REFERÊNCIAS.....	243
ANEXOS – Trechos de discursos e documentos oficiais.....	257
ANEXO 1: Tratado de não-proliferação de Armas Nucleares – Presidente da República.....	257
ANEXO 2: Conferência dos Estados partes no <i>Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares</i> encarregada de analisar o <i>Tratado</i>	268
ANEXO 3: Nota Oficial do Governo	270
ANEXO 4: Nota conjunta do MD e do MRE sobre o Programa Nuclear Brasileiro ...	272
ANEXO 5: O <i>TNP</i> é o tripé nuclear - Celso Amorim	274
ANEXO 6: CRONOLOGIA	277

LISTA DE SIGLAS

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALPRO – Aliança para o Progresso

CIJ – Corte Internacional de Justiça

COMECOM – Conselho de Assistência Econômica Mútua

CTBT – Tratado de Proibição Completa de Armas Nucleares

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAFTA – North America Free Trade Agreement

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial de Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo

PEI – Política Externa Independente

SALT – Acordos entre EUA e URSS, negociados nos anos setenta, sobre redução de armas nucleares.

START – Acordo para redução de arsenais nucleares, negociados a partir dos anos noventa

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP – Tratado de Não –Proliferação Nuclear

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

Enquanto não se estabeleça um sistema de justiça distributiva entre as nações, com normas coercitivas e obrigatórias, o direito e mesmo o dever de cada Estado é promover a defesa de seus interesses. E a eles não podemos renunciar. [...] Não podemos passar procuração a ninguém para a defesa (desses) interesses porque estamos num mundo sem ilusões e sem piedade [...]. Araújo Castro

O presente trabalho representa uma reflexão no sentido de analisar as transformações ocorridas na política externa brasileira nos anos noventa, a partir do estudo de caso que enfoca as razões políticas que levaram à assinatura, pelo Brasil, do *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*, em um contexto marcado por transformações localizadas no campo da segurança internacional.

Nesse sentido, ainda que não se tenha como objetivo analisar a política nuclear brasileira, nem de tratar, especificamente, da política externa de um governo determinado, busca-se, com a abordagem desses temas, contribuir para uma acurada compreensão das mudanças pelas quais o país passou a partir da década de 1990 e de como a questão nuclear foi representativa de um ponto de inflexão nas relações externas do Brasil no mundo Pós-Guerra Fria.

O cenário internacional e seu impacto sobre as opções possíveis de inserção mundial do Brasil são, por isso, necessários para a compreensão dos motivos que levaram o governo brasileiro, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, e de Luiz Felipe Lampreia como Ministro das Relações Exteriores, a rever a posição até então adotada. Entretanto, somente a conjuntura dos

anos noventa não é suficiente para que seja feita uma abordagem mais precisa da questão. Parte das respostas à pergunta central: “Por que o Brasil aderiu ao *Tratado de Não-Proliferação?*” – talvez esteja na renúncia ao projeto de nação e à política externa, que caracterizaram, grosso modo, meio século da história brasileira.

O trabalho está organizado em seis capítulos, com o primeiro abordando a relevância da política externa brasileira para o país e suas relações com o sistema internacional. Os dois seguintes abordam, em linhas gerais, a natureza do *TNP* e o processo histórico de contextualização da recusa ao *Tratado de Não-Proliferação* a partir de suas conexões com os objetivos da política externa brasileira na conjuntura do sistema bipolar.

Nesse sentido, os capítulos I, II e III têm sua razão de ser a fim de estabelecer a conexão entre o *TNP* e a questão nuclear como estratégias das grandes potências de criar um sistema internacional desigual. Foi contra esse estado de coisas que a diplomacia brasileira habilmente se insurgiu defendendo um projeto de desenvolvimento e inserção autônomos. Contudo, a ruptura que o fim do Socialismo teve para o sistema internacional significou sua progressiva metamorfose rumo a dois cenários: multipolaridade ou oligarquização do sistema a partir de poucas potências, lideradas pelos Estados Unidos.

Assim, a partir do capítulo quatro, a análise das mudanças da diplomacia brasileira à luz de novo contexto internacional serve de base para a fundamentação lógica do processo de adesão brasileiro ao regime de não-proliferação de armas nucleares, culminando com a entrada para o *TNP*. No quinto segmento, após a descrição das transformações ocorridas nas relações internacionais e na diplomacia brasileira, procede-se à análise do processo de adesão ao *Tratado de Não-Proliferação*. Nesse sentido, uma análise mais específica da política externa durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso faz-se necessária.

Na sexta parte, são discutidas as conseqüências políticas da anuência brasileira em integrar por completo o regime da não-proliferação nuclear. Por fim, com a conclusão, busca-se demonstrar a hipótese central deste trabalho, de que a adesão ao *Tratado de Não-Proliferação* é a comprovação de que, excetuado o período de Itamar Franco, buscou-se no Brasil, entre 1990 e 1999, abandonar uma inserção internacional

de potência média, baseada em um projeto soberano de desenvolvimento do país. Nesse contexto, o período Cardoso, tratado detidamente nos capítulos cinco e seis, torna-se o eixo central da reflexão para o estudo de caso proposto.

Desse modo, é primordial tentar compreender, ainda que sinteticamente, como era executada a política externa brasileira nos anos sessenta, setenta e oitenta. E, embora o presente trabalho não se concentre em tais períodos, eles serão abordados sempre que necessários para elucidar problema de pesquisa e/ou objeto desse estudo. Da mesma forma, é importante, senão essencial, entender não somente o que é o *TNP*, mas, igualmente, o contexto histórico de distensão americano-soviética que o ensejou, em meados dos anos sessenta. O avanço do modelo substitutivo de importações foi um dos sustentáculos para a efetivação de uma política externa brasileira que se beneficiou daquele cenário internacional e que teve, como um dos símbolos, a recusa ao *TNP* na forma como ele se apresentava. Daí a importância das teses de Araújo Castro, referidas no trabalho.

As hipóteses deste estudo se baseiam na mudança do paradigma de desenvolvimento que está relacionado ao cenário externo de transformações na economia, na política e na tecnologia assim como no fim da Guerra Fria. Para justificar a adesão brasileira como um ponto de inflexão em sua política externa, nada mais lógico do que tentar explicar, de maneira simples, o sentido dessa política e suas relações com o desenvolvimento brasileiro. A referência à política nuclear é importante por estar inserida neste contexto no qual também se situa a questão do *Tratado de Não-Proliferação*.

Entende-se que existem pontos básicos para que o objetivo desta dissertação se cumpra, qual seja, a do estudo de caso da adesão ao *TNP* como comprovação empírica de alterações no modelo brasileiro de inserção internacional, através da política externa. Nesse sentido, tanto a compreensão dos objetivos da política exterior brasileira durante o momento histórico anterior à queda do Muro de Berlim, como a antiga oposição brasileira ao *Tratado de Não-Proliferação* são necessárias para entender a metamorfose que se operou trinta anos depois da conclusão do *Tratado* de 1968.

Tal perspectiva histórica possibilita uma análise racional das preferências do ator estatal naquele período como contraponto à mudança de postura frente ao tema da adesão em um outro contexto internacional. A importância que se dará, na análise, ao contexto e ao sistema internacionais como fatores condicionantes da atuação do Brasil na arena externa, entretanto, está longe de significar uma postura de subordinação do país aos ditames das grandes potências, como se verá no curso do trabalho. Contudo, não se deve esquecer que a realidade atual da ordem mundial ainda se estrutura na lógica do poder e das condições ou recursos para exercê-lo.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SENTIDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E RELAÇÕES COM O CONTEXTO INTERNACIONAL

A complexa relação que a política externa mantém com a política interna de um país não pode ser deixada de lado. No caso brasileiro, a permanente busca do desenvolvimento econômico e político do país foi realizada com a colaboração da diplomacia. Isto está claro no que os historiadores convencionaram denominar de “política externa para o desenvolvimento”¹.

O que significa esta expressão? Não é mera coincidência que o crescente protagonismo internacional do Brasil a partir dos anos trinta, e que culminou na era Geisel, se desse durante a modernização e industrialização do país. O desenvolvimento das forças produtivas nacionais (urbanização, indústrias, infra-estrutura, transportes) foi possível graças ao processo de substituição de importações. Isso fez com que o país diminuísse sua compra de produtos manufaturados, tornando-se um exportador de bens de maior valor agregado ao invés de limitar-se à exportação dos produtos primários, o que revela como a tecnologia tem profunda relação com a diplomacia mundializada.

A rápida industrialização brasileira e sua oferta de produtos mais sofisticados conduziram a mudanças na forma de inserção do país no cenário mundial. Durante os anos de Guerra Fria, e, em especial, a partir da distensão entre os EEUU e a URSS, o Brasil produzia e exportava desde manufaturados até equipamentos e armamentos, no caso da indústria bélica. Já a possibilidade, em tese, de obter capacidade de produzir

¹ O historiador Amado Cervo trata da relação entre desenvolvimento e política externa em suas obras.

componentes eletrônicos e de informática, bem como de urânio enriquecido, visava à exportação comercial para nações em desenvolvimento, o que era uma oportunidade para nosso país superar o predomínio do eixo Norte-Sul nas suas relações exteriores. Saliente-se, no entanto, que, embora fosse atingido o estágio de exportadores de bens industrializados para mercados do Terceiro Mundo, nas relações com os países ricos, o Brasil permanecia, em certo grau, ainda fornecedor de matérias-primas². Com a energia nuclear, por exemplo, além da questão energética e dos aspectos militares inerentes, havia, portanto, a perspectiva de se tornar exportador de bem sofisticado.

Nisto consiste a política exterior a serviço do desenvolvimento, e é dentro desta lógica que devemos situar toda a polêmica envolvendo a questão nuclear e o papel do *TNP* como impeditivo de um país que aspira ser produtor de tecnologias sensíveis. Dessa maneira, num cenário internacional em mutação, não se deve esquecer, com efeito, que o fim da bipolaridade limitou as condições de negociação de uma inserção internacional do Brasil em posição, senão de igualdade total, ao menos, bem próxima das nações mais desenvolvidas.

Só assim o país poderia influenciar, em alguma medida, os acontecimentos mundiais e ser co-partícipe da definição do novo sistema internacional que tem como líder maior os Estados Unidos. O domínio de tecnologias como a nuclear, a espacial e a informática, entre outros, são os recursos de poder que possibilitam a um Estado participar das relações internacionais definindo o sistema em termos de vantagens para o seu interesse nacional, vale dizer, do conjunto da sociedade que este Estado nacional (o ator dos realistas) representa perante a comunidade internacional.

A título de ilustração: a não consolidação, nos anos oitenta, de uma indústria de informática, frustrou as expectativas do Brasil de obter o domínio de uma tecnologia sensível. O mesmo se deu no campo nuclear, cujo cenário externo sinalizou, pela ação das potências que não cumprem os dispositivos do *TNP*, que não se queria um fornecedor e competidor nessas áreas tecnológicas na América do Sul.

² Os atritos comerciais com os Estados Unidos sobre o café solúvel, a partir do governo Costa e Silva, ilustram bem esta questão. Tornamo-nos também exportadores de suco de laranja para o mercado norte-americano. No entanto, cumpre ressaltar que a partir dos anos setenta passaríamos a competir e a ganhar o mercado americano para o aço brasileiro.

As transformações do grande cenário internacional não tiveram efeitos somente sobre a política externa brasileira. Elas também se manifestaram nas eleições de presidentes comprometidos com uma agenda econômica e diplomática que representava a renúncia à industrialização por substituição de importações. A opção política de abandono de um projeto que, como salientou o historiador Vizentini, iniciou-se com Getúlio Vargas e chegou até o final da era Sarney, encontrava, para setores políticos brasileiros, justificativas como o discurso do fim da Guerra Fria. Isto para não falar que as primeiras eleições presidenciais diretas depois do regime militar, podem, igualmente, terem sido levadas em conta. A política externa anterior, mantida até a Nova República³, era entendida como resquício do projeto militar do "Brasil Potência". Ainda que a redemocratização das instituições governamentais brasileiras sejam insuficientes como argumento explicativo para as transformações que iriam surgir na reorientação diplomática, ela trouxe certo simbolismo, enquanto ruptura com o passado. Isso dizia respeito tanto ao papel do Estado tanto plano interno como no externo.

Dessa forma, as novas diretrizes diplomáticas que rompiam com o passado, se bem que de forma gradual nas questões sensíveis envolvendo a segurança e defesa (como a nuclear), levam em consideração a lógica aventada por Paulo Wrobel (WROBEL, 1996) de que a mudança de postura do Estado brasileiro em relação ao tratado era questão de tempo. Contudo, como será visto, isto se relaciona com os aspectos estruturais das transformações, em curso, na política exterior, desde os anos oitenta, conforme Ricardo Sennes (SENNES, 1996).

O país, na percepção de seus tomadores de decisão na área de relações internacionais (presidente, ministro de relações exteriores, representantes das forças armadas), deveria coordenar as políticas externa e interna com o objetivo de implementar o desenvolvimento nacional, ou seja, a modernização do parque industrial do Brasil necessitava, desde os anos cinquenta, de maior aporte de capitais e acesso a novas tecnologias. Isso era necessário para não só atender às demandas sociais por emprego e inserção produtiva num mercado de trabalho urbano, como também para a infra-estrutura energética que sustentasse o crescimento econômico da nação.

³ Ver_DANILEVICZ Analúcia. *A Nova República diante do reordenamento internacional: rupturas e continuidades na política externa do governo José Sarney*, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em agosto de 2000.

Não se deve esquecer, com efeito, que o Brasil, nos anos setenta, consolidou-se como a oitava economia mundial, único detentor de completo parque industrial no subcontinente sul-americano e cujo comportamento diplomático de crescente autonomia frente ao sistema internacional liderado pelos Estados Unidos era reflexo da necessidade de projetar para o nível internacional o poder de uma sociedade industrializada. A necessidade de mercados consumidores no âmbito externo condizia com esse desenvolvimento industrial e fomentou uma política exterior agressiva.

Contudo, as crises energéticas dos anos setenta, em especial a majoração nos preços do petróleo, influíram também na busca da diversificação da matriz energética brasileira. Isso foi importante para que o país se consolidasse como capaz de ter autonomia energética para sustentar suas indústrias e atenuar o saldo negativo na balança de pagamentos com importação de tecnologia e aumento dos preços dos combustíveis. Além disso, houve a perspectiva de o país se tornar um futuro exportador de equipamentos e produtos de alta tecnologia para os mercados consumidores de outras nações em desenvolvimento. É nesse aspecto que se encontra a motivação para que buscasse a autonomia no desenvolvimento da pesquisa nuclear, no contexto de uma política externa que procurou dotar a nação de autonomia nos diversos campos da ciência e da tecnologia⁴.

Assim, é importante situarmos o papel do *TNP* para a estratégia de inserção autônoma do país no sistema internacional dentro da lógica mais ampla da política exterior brasileira durante a era bipolar. Esta digressão é relevante para compreensão do papel da política nuclear sobre a atuação diplomática do país frente ao *TNP* naquele período histórico. E a comparação daquele momento com o do pós-1989 é imprescindível para a análise da adesão brasileira ao tratado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi nesse período que uma política exterior de maior aproximação com os interesses estratégicos dos Estados Unidos era vista como favorável aos interesses externos do Brasil.

⁴ É o caso da informática, dos satélites espaciais, da indústria bélica para exportação, do Pró-Álcool e, enfim, de uma política nuclear livre da dependência externa, mas em respeito ao Direito Internacional.

Esta política de acercamento com os Estados Unidos já havia sido lançada com Fernando Collor de Mello (PREZA JR. 2002). Mas, ao contrário dos períodos anteriores de alinhamento automático (Dutra e Castelo Branco) ⁵, que foram curtos espaços de tempo, o governo Collor constituiu tendência dominante entre os formuladores de política externa e teve continuidade nos oito anos da era Cardoso, se bem que sem a clara submissão que caracterizou os anos 1990 a 1992⁶

Em síntese, essa aproximação era justificada pelos seguintes fatores: os Estados Unidos eram a potência incontestada no plano militar-estratégico, vista, no começo dos anos noventa, como vencedora do conflito bipolar que tinha acabado com a extinção da União Soviética e a implosão do bloco comunista. No Brasil, setores historicamente ligados às idéias do liberalismo clássico e da idéia de vocação agrícola do país viam um caminho mais fácil para o desenvolvimento, desde que associado. Contudo, o preço que seria cobrado pelos Estados Unidos seria o de conformar a agenda política internacional de segurança aos ditames de Washington. Isso revela muita coisa sobre a renúncia a políticas de proteção tanto à indústria de informática, como a uma indústria bélica nacional, a uma marinha mercante e, finalmente, a uma indústria nuclear.

Setores modernos das finanças de São Paulo e setores agrários, entre outros, viam a conformação da agenda diplomática nacional à Casa Branca como condição para obter melhor status internacional, transferência de tecnologias e investimento de capitais na economia brasileira. Esta postura de não negociar pontos que interessam ao país e que deveriam ser a lógica da diplomacia (cujo objetivo é justamente negociar em termos de igualdade mesmo com o mais forte em nome de

⁵ O historiador Paulo F. Vizeni é de opinião que o governo Castelo Branco foi uma espécie de recuo tático da diplomacia brasileira face à atitude crítica de Washington à política externa independente de João Goulart. A equipe econômica do primeiro governo militar, composta pelo diplomata e economista Roberto Campos e Otávio G. Bulhões, que tiveram papel importante nos futuros governos militares, prepararam o PAEG –Programa de Ação Econômica do Governo-, que consistiu numa série de medidas que possibilitariam a retomada do crescimento econômico e da industrialização brasileiras, que seriam as molas mestras da política externa pragmática dos anos setenta e oitenta.

⁶ Após a renúncia de Collor, seu vice-presidente, o mineiro do PMDB, senador Itamar Franco, ligado a setores nacionalistas, assumiu a presidência e seus dois anos representaram uma resistência do anterior projeto desenvolvimentista às novas correntes de idéias políticas que haviam surgido com seu antecessor. Seu chanceler, Celso Amorim, é um diplomata de carreira ligado às visões mais autonomistas e desenvolvimentistas. Fernando Henrique Cardoso, também ocupou a pasta das Relações Exteriores, quando começou a imprimir sua agenda

vantagens políticas e comerciais para o interesse nacional) vinha, como dissemos, da era Dutra e já havia custado caro ao país.

Na época, em 1946, tínhamos superávit comercial com o Reino Unido e, no entanto, o governo desperdiçou o capital nacional importando quinquilharias e interrompendo a continuidade do processo de industrialização autônoma em nome de uma maior atenção para os problemas de desenvolvimento por parte de Washington. Mas, na época aguda da bipolaridade, apesar da retórica de ajuda ao país, os Estados Unidos não trouxeram os capitais necessários ao desenvolvimento nem maior participação do Brasil nos assuntos internacionais. Isto, em um outro cenário internacional, cinqüenta anos depois se repetiria com os governos Collor e Cardoso e comprometeria os ganhos políticos e comerciais do país ao longo de meio século. Afinal, como disse FHC, “a era Vargas chegava ao fim”.

Portanto, nossa análise partirá da premissa de que a recusa em assinar e ratificar o *TNP* durante quase trinta anos deveu-se aos objetivos estratégicos da diplomacia brasileira à qual estava subordinado não apenas o comportamento de rejeição ao tratado como também de outros mecanismos de segurança e não-proliferação entendidos como constrangedores da soberania e busca de ascensão do país no concerto das nações (como o MCTR, por exemplo). Este é um importante passo para compreender as razões da adesão em um contexto internacional diverso do período da criação do tratado. Se as décadas de sessenta, setenta e mesmo oitenta foram caracterizadas por uma conjuntura externa que favorecia certo espaço de manobra para as potências médias como o Brasil, a conjuntura internacional após a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética, significou o fim das oportunidades de projeção autônoma da diplomacia de países em desenvolvimento.

Essa foi a leitura que foi feita pelas lideranças políticas predominantes a partir de então. Nesse sentido, não foi obra do acaso que o Brasil, que era o segundo parceiro comercial do Iraque, para onde exportávamos nossos tanques, mísseis, carros e atuávamos através de empreiteiras (Camargo Correa e Mendes Junior) e a Petrobras explorava petróleo (Braspetro), perdeu um importante mercado consumidor com o

diplomática, completada em dois momentos subseqüentes: como Ministro da Fazenda e como Presidente da República.

primeiro conflito do Golfo. Esta guerra, quando ainda existia a URSS, embora econômica e politicamente fragilizada⁷, sinalizou para o mundo que a liderança norte-americana agora seria exercida em uma ordem sem os constrangimentos para o exercício do poder dos EEUU em todos os campos das relações internacionais. Como assevera Grabendorff (GRABENDORFF, 1985), o Brasil, desde fins dos anos setenta, começava, com o desenvolvimento de sua tecnologia nuclear desvinculada da parceria com a Alemanha, a credenciar-se como um pólo exportador de material radioativo e atômico. Isto se refletiu gravemente para a política exterior que era voltada para o mundo árabe.

A parceria comercial com o regime de Saddam Hussein foi prejudicada pela eclosão do conflito. Assim o que antes significava oportunidades de exportar matéria-prima e equipamentos que possibilitavam o uso militar da energia nuclear para aquele país, saindo fora do controle que Washington delineara para a proliferação da energia nuclear havia abruptamente se encerrado. O conflito do Oriente Médio, ao inviabilizar as relações comerciais do Brasil com a região, trouxe, como consequência, a perda de futuros mercados para as exportações de tecnologia nuclear nacional. Além disso, representou também a utilização do Iraque como um exemplo de tratamento internacional que os EUA dariam a potências médias contestatórias ao projeto da nova ordem global. As suspeitas de um programa nuclear iraquiano representam que as preocupações com a segurança coletiva passaram a prevalecer sobre a tese de ilegitimidade e iniquidade do TNP por ser assimétrico.

No contexto da Guerra do Golfo, a questão nuclear se fez presente e tornou-se emblemática por tratar-se de um momento histórico de desagregação da URSS e emergência dos EUA como ator hegemônico. O Iraque era uma potência média e era o principal parceiro comercial e estratégico do Brasil no Oriente Médio. A imposição de inspeções da AIEA no país criou um precedente para o acercamento que a Coreia do

⁷ Ver SEGRILLO, Ângelo, *O Fim da URSS e a Nova Rússia, de Gorbachev ao pós-Yeltsin*.ed. Vozes, Petrópolis, 2000. As reformas de Gorbachev, nos anos oitenta, que tentaram reverter o processo de estagnação econômica vividos no começo daquela década, não suportaram os custos políticos, financeiros e tecnológicos da corrida armamentista dos EUA de Ronald Reagan. Como resultado, diminuiu sua atuação externa no Terceiro Mundo e viu-se compelida às conversações para diminuição de armamentos nas reuniões de cúpula. Entre 1987 e 1989, a URSS da *perestroyka e da glasnost* negociara o fim do conflito bipolar com os Estados Unidos. Ver também GORBACHEV, Mikhail. *Perestroyka, Novas Idéias para o Meu País e o Mundo*. São Paulo: Best Seller, 1987.

Norte iria sofrer dos anos noventa até hoje e teria impactos nas inspeções sobre o Brasil no começo do século XXI e nas pressões internacionais sobre o Irã.⁸

Este acontecimento internacional demonstrou como países como o Brasil carecem de condições objetivas de condicionar cenários externos favoráveis a seus interesses. Só grandes potências do sistema têm esta capacidade. Portanto, antes de tudo, os cálculos diplomáticos de nosso país, buscam a melhor forma de adaptação à determinada conjuntura para resguardar ou atingir determinado objetivo. E os ligados à segurança e à defesa eram vistos como fatores que obstaculizavam o objetivo maior, que era a crença na aferição de vantagens econômicas na relação com as nações industrializadas.

Contudo, neste contexto de mudanças, o país que negociaria, no começo dos anos 1990, acordos importantes com a Argentina e com a AIEA, era capaz, em tese, de demonstrar uma autonomia estratégica, o que não interessava para os detentores do monopólio atômico. Enquanto não aderisse ao tratado de não-proliferação, o Brasil estava legitimado internacionalmente a proceder com sua política nuclear mesmo em uma conjuntura internacional desfavorável, uma vez que a não assinatura do *TNP* não obrigava o país, perante o Direito Internacional, a desenvolver, em tese armas nucleares e comercializa-las com terceiros países. Isto, contudo, rompia com a idéia de monopólio da pesquisa e desenvolvimento dos arsenais nucleares que estava na origem da feitura do tratado em 1968.

Portanto, as pressões que os Estados Unidos, através da AIEA e de contatos bilaterais com o Brasil, que existiam desde o começo do projeto nuclear brasileiro, nos anos cinquenta, tornaram-se mais incisivos a partir dos anos posteriores a 1990, embora não fossem, por si só, as causas da futura adesão. A visão brasileira que se

⁸ Na invasão dos EUA ao Iraque em 2003, o pretexto era a de que o país possuía armas de destruição em massa, não descartando a possível capacitação nuclear. Encerrado o conflito, constatou-se que o país não possuía tal capacidade. Atualmente o Irã vem sendo pressionado pela AIEA e por países da União Européia a abrir seu programa nuclear, tendo criado recentemente um impasse na Conferência de maio de 2005 sobre Protocolo Adicional do *TNP*, o que o Brasil também se recusa a assinar.

Nos anos oitenta, o brigadeiro brasileiro Hugo Piva desenvolveu, em parceria com os iraquianos, modificações em vetores SCUD, usados no conflito Irã-Iraque e mais tarde na Guerra do Golfo contra Israel. Na obra de Leonardo Attuch, *Saddam, O amigo do Brasil: negócios bilionários e a Bomba que Brasileiros e Iraquianos Sonhavam Fazer*, Rio de Janeiro, Ed. Qualitymark, 2003, aborda-se o tema da cooperação nuclear entre Brasil e Iraque num contexto no qual o governo Figueiredo iniciara a cooperação nuclear com a Argentina e de avanço do chamado Programa Paralelo das Forças Armadas.

consolidou com a Presidência Cardoso, de que o cenário internacional seria de paz, vantagens comerciais e financeiras através da integração regional e das negociações multilaterais (OMC) traziam a idéia de que a inserção do país em um novo sistema mundial seria compensada com a abdicação de políticas associadas à Guerra Fria e que não era percebida, pela sociedade brasileira, como importante para o interesse nacional⁹.

Esta percepção de como o país deveria posicionar-se no cenário mundial teve, dessa forma, seus efeitos sobre as relações internacionais do Brasil ao longo dos anos noventa. Naquele momento, a conjuntura internacional se modificara no sentido de não mais legitimar pesquisas e investimentos financeiros no campo da energia nuclear. Isto ocorria em vista do discurso da falta de um inimigo como a antiga União Soviética a justificar que potências médias desenvolvessem capacidade de produzir armas atômicas.

Além disso, o fato da cooperação nuclear Brasil-Argentina sinalizar para uma exclusão testes nucleares na América do Sul, acenava para os objetivos pacíficos da pesquisa e desenvolvimento desta tecnologia no Brasil. Essa seria a crescente justificativa, apresentada pelos países detentores de energia atômica, para que o Brasil mudasse de posição em relação ao *TNP*. A realidade externa afigurava-se qualitativamente diferente à da era bipolar em um momento em que o país, através de medidas econômicas, como o plano de estabilização monetária de 1994, abandonava o projeto de desenvolvimento nacional auto-sustentado.

Por isso, o Brasil, que por quase trinta anos resistiu a integrar o mais importante mecanismo de controle multilateral de armas de destruição de massa não-convencionais no campo dos arsenais nucleares, mudou de posição uma vez que o seu projeto político interno mudara. E este projeto encontrava apoio político nas grandes potências que definiam um novo cenário externo a partir de 1990. Entretanto, deve-se tomar cuidado com a interação, por vezes dialética, entre as conjunturas externa e interna.

⁹ O crescente problema do perigo de acidentes com impacto ambiental ao se optar por usinas nucleares, o alto custo de sua manutenção, além de projetos militares, em um país com carência de recursos financeiros e enorme déficit em saúde, educação, saneamento, falta de emprego e distribuição de renda, são argumentos reiteradamente levantados pelos críticos de uma opção nuclear para o Brasil desde os anos setenta.

À primeira vista, tem-se a impressão de que a mudança internacional que encerrou o sistema bipolar é diretamente responsável pelas novas opções de política externa adotadas no Brasil. Contudo, a adesão, que se processou com a assinatura em 1997, e a ratificação, em 1998, demonstram que o grande cenário não era tão determinante assim como possa, *à priori*, parecer. É certo que tanto a compreensão do cenário da Guerra Fria como a do projeto doméstico de desenvolvimento nacional que se consolidara nos anos sessenta e setenta e, que recuperara muitos aspectos da Política Externa Independente do período 1960-64, são necessários para entender as razões da recusa ao *TNP*. Compreendendo estas, observa-se que a opção política interna de abandonar um projeto nacional levaria, cedo ou tarde, à revisão da postura frente ao tratado.

Em um paralelo entre ambos os casos, 1968 e 1998, o grande cenário internacional teve certos efeitos para a ação de atores com menor recurso de poder, como é o caso do Brasil. Mas a causa imediata de determinadas posições de política exterior e de sua revisão partem da percepção da conveniência interna de mantê-las ou alterá-las. Sem o fim¹⁰, ou pelo menos, o discurso do fim da corrida armamentista, talvez a questão da necessidade do Brasil ratificar o tratado não fosse vista como oportuna pelas nossas autoridades. Não podemos esquecer, entretanto, que o fim da ameaça nuclear tal como ela representava, em tese, pela oposição estratégica e ideológica das duas superpotências, influenciou, em alguma medida, nos cálculos de política exterior do nosso país.

Não obstante, esta influência não é a única e principal condição determinante e definitiva da entrada brasileira para o *TNP* da mesma forma que não definiu outras opções de ação diplomática do país. Se os discursos oficiais da Presidência da República e do Itamaraty sugerem, à primeira leitura, que o cenário internacional foi o fator determinante, a dinâmica das mudanças entre velhos e novos atores políticos nacionais, sugerem o contrário, como veremos neste trabalho, de forma sintética. Querer aceitar a idéia de que as mudanças do cenário global definem, por si só, a

¹⁰ É importante observar que os Estados Unidos, a URSS (depois a Federação Russa), bem como as demais potências nucleares destruíram parte dos arsenais e as grandes reuniões de cúpula do começo dos anos setenta e, mais tarde, durante a era Reagan, tratavam de limitação de arsenais. Em pleno começo do século XXI, os EUA continuam destinando grande somas para pesquisa e produção de armamento nuclear.

atuação do país nas relações internacionais é negar o peso e o potencial que o Brasil conquistou nos últimos quarenta anos.

Apesar de não se situar entre as principais potências, o Brasil, pelo parque industrial, dimensão territorial e populacional (que nos dá a mensuração potencial de seus recursos), bem como pelo prestígio de sua aperfeiçoada estrutura diplomática, está entre os grandes países médios que terão maior participação nas grandes decisões que definirão o grau de poder das unidades do sistema. Nesse sentido, as causas para a atitude de fazer-se membro do *TNP* estão mais ligadas às conveniências políticas dos novos grupos dirigentes que chegaram ao poder no país a partir dos anos 1990.

Ao cotejarem-se os discursos que falam de certo determinismo do grande cenário externo com as efetivas realizações da política externa brasileira, chega-se à conclusão de que existe um bom grau de autonomia para agir no sistema internacional quando se trata de países que, se não são centrais, sua condição periférica¹¹ não é a mesma dos pequenos Estados. Daí preferir-se a designação de uma potência média, em que pese seu relativo desuso atualmente. A questão da adesão ao *Tratado* é um bom exemplo de que potências médias têm relativa margem de negociação para inserirem-se de forma autônoma ou, ao contrário, de renunciarem a sua segurança e defesa.

Assim, as razões para a adesão ao *TNP* devem ser buscadas em dois níveis. Um, o externo, a causa mais geral e anterior e o outro, o interno, a direta, específica. O nível interno, que era o de certa ruptura com a afirmação de um interesse nacional de desenvolvimento industrial e de aspiração à condição de potência e o externo, percebido pelo Itamaraty e pelos governos Collor e Fernando Henrique, como sendo tendente ao fim da concentração de poder entre seus principais atores, as potências nucleares, que caracterizara no passado o sistema internacional.

Desde sua elaboração, em 1968, o *TNP – Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares* – concebido pelos Estados Unidos, Reino Unido e pela extinta União

¹¹ As categorias analíticas marxistas aplicadas à disciplina de Relações Internacionais, sendo as grandes potências os países centrais ao sistema mundial, enquanto que os países em desenvolvimento (para outras correntes de pensamento, *mercados emergentes*) e os países pobres são considerados periféricos. Ver, HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 1999.

Soviética, significou a tentativa de garantir um monopólio do poder nuclear para estas potências. Nesse sentido, é importante destacar que o fim do conflito ideológico representou, como consequência, a diminuição do papel da segurança internacional nos cálculos de poder das unidades políticas. Pelo menos, esta era a visão que o Brasil tinha do cenário externo em transformações.

Em razão disso, a adesão ao *TNP* não era mais vista, por parte dos dirigentes brasileiros, como contrária ao interesse nacional. Ou seja, a soberania não seria atingida, pois o objetivo central do Estado brasileiro não era mais a construção de uma potência militar e econômica regional a partir de autonomia em ciência, tecnologia, mas integrar-se nos grandes fluxos internacionais como forma de chegar ao desenvolvimento tecnológico de forma associada.

No entanto, faz-se necessário um breve comentário sobre o papel estratégico da tecnologia e armamento nucleares para as relações internacionais contemporâneas como uma forma de melhor situar a relevância da postura brasileira em face do *TNP* durante a Guerra Fria. Isto nos será útil para nossa análise explicativa de como esta posição se modificaria ao longo dos anos noventa, após o fim da bipolaridade.

Os últimos cinquenta anos se inserem na lógica de que a guerra ainda é o eixo das relações entre as nações. O sistema internacional bipolar que foi engendrado não só pela disputa ideológica, mas também de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, comprovou a íntima relação entre guerra e política internacional.

O avanço da chamada terceira fase industrial capitalista, caracterizada pela intensa pesquisa em ciência e tecnologia que se iniciara nos anos vinte e trinta, mas que tomou enorme impulso durante os seis anos do conflito de 1939 a 45, inaugurou uma importante etapa da guerra contemporânea: revolucionou a tecnologia das armas de destruição de massa, comprovada pelas explosões do Novo México e das bombas lançadas sobre o Japão, já virtualmente derrotado, e impactou as relações internacionais com a corrida armamentista que caracterizou os anos iniciais da Guerra Fria: a era nuclear.

Esta só foi possível devido à extraordinária coordenação política entre ciência, inovação em pesquisa e produção de novas tecnologias que o sistema

produtivo *fordista* garantia, mais o papel do complexo industrial-militar norte-americano, demonstrando o quanto a Terceira Revolução Industrial é importante para a geopolítica, para além das considerações macroeconômicas ou de economia internacional. Desde então, as armas atômicas desempenharam importante papel estratégico para a revolução na arte da guerra e, por conseguinte, como vital instrumento de pressão político-diplomática das cinco grandes potências econômico-militares (não por acaso também nucleares) sobre os demais atores do sistema internacional.

Nem a posterior dissolução do bloco soviético alterou isso, como comprovam as pressões internacionais para a adoção de regimes de controle de proliferação de armas nucleares por parte de países em desenvolvimento. As difíceis relações dos Estados Unidos com a Coreia do Norte e com o Irã revelam que existem restrições das potências nucleares para impedir a proliferação por motivos estratégicos. Os episódios, nos anos noventa, dos ensaios nucleares no Pacífico pela França *neo-gaullista*, bem como pelas detonações de armas nucleares pela Índia e pelo Paquistão comprovam a última assertiva.

O sistema capitalista ou de economia de mercado havia chegado ao estágio da fase financeira como resultado da fusão entre as indústrias, o comércio e os bancos em países onde esse modo de produção se iniciara, como a Grã-Bretanha, Estados Unidos e França, no final do século XIX. A chamada "Segunda Revolução Industrial", capitaneada pelos oligopólios e cartéis do aço, da nascente indústria petrolífera, das instituições financeiras privadas e públicas desses países, surgiu, assim, como consequência de um processo histórico da economia internacional de mercado e foi caracterizada pelo modelo *fordista* de produção de bens de capital e de consumo em uma escala mundial¹². Tendo sustentado a liderança britânica nas relações internacionais, foi, afinal, superada pela preponderância norte-americana ao final da Segunda Guerra Mundial.

¹² VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A primeira guerra mundial*. Porto Alegre: UFRGS, 1996. O autor esclarece que o excedente da produção industrial das grandes potências européias foi responsável tanto pela exploração colonial imperialista como pelas rivalidades dentro do continente europeu que levariam ao conflito de 1914-18. Além disto, conforme Vizentini, a cada etapa da acumulação capitalista corresponderia uma liderança de um ator estatal na reconfiguração e ordenamento do sistema internacional, estruturalmente de mercado, seguido de um conflito bélico que seria a expressão de uma crise deste modelo e que conduziria a uma transição rumo a outra ordem mundial hegemônica por outra potência. Assim, deu-se com a passagem da ordem britânica para a norte-americana após duas guerras mundiais, entremeadas pela crise financeira de 29 e com base na Segunda Revolução Industrial.

Já a "Terceira Revolução Industrial", também denominada de Revolução Técnico-Científica (RTC)¹³, foi a etapa seguinte do que os marxistas chamam de etapa de acumulação de capital, este entendido também como abarcando a tecnologia. Não há uma data definida, mas sim um período histórico que, *grosso modo*, coincide com o sistema bipolar de relações internacionais conhecido como *Guerra Fria*¹⁴.

As pesquisas sobre o átomo, desde Rutherford, Bohr, Eistein, culminando com Fermi e Oppenheimer em Alamogordo, Novo México, como o desenvolvimento da energia nuclear pode ser considerado, já nos anos quarenta, como o início de um processo histórico que levaria à revolução na tecnologia, conhecida mais tarde, a partir dos anos setenta, como a RTC.¹⁵

O desenvolvimento do primeiro supercomputador, na mesma época, o ENIAC, de válvulas e transistores, também é outro símbolo desta fase tecnológica. Posteriormente, a microeletrônica, a partir dos anos sessenta, a aviação a jato, os satélites e radares, os materiais sintéticos, o Vale do Silício na Califórnia (anos setenta). É então que se dá o desenvolvimento da microeletrônica em grande escala.

Mais tarde, a produção de bens de consumo a partir de materiais sintéticos e dos computadores pessoais bem como a revolução nas comunicações como a Internet, nos anos noventa, comprovam a assertiva de que se trata de um processo de décadas e que teve início como uma etapa avançada da segunda revolução industrial.

¹³ GUIMARÃES, Samuel P. Quinhentos Anos de Periferia, Ed. da Universidade/UFRGS, 1999, PP.43-45. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. História do Século Vinte, Ed. da Universidade/UFRGS, 1999. Ambos os autores esclarecem que a terceira etapa de acumulação, que se dera de forma progressiva desde as pesquisas que conduziram ao controle da energia nuclear à revolução na informática até a descoberta e comercialização dos novos materiais sintéticos na reconfiguração da economia mundial, tiveram forte impacto na reestruturação do balanço de poder entre os atores como um importante recurso de poder econômico e político a dar sustentação material à liderança de uma potência no sistema internacional de relações entre os Estados. Assim, a RTC seria um importante fator na transição a uma ordem onde os Estados Unidos ainda seriam o ator central do sistema de poder entre os países no pós-Guerra Fria.

¹⁴ CRAIG, Gordon, GEORGE, Alexander. Force and Statecraft. Oxford University Press. Os autores defendem que a Guerra Fria deve ser entendida enquanto um verdadeiro sistema internacional.

¹⁵ Foi justamente a partir da década de setenta que todo o impacto desta revolução econômico-tecnológica se deu na economia internacional com a desvinculação do dólar com o ouro por Nixon, com as crises no petróleo do Oriente Médio, com o esgotamento do Welfare State, com o surgimento do ambientalismo como tema internacional (Clube de Roma) a denunciar os limites do modelo da segunda revolução industrial. Este fenômeno, que foi condicionado por iniciativas político-estratégicas de Washington de redimensionar sua liderança mundial em uma conjuntura de distensão com a URSS, síndrome do conflito na Indochina, competição comercial e tecnológica da Alemanha e do Japão, levaria nos anos oitenta, não só às crises políticas e sociais nas nações desenvolvidas, como teve profundo papel no desgaste econômico e político da União Soviética e nos limites para o modelo de desenvolvimento autônomo e diplomático de nações como o Brasil, duramente atingido pela crise da dívida externa a partir desta década.

Este processo, que teve início a partir dos anos setenta, se aprofunda e tem suas relações com as mudanças no sistema financeiro internacional por medidas de cunho político como o fim da paridade ouro/dólar e com a crise de um modelo político e social que se esgotava e que surgira nos anos trinta e atingiu o apogeu no pós-guerra. Falamos do Estado interventor na economia e condutor de políticas sociais, ligadas às idéias de investimento de John Maynard Keynes, um dos idealizadores do sistema financeiro internacional de Bretton Woods.

Assim, esta revolução científica e que segue em curso ainda, cedo ou tarde, traria impactos nas relações políticas entre os atores do sistema internacional. Contudo, é importante ressaltar que as pesquisas e aplicação dos conhecimentos que levaram a esta revolução estão ligadas a projetos estratégico-militares que estão na origem das novas tecnologias, dentre as quais se destaca a nuclear.

Não devemos esquecer que o objetivo maior dos atores detentores da capacidade de influir e mesmo definir o sistema internacional em termos de seus interesses internos (isto é, de suas elites dirigentes) é maximizar o seu poder. A razão disso é que o mundo caracteriza-se por ser engendrar uma verdadeira competição *hobbesiana*¹⁶ pela liderança do sistema. Fazer valer, nas relações com as demais unidades do sistema, suas visões acerca dos temas da agenda internacional, seria o objetivo maior dos atores que detém a capacidade de moldar os sistemas de relações internacionais.

Para tanto, o domínio dos chamados *recursos de poder* a que alude Hans Morgenthau (MORGENTHAU, 1947) é importante para as estratégias de liderança dos Estados que aspiram à supremacia internacional. Nesse sentido, a evolução tecnológica dos armamentos (DUNNINGAM, 1992) que culminou nos artefatos nucleares representa uma revolução no campo de batalha, uma vez que as superpotências desenvolveram armas táticas nucleares por fusão do núcleo - as "atômicas" – como as empregadas contra o Japão, com o poder de alcance para destruir o inimigo e, em tese, segundo especialistas, limitar os efeitos da radioatividade.

¹⁶ A construção de uma ordem unipolar norte-americana desde a Guerra do Golfo, passando pela crise dos Bálcãs demonstra isto. A emergência da administração de George W. Bush, dos atentados de 11 de setembro, das invasões do Afeganistão e do Iraque, bem como a não-ratificação dos EUA do CTBT (proposto pelo antecessor Bill Clinton) reforçam o cenário de tensões internacionais.

As armas de emprego estratégico, com poder destrutivo em escala geográfica de centenas de quilômetros quadrados, por sua vez, seriam as bombas termonucleares, de faixa megaton, como as bombas de hidrogênio. Conforme Henry Kissinger (KISSINGER, 1957), contudo, este poderio bélico teria por finalidade a *dissuasão* do adversário e não, salvo casos muito extremos, o emprego real. Por efeito dissuasório podemos entender a utilização do poder das armas nucleares como fator de barganha diplomática ou até mesmo de chantagem nas relações internacionais, como a crise dos mísseis instalados em Cuba.

Um fato desde já fica claro: apesar do clamor da comunidade internacional e dos tratados internacionais inaugurados pelo *TNP* objetivam limitar e mesmo a eliminar os artefatos nucleares. Estes últimos estão em grande parte sob controle das grandes potências nucleares, que são as cinco conhecidas. Potências médias como a Índia, Paquistão, Israel e mesmo a Coreia do Norte, seguem com seus programas nucleares com fins militares. Isto, por si só, revela o poder ou, ao menos, a importância estratégica da energia atômica para as relações internacionais.

A hegemonia estratégica dos EUA, como consequência do fim da Guerra Fria, explicitada no episódio iraquiano, – o caso mais notório do enquadramento dos “Estados renegados” –, a desestruturação do espaço iugoslavo e as pressões sobre a Coreia do Norte e sobre o Irã, revelam a disposição de uso da força por parte de Washington. Isto, num primeiro momento, não foi percebido pela diplomacia brasileira em toda a sua extensão. A preponderância da agenda econômica sobre a de segurança, a partir dos anos 1990, bem como a evolução da parceria brasileira com a Argentina, foram fatos que reforçaram a percepção de FHC da necessidade de aderir ao *TNP*. A promessa de que o país teria legitimidade internacional para reforçar as salvaguardas nacionais no âmbito da pesquisa nuclear que avançara como resultado dos programas nucleares brasileiros, assim como a transferência de tecnologia, era a moeda de troca para um comprometimento maior das potências com o total desarmamento e não-proliferação. Nos planos formal e jurídico internacionais, as negociações de redução de armamentos entre EUA e Rússia (START I e II) e de não-proliferação e banimento (CTBT) pareciam promissoras. Mas isto também se relaciona

com a renúncia a um projeto de desenvolvimento e de diplomacia crítica, como será visto mais adiante.

2 O TNP COMO MARCO DO REGIME INTERNACIONAL DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES E O CONTEXTO INTERNACIONAL DE SUA CRIAÇÃO

2.1 O que é o TNP

O *Tratado de Não-Proliferação Nuclear*, elaborado pelos Estados Unidos e pela ex-União Soviética, tinha entre outros objetivos que serão explicitados ao longo desta análise, o de evitar uma guerra nuclear e instaurar uma cooperação internacional para a utilização civil da energia nuclear. O *Tratado* foi aberto para assinaturas a partir de 1º de julho de 1968 e entrou em vigor em 5 de março de 1970. Foi ratificado no final de 2002 por 188 países, inclusive as cinco grandes potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, que são os EUA, Rússia, França, Reino Unido e China, proibindo a sua posse a todos os restantes signatários do acordo.

Este *Tratado* foi concebido por norte-americanos, soviéticos e britânicos como forma de estabelecer o fim da proliferação nuclear que havia dado à França e à República Popular da China o acesso a este formidável recurso de poder estratégico-militar, tecnológico e diplomático. Sua elaboração deu-se em 1967, não por acaso o ano do *Tratado do Tlatelolco*, que tornava proscrito o uso e desenvolvimento de arsenais nucleares da América Latina.

O TNP, inicialmente negociado para vigorar por um prazo de 25 anos, teve a sua vigência prorrogada por tempo indeterminado em 11 de maio de 1995, pela Conferência de Revisão e Extensão, quando a delegação brasileira somente compareceu como observadora. Até 1998, o Brasil não participava desse *Tratado*, que

conta atualmente com mais de 185 Estados signatários, sendo que um dos seus mais recentes membros é o Timor Leste. Entre os que permanecem afastados do *TNP*, encontram-se os seguintes: Índia, Paquistão e Israel (considerados "potências nucleares não-declaradas" ou *potências nucleares de fato*), dentre os atores internacionais que são considerados potências médias e cujo entorno regional caracteriza-se por sérios tensionamentos¹⁷ no campo da segurança e defesa.

Embora tenha sido assinado em 1º de julho de 1968, sua negociação se prolongou de 1965 a 1968, em Genebra, no chamado *Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações*, antecessor da atual *Conferência de Desarmamento*. O Brasil, como membro do Comitê, participou ativamente da negociação e, antes disso, da elaboração pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, dos princípios que deveriam orientar os negociadores.

Em princípios de 1968, os Estados Unidos e a União Soviética, na qualidade de co-presidentes do *Comitê de Desarmamento*, apresentaram aos demais membros uma proposta final de texto para o *Tratado*. O Governo brasileiro avaliou, na época, durante o governo militar de Costa e Silva, que não poderia apoiar o documento americano-soviético, por entender que não satisfazia os princípios adotados anteriormente. Defendia o Brasil, principalmente, que se deveria buscar um tratado de proibição abrangente das armas nucleares, que evitasse, sobretudo, legitimar a posse de tais armas por parte de uns poucos países mais avançados na corrida tecnológica nuclear.

Em vez de continuar a negociação, como proposto pelo Brasil, americanos e soviéticos passaram a propor ativamente a aceitação do novo texto, que acabou sendo aprovado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 12 de junho de 1968. Em princípio, as únicas potências nucleares que concordaram com o *TNP* foram os EUA, a Grã-Bretanha e a União Soviética. A China e a França só aderiram ao Tratado muito depois, em 1992. O Brasil não se reconciliou com o *TNP*, apesar dos apelos insistentes feitos ao longo dos anos, por parte de parceiros muito próximos na comunidade internacional.

¹⁷ Em maio de 1998, alguns meses antes da adesão brasileira, Índia e Paquistão realizaram testes nucleares.

O texto do *TNP* começa pela enumeração de uma série de considerações que servem como explicação dos motivos que levaram os Estados a concluí-lo. Nesses parágrafos preambulares, os Estados-Partes concordam, entre outros aspectos, no seguinte:

a) alertar para o perigo de guerra nuclear e afirmar que a proliferação de armas nucleares faria aumentar o risco desse tipo de confronto;

b) comprometer-se a facilitar a aplicação de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) em atividades nucleares pacíficas;

c) afirmar que os benefícios da aplicação pacífica da energia nuclear devem favorecer todos os Estados-Partes e comprometer-se a participar no "mais amplo possível" intercâmbio tecnológico para fins pacíficos;

d) declarar a intenção de cessar a corrida nuclear armamentista e de adotar medidas que visem ao desarmamento nuclear;

e) continuar negociações para proibir completamente testes nucleares explosivos, e

f) contribuir para a distensão internacional e o fortalecimento da confiança entre os Estados, de modo que se facilitem a cessação da produção de armas nucleares, a liquidação dos arsenais existentes e a eliminação das armas nucleares no contexto de um tratado de desarmamento geral e completo, sob efetivo controle internacional. Caberia primordialmente à AIEA, além do clássico mecanismo de pressões bilaterais e multilaterais entre os atores do sistema e que hoje se consagram como fazendo parte do regime da não-proliferação.

Na parte substantiva, o *Tratado* estabelece duas categorias de Estados-Partes: os Estados militarmente nucleares (*nuclear-weapon States*) e os Estados militarmente não nucleares (*non nuclear-weapon States*). Os Estados militarmente nucleares são definidos no próprio *Tratado* como aqueles que construíram e fizeram explodir um artefato nuclear antes de 1º de janeiro de 1967, ou seja, apenas EUA, União Soviética (atual Federação Russa), Reino Unido, França e China. Os demais permanecem para sempre como Estados militarmente não nucleares. Para facilitar o texto, eles serão referidos simplesmente como Estados ou potências nucleares e Estados não-nucleares.

Analisando os dispositivos do *Tratado*, a obrigação específica dos Estados nucleares, segundo o *TNP*, é a de não transferir armas nucleares e outros explosivos nucleares para nenhum outro Estado, nem ajudar na fabricação de armas nucleares e outros explosivos nucleares por nenhum Estado não-nuclear (Artigo I).

As seguintes obrigações incidem tanto sobre as potências nucleares quanto sobre os Estados não-nucleares:

a) não fornecer materiais e equipamentos nucleares a Estados não-nucleares, exceto se os materiais nucleares em questão forem submetidos a salvaguardas da AIEA (Artigo III. 2);

b) facilitar o intercâmbio "mais amplo possível" de equipamentos, materiais e tecnologia nuclear para fins pacíficos, e cooperar no desenvolvimento de aplicações pacíficas da energia nuclear, *com as devidas considerações para com as necessidades das áreas em desenvolvimento do mundo* (Artigo IV.2);

c) efetuar negociações "em boa fé" sobre medidas efetivas para a cessação da corrida armamentista nuclear em data próxima e para o desarmamento nuclear, e sobre um *tratado de desarmamento geral e completo sob controle internacional estrito e eficaz* (Artigo VI).

Os Estados não-nucleares estão também sujeitos às seguintes obrigações específicas:

a) não receber, construir ou adquirir de nenhuma maneira armas nucleares e outros explosivos nucleares, e não receber assistência para esse fim (Artigo II);

b) aceitar salvaguardas da AIEA sobre suas atividades nucleares com fins pacíficos, em seu território ou sob sua jurisdição e controle (Artigo III.1 e III.4).

O *TNP* também permite que os benefícios potenciais das explosões nucleares pacíficas sejam compartilhados com os Estados não-nucleares. Esta última possibilidade permaneceu teórica, pois não se tem notícia de um país não-nuclear que tenha tido acesso à informação pertinente a explosões nucleares pacíficas. Em contrapartida, nunca foi resolvida a divergência sobre se seria ou não possível a classificação de uma explosão não-nuclear como pacífica. A tendência amplamente majoritária é no sentido de negar a possibilidade de explosões pacíficas.

Por fim, o *TNP* se constitui em matriz do regime internacional da não-proliferação nuclear, então em formação entre os anos cinquenta e sessenta. Esta não-proliferação é denominada na literatura como “horizontal” quando trata da questão de países que não possuem armas nucleares e de “vertical” quando se refere às normas do tratado que contêm dispositivos sobre o desarmamento e sobre o acesso à tecnologia para fins pacíficos. Seus três pilares, portanto, são a não-proliferação, a cooperação para fins pacíficos e o desarmamento.

A evolução internacional, com o fim da Guerra Fria, possibilitou que os Estados Unidos e demais potências nucleares barganhassem a extensão do *TNP* por tempo indefinido em troca da manutenção do compromisso dos Estados nucleares na eliminação futura de todos os arsenais atômicos e no banimento dos testes nucleares assinado em 1996 – o CTBT. Além disso, os objetivos acima elencados devem ser verificados periodicamente, a cada cinco anos, como forma de verificação, por parte da comunidade internacional, se estão sendo observados e implementados tanto pelos Estados nucleares como pelos não-nucleares.

2.2 Conjuntura internacional da criação do tratado de 1968 e a *detête*

2.2.1 Antecedentes – a origem da energia e das armas nucleares

A origem do programa nuclear norte-americano – o *Projeto Manhattan*¹⁸ – se iniciou em 1942, em Los Alamos (local do 1º teste, em julho de 1945), Alamogordo e Roswell, no estado do Novo México. Sob a supervisão do cientista Robert Oppenheimer, o projeto científico levaria à supremacia do país a um tipo novo e mortal de armamento cujo objetivo primeiro era garantir a hegemonia militar norte-americana no sistema internacional que surgiria após o final da Segunda Guerra. Nesse sentido, especula-se hoje em dia que o lançamento das bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, em um momento do conflito em que o Japão se encontrava esgotado economicamente e à beira da rendição militar tinha

¹⁸ *Projeto Manhattan* foi desenvolvido nos anos iniciais da Segunda Guerra Mundial pelo general Groves e contou com a sua operacionalização por cientistas como Robert Oppenheimer e Enrico Fermi durante os anos Roosevelt.

outras finalidades. Além do propósito, eticamente inaceitável, de testar as bombas de urânio e plutônio em vidas humanas, havia outro objetivo, que era a demonstração de força para garantir a contenção da segunda potência que emergiu do conflito, a União Soviética de Joseph Stálin.

Mais tarde, com o advento da Guerra Fria, no começo dos anos cinqüenta, houve o desenvolvimento da bomba de hidrogênio por parte dos Estados Unidos, que foi seguido pela União Soviética e pelo Reino Unido. Naquela época, quando as explosões ocorriam na atmosfera, as conversações entre estes países, levariam à criação da Agência de Energia Atômica, juridicamente fazendo parte da estrutura da ONU. Além disso, o Presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, propusera um programa de apoio ao uso pacífico da energia nuclear (para os demais países que ainda não detinham a tecnologia), conhecido como “Átomos para a Paz”.

Desde essa época, as três primeiras potências nucleares já haviam inclusive desenvolvido a bomba de fusão do núcleo do átomo (termonuclear ou de hidrogênio), considerada pelos especialistas como arma estratégica. Já as bombas – A – atômicas propriamente ditas, como as lançadas sobre o Japão, são táticas de batalha. Iniciava-se uma corrida armamentista, sendo que a Inglaterra teve sua primeira bomba H em 1957. A preocupação com a mais mortal das armas de destruição de massa e com a sua não-proliferação data, portanto, do momento em que o monopólio americano havia sido rompido no curso dos anos 1950. Até o começo daquela década, quando somente Washington e Moscou detinham esse tipo e arsenal, não houve sérios esforços concretos para estancar a proliferação, visto que a Grã-Bretanha era tradicional aliada e membro da OTAN.

Assim, depois da resistência inicial dos EUA em impedir que Londres se tornasse uma potência nuclear, a questão da proliferação somente adquiriria vulto no começo dos anos sessenta. Por essa época, quando França e República Popular da China já haviam detonado suas bombas, houve, no contexto do Tratado de 1963, de proibição de explosões atmosféricas, o empenho dos EUA, da URSS e do Reino Unido de elaboração do *Tratado de Não-Proliferação* se fez sentir. É bom lembrar que é nestas três nações que se encontra depositado o instrumento do *Tratado*. Mas outro aspecto deve também ser enfatizado. A preocupação com o tema da não-proliferação,

que então surgia com toda a força na década de 1960, estaria longe de ser pelos motivos de paz e segurança, como ficou claro ainda no final da Segunda Guerra:

A reação às explosões sobre o Japão provocou uma preocupação mundial com relação aos prováveis efeitos desta terrível arma de destruição de massa. Durante algum tempo os Estados Unidos mantiveram o monopólio do poder nuclear. Os norte-americanos, com efeito, não haviam hesitado em utilizar a bomba atômica contra um adversário já praticamente vencido. Que não fariam estes com esta arma, em circunstâncias menos favoráveis, caso **não precisassem temer uma represália também nuclear?**(grifo nosso). Durante o outono de 1945, Atlee pressionou fortemente o governo americano com relação ao monopólio atômico. Sua pressão culminou, em novembro daquele ano, com uma conferência anglo-americana-canadense, que sugeriu o estabelecimento de uma comissão das Nações Unidas para apresentar propostas de controle da energia atômica, visando assegurar sua utilização para fins pacíficos. Mas esta sugestão foi ignorada por negociadores americanos posteriores sob a alegação de que prejudicava sua posição nas Nações Unidas, na qual pareciam defender o controle internacional das armas nucleares. À medida, porém, que os meses se passavam, tornou-se bastante claro que o governo americano estava decidido a reter uma posição monopolística, sem levar em consideração o nível anterior da cooperação anglo-americana no Projeto Manhattan. Finalmente, no dia 1º de agosto de 1946, o Ato McMahon, assinado pelo Presidente Truman, impediu taxativamente o desenvolvimento da cooperação anglo-americana no campo nuclear. Isto até o ano de 1958, quando os dois países negociaram e concluíram um novo acordo de cooperação nuclear. (HOME, 1975).

Este comportamento dos Estados Unidos com relação à Grã-Bretanha, um tradicional parceiro estratégico, já na década de 1950, como havia sido referido antes, evidencia a série de obstáculos que a primeira potência nuclear da história criou para a disseminação da tecnologia nuclear. As conferências e tratados posteriores sobre a questão do desarmamento nuclear, nos quais se contextualizará o *TNP* nos anos de *détente*, na segunda metade dos anos sessenta, revela que o poder nuclear é um recurso formidável para quem o detém. Ainda parece ser assim, uma vez que a nação americana, 13 anos após o fim da URSS ainda detém estes arsenais, assim como de resto, todos os demais países que já possuíam armas nucleares.

Até 1949, ano da primeira bomba "A" soviética, os norte-americanos tiveram a hegemonia absoluta dessa arma. Com a gradual evolução do poderio soviético, sempre em resposta à corrida armamentista imposta pelos Estados Unidos, a mútua destruição assegurada tornou-se uma realidade. A consequência disso para o sistema internacional foi que o papel estratégico dos arsenais nucleares, cada vez mais

sofisticados, tornou-se um fator condicionante da Guerra Fria, embora não fosse a sua razão, como asseverou Vizentini na obra *História do Século Vinte*, 1998.

Conforme esse autor, a reorganização do sistema internacional no pós-guerra é a chave para a compreensão do papel das armas nucleares nas relações internacionais. Posteriormente, o *TNP* como o arcabouço jurídico que legitimou a posse dos arsenais pelas cinco potências nucleares, que eram as mesmas. A partir de 1971, com a entrada da China continental, como detentora de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, demonstra que, se as armas nucleares não eram uma condição determinante do conflito bipolar, pelo menos eram um dos atributos militares de poder que qualificava a condição de superpotências e das potências.

Ao final do conflito mundial, nas Conferências de Yalta e Postdam (ambas em 1945), foram definidas as principais regras da diplomacia mundial que levariam à legitimação e à contenção do espaço soviético, mas também à emergência de duas superpotências e à sensível diminuição do poder anglo-francês. Era uma nova era nas relações internacionais que surgia. A Guerra Fria, que evoluiria para um verdadeiro sistema de poder tinha na bomba como seu símbolo, passou de um conflito para um sistema internacional tendente a um oligopólio (a pentarquia de Kissinger), mas que era, de longe, liderado pela potência norte-americana.

Contudo, antes que se evoluísse para a coexistência pacífica entre as superpotências, as relações internacionais conheceriam momentos de grande tensão. A razão disso era que a União Soviética tornara-se um ator regional, político, ideológico e militar contestador da ordem americana do imediato pós-Segunda Guerra (quando realmente os Estados Unidos tiveram a hegemonia do sistema internacional até os acontecimentos da geopolítica de 1948- 1949¹⁹).

Desde o advento de sua primeira bomba atômica, às vésperas da última Conferência entre os aliados – a de Potsdam, os Estados Unidos procuraram manter

¹⁹ A criação da OTAN se deu em 1948, visando estender, através da legitimidade internacional, o controle militar norte-americano adquirido sobre parte do continente durante a Segunda Guerra. Naqueles anos finais da década de 1940, houve acontecimentos importantes, como o bloqueio de Berlim e a guerra civil grega. A derrota comunista neste país impediu uma eventual derrota estratégica para o Ocidente. Contudo, a vitória de Mao-Tsé Tung, na China, levaria a um reforço do bloco socialista. Gradualmente, a hegemonia norte-americana seria contestada politicamente

sua posição de liderança recém conquistada em 1945. A bomba de hidrogênio nos anos cinquenta (após a detonação da primeira bomba H no Pacífico no começo daquela década, que estava na faixa de megatom, muito mais poderosa que a de Hiroshima) e os mísseis balísticos intercontinentais em começo dos anos sessenta, visavam aumentar a distância de poder dos EUA em relação à URSS. Contudo, equilibrando a paridade estratégica com os norte-americanos, os soviéticos lograram as mesmas conquistas tecnológicas. Além disso, a vitória comunista na China, em 1949 e a eclosão da Guerra da Coreia, em 1950, aprofundaram a rivalidade americano-soviética que crescia desde 1947 e a crise do bloqueio de Berlim Ocidental.

Em contrapartida, já na segunda metade dos anos cinquenta, houve a gradual recuperação econômica e a gestação da integração europeia na criação do seu mercado comum, quando a economia alemã colhia os frutos do *Plano Marshall*²⁰. No mesmo sentido, o Japão, peça-chave para os EUA conterem a China, tornaram-se economicamente beneficiários do mercado norte-americano. Contudo, os resultados dessas políticas que visavam ao fortalecimento de aliados contra o comunismo, fizeram com que o poder econômico (no caso europeu e japonês) e militar-estratégico (no caso soviético), apresentasse suas primeiras fissuras²¹.

A nova realidade dos primeiros anos da década de sessenta, não obstante, faria com que a rigidez inicial da bipolaridade fosse substituída gradual e crescentemente, sob a égide norte-americana, por um condomínio do poder mundial – que se mantém até hoje – e que perpassa sistemas internacionais específicos sob determinadas hegemonias. Assim, passo a passo, os Estados Unidos, em colaboração com o Reino Unido e com a União Soviética, elaboraram uma série de acordos e negociações em temas que se convencionaram chamar de "segurança e defesa" e que diziam respeito a alianças militares e à limitação de tecnologias sensíveis como a nuclear e a missilística, sensivelmente relacionadas entre si.

pela URSS e restringida economicamente pelos aliados-rivais (Alemanha, Japão, França, esta mais politicamente) no final dos anos 1950 e começo dos anos 1960.

²⁰ *Plano Marshall, 1947*. Plano norte-americano de ajuda financeira a baixíssimas taxas de juros e altos investimentos de capitais para a reconstrução europeia com o fito de criar um importante mercado consumidor para o escoamento da produção norte-americana além de reverter tendências anti-capitalistas dos movimentos socialistas europeus que influenciavam a política europeia dos anos quarenta. Foi concebido também como forma de evitar a ruptura do sistema de mercado na Europa Ocidental e ser o aspecto econômico da contenção do nascente bloco socialista.

²¹ Ver VIZENTINI, *História do século vinte*, Porto Alegre: UFRGS, 1998.

2.2.2 Contexto internacional

Para compreender melhor o ambiente internacional que levaria à criação do *TNP*, é necessário que se faça uma rápida digressão acerca das relações internacionais daquela época.

O mundo vivia a fase de distensão nas relações americano-soviéticas após a crise dos mísseis que Nikita Krushhev instalara em Cuba em 1962. A paridade estratégica e a destruição mútua assegurada em meados daquela década por força da corrida armamentista condicionou, além de outros fatores (dissensão sino-soviética, retirada da França da OTAN, engajamento americano no sudeste asiático, recuperação das economias alemã e japonesa), um ambiente propício para a cooperação entre as duas superpotências levando ao que Craig denominou de *a Guerra Fria enquanto sistema* (CRAIG,1995).

Um exemplo da nova fase nas relações americano-soviéticas foi o primeiro tratado internacional na área nuclear. Tratava-se do *Tratado de Moscou*, de 1963 e que serviria de pedra angular para a concepção do futuro tratado de não-proliferação. Esse tratado bilateral entre as superpotências proibia a realização de testes na atmosfera e demonstrava ao mundo que ambos os mais poderosos Estados nuclearizados convergiam em determinadas questões sensíveis da política internacional como a nuclear. Assim, esse tratado representou o grau de destruição que ambas as nações detinham em termos de potencial destruidor. O começo da década de sessenta consagrava a era termonuclear, cujas origens remontam à bomba de hidrogênio a qual, desde o final dos anos cinqüenta, vinha sendo desenvolvida por americanos e soviéticos. As armas nucleares, como mencionado antes, agora, dividiam-se em suas espécies: as táticas de batalha, similares às primeiras bombas atômicas (eram estas as que chineses e franceses possuíam nos anos da distensão entre EUA e URSS) e as termonucleares, de faixa megaton, com objetivos estratégicos, capazes de destruir cidades inteiras.

A corrida armamentista nuclear tinha chegado a um nível inimaginável em termos de potencial destruidor (várias vezes o planeta), com silos de mísseis intercontinentais espalhados pelos territórios americano e soviético. Além disso, os

aviões bombardeiros, submarinos e as bases norte-americanas na Europa Ocidental e na Turquia não poderiam disseminar-se para outras nações, pois a posse desse tipo de arma poderia alterar a posição de potências de segunda ordem e desequilibrar a hegemonia dos dois grandes Estados nucleares, tornando menos estratégicas a posse dessas armas. Se elas não eram a fonte original do poder destes dois países, ao menos condicionavam, até certo limite, as relações de poder entre os dois Estados e os demais membros do sistema.

Após a inevitável entrada da França e da China no "clube atômico", a preocupação de não-proliferação foi a de evitar que países de pouca expressão, mas que detivessem esse recurso, pudessem fomentar crises regionais que desestabilizassem o equilíbrio de poder entre as cinco potências nucleares.

Nesse sentido, mesmo na época do tratado de proibição parcial de testes nucleares conhecido como o *Tratado de Moscou*, os Estados Unidos, já sob John Kennedy, apoiados pela União Soviética, que chegaram a um acordo de coexistência pacífica com os norte-americanos após a crise de 1962, começam, nos bastidores da grande política internacional e da diplomacia, as tratativas em torno de um tratado multilateral de proscrição de armas nucleares. Esses países pensavam em um dispositivo jurídico que teria uma reserva de direito, ou seja, uma ressalva que legitimasse seu poder nuclear. Assim, à medida que os Estados não-nucleares assinassem e ratificassem o *Tratado*, a posição de únicos atores políticos a ter, pelo Direito internacional, a posse e uso de armamentos nucleares ficaria restrita apenas aos cinco Estados nucleares.

Além disso, as condições que seriam estabelecidas em suas cláusulas não só abarcariam o sistema já existente de salvaguardas da AIEA como também passariam a condicionar o fornecimento de cooperação técnica e transferência de material, equipamentos e tecnologia de enriquecimento de urânio. As condições eram de que os demais países renunciassem expressamente ao uso de armas nucleares, além de um regime mais rígido de fiscalização e controle das usinas e instalações a fim de garantir o cumprimento desses objetivos, que ficaria a cargo da própria AIEA.

Aliado a esta conjuntura, aconteceu a irrupção do Terceiro Mundo – enquanto ator coletivo internacional – com as Conferências de Bandung e da UNCTAD, do G-77

e com o impacto da descolonização afro-asiática. Esse acontecimento de grande importância nas relações internacionais favoreceu as demandas dos países em desenvolvimento. A partir de então, as nações do Hemisfério Sul buscariam não somente uma inserção internacional autônoma frente aos blocos soviético e ocidental, mas a contestação da estrutura do próprio sistema. Isso ficou claro na postura terceiro-mundista que caracterizou a Assembléia Geral das Nações Unidas ao reivindicar uma nova ordem internacional (NOEI) a partir dos anos sessenta. Aprofundou, também, a tendência de tornar o Conselho de Segurança, cujos membros permanentes eram os únicos detentores de armamentos nucleares, como o símbolo da concentração de poder mundial.

Assim, abriam-se espaços importantes para uma atuação mais arrojada de países como o Brasil nas relações internacionais, o que possibilitou margem para a contestação do regime de não-proliferação que nascia com o *TNP*. Isso estava em consonância com as necessidades do Brasil de aprofundar seu processo de industrialização por substituição de importações a fim de conquistar novos mercados para exportar bens de capital (inclusive sofisticados).

Bens de alto valor agregado como componentes de alta tecnologia, com o uso inclusive da energia nuclear, portanto, passaram a ser vitais nos cálculos de política exterior do país. A busca da autonomia na detenção de materiais de uso civil bem como para a indústria bélica nacional são fatos mais que suficientes para embasar uma postura de contestação ao *TNP* como inibidor de transferência de tecnologia sensível na era da Terceira Revolução Industrial que começava à época.

2.3 O nascente regime internacional de não-proliferação e o papel das armas nucleares no equilíbrio de poder entre as potências e o impacto do pós-Guerra Fria

A origem do que mais tarde se convencionou chamar de "regime de não-proliferação nuclear"²² vem dos anos iniciais da Guerra Fria. Com as explosões das

²² Para Georges Lamazière, em sua obra *Ordem, hegemonia e transgressão*, Brasília: IRBR-FUNAG- Centro de Estudos Estratégicos, originalmente de 1998, p.35-59, também publicada na coleção do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, cita a caracterização de David Fischer (1987) para o regime de não-proliferação nuclear. Este

bombas soviéticas (1949) e britânica (1952), essas duas nações romperam o monopólio que os norte-americanos detinham no campo nuclear. Estes dois países passaram, não obstante, a constituir, com os Estados Unidos, o que ficaria conhecido a partir dos anos sessenta como o "clube nuclear".

Uma série de encontros de alto nível e acordos bilaterais entre esses países, mais tarde foi levado ao nível multilateral com a criação da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA. Essa agência, criada na década de cinquenta, como instituição especializada das Nações Unidas, levou à política de não-proliferação como seria conhecida no futuro. Como uma forma de garantir a estabilidade do sistema internacional e evitar que formidável conquista tecnológica se disseminasse pelo globo, a AIEA se caracteriza como uma estrutura hegemônica de poder que, aparentemente, retira das grandes potências nucleares a responsabilidade por tentar impedir o acesso das demais nações às conquistas da tecnologia do átomo, mas que serve aos objetivos daqueles Estados. Os conhecidos aspectos militares, assim como motivos de monopólio do segredo da obtenção dessa forma de energia, com reflexos na indústria civil, justificariam a não-proliferação. Contudo, o argumento jurídico e formal-diplomático, seria a busca por um ambiente internacional livre da ameaça de armas nucleares.

Nesse contexto, países como o Brasil, que vinham justamente tentando um desenvolvimento nacional a partir da criação de indústria e de tecnologia próprias, teriam, naturalmente, óbices a esse comportamento por parte das potências nucleares. Levando-se em conta que se buscava, no caso brasileiro, desde Vargas, condições de diversificar a matriz energética do país, a obtenção da tecnologia nuclear era desejável pelo país. Os resultados concretos obtidos a partir da era Geisel já eram, portanto, pensados desde os anos trinta em relação ao petróleo, à informática, à indústria pesada e à energia nuclear.

se compõe de normas que proíbem a proliferação como o *TNP* e tratados regionais como o de Tlatelolco e Rapatonga, que criam zonas livres de armas nucleares; de acordos complementares como o *Tratado de Moscou*, de 1963; garantias de salvaguardas da AIEA, EURATOM, OPANAL e ABACC (estas três últimas de alcance regional); de resoluções das Nações Unidas (como a apresentada para condenar os testes da Índia e Paquistão em 1998); de sistemas nacionais de verificação (cujo caráter é unilateral e que países que não pertencem ao TNP como Israel possuem) e do grupo informal de supridores nucleares – o NSG.

Dessa forma, desde o final da Segunda Guerra Mundial e durante os cinquenta anos da Guerra Fria, a questão nuclear suscitou o nascimento de um regime internacional de segurança próprio e que simbolizava a desigualdade de status e de poder que opunha nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Além disso, os acordos entre as potências nucleares que gradualmente iam configurando um conjunto de regras inicialmente bilaterais, trilaterais e regionais, até culminar com um regramento global como o *TNP*, demonstrava que a bipolaridade também consistia em um sistema entre as duas superpotências e assinalava que havia limites para a rivalidade americano-soviética.

Para além das simplificações do que teria sido a Guerra Fria, havia fatos incontestáveis: tanto era uma realidade a contenção da URSS como não é menos verdadeiro que os EEUU tentaram bloquear o acesso do Reino Unido – seu mais fiel aliado – à posse da energia nuclear. No que concerne ao próprio *TNP*, ao Tratado de *Tlatelolco* e à AIEA, constituíam-se em arcabouços jurídicos e institucionais do nascente regime da não-proliferação. Na mais perfeita linha do pensamento realista, essas estruturas eram como instrumentos de política de poder habilmente utilizados contra outras unidades políticas do sistema que objetivavam aumentar seu peso internacional (caso do Brasil, Índia etc.).

As origens do regime de controle de não-proliferação de tecnologia nuclear²³ remontam à declaração dos EEUU, Reino Unido e Canadá sobre a energia atômica a fim de criar condições de que as informações técnicas sobre esse tema fossem disseminadas, já em 1946. Um ano antes, com o *Relatório Acheson-Lielienthal*, apresentado perante a ONU, desenvolveu-se a idéia de permitir atividades nucleares pacíficas em outros países desde que houvesse condições para a supervisão das atividades nucleares e controle das instalações. Essa era a idéia que levaria à criação da AIEA e de tratados como o *Tlatelolco* e o *TNP*.

Em seguida, com o chamado *Plano Baruch*, do representante da delegação norte-americana na ONU, Bernard Baruch, foi formalmente proposta a idéia de se criar um organismo internacional especializado em lidar com a questão nuclear. Na época, a

²³ Sobre isto ver FELÍCIO, José Eduardo M. Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na nova equação de poder internacional. In: FONSECA, Gelson Jr. & CASTRO, Sérgio H. N. *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994.

proposta não prosperou porque tal organismo teria a propriedade e controle das usinas e do ciclo de processamento do combustível nuclear em todo o mundo, o que não agradou àquelas nações que não detinham a posse de energia atômica. Desta forma, ainda em 1946 foi criada uma lei nos Estados Unidos, a primeira Lei de Energia Atômica ou Lei McMahon, a qual condicionava a cooperação nuclear entre países ao compromisso de limitar o uso da energia nuclear apenas para fins civis e comerciais.

Em 1953, como visto, o Presidente Eisenhower propôs na ONU o famoso programa "Átomos para a Paz", um conjunto de princípios e intenções a respeito de como se faria a cooperação internacional quanto à energia nuclear e que previa a criação de uma organização responsável pelo assunto e que promoveria o uso pacífico da energia nuclear. De concreto mesmo havia inúmeros acordos bilaterais entre as potências nucleares (em especial os Estados Unidos) e os demais países que condicionavam a exportação de material sensível e instalações para construção de usinas ao compromisso de não utilização para fins bélicos - as "salvaguardas". É nesse contexto que deve ser compreendido o começo da política nuclear brasileira e de sua posterior postura de não aceitar o tratado de 1968 durante a Guerra Fria e parte dos anos noventa.

Um ano mais tarde, os EEUU criam nova lei sobre a energia nuclear com maiores exigências na exportação de material e instalações para terceiros países, ou seja, que o país importador (o qual evidentemente não possuía o segredo da energia nuclear) fornecesse garantias de uso pacífico e aceitasse as salvaguardas. Estas, mais tarde estariam a cargo da futura AIEA, criada em 1957, com sede em Viena, fruto de uma conferência das Nações Unidas um ano antes, em Nova York. A Agência Européia de Energia Atômica (EURATOM), criada na mesma época, encarregava-se da verificação e de inspeções das salvaguardas originalmente previstas nos acordos bilaterais dos EUA com nações européias.

Dois importantes fatores que iriam levar à criação de um tratado regional (Tlatelolco)²⁴ e o próprio *TNP*, institucionalizando o nascente regime de não-proliferação

²⁴ *Tratado do Tlatelolco*, México, 1967. Propõe, no âmbito latino-americano, o controle e uso pacífico da energia nuclear, além da proscrição de armas nucleares da América Latina. Ao contrário do *TNP*, representa uma restrição voluntária e responsável ao exercício da soberania no uso bélico. Assinado pelo governo brasileiro de Costa e Silva em 1967, seria ratificado somente em 1994, no governo Itamar Franco.

seriam o tratado assinado pelos EUA e pela URSS, de proscrição de testes na atmosfera – o célebre *Tratado de Moscou*, de 1963 –, e o surgimento de duas novas potências nucleares, a França (1960) e a China (1964). Ambas seriam admitidas, pelo texto do tratado de 1968, juntamente com as três primeiras, como as cinco potências nucleares declaradas e legalmente aceitas a deter a posse de armas e de tecnologia nuclear perante o Direito Internacional.

No começo dos anos setenta, o sistema de salvaguardas se afirmaria. Com a criação do Comitê Zangger, em 1970, formou-se um grupo de especialistas para tratar da exportação de materiais nucleares a países não detentores de capacidade nuclear. Cumpre não esquecer que estes supridores, mais tarde organizados através de seus países no Grupo de Supridores Nucleares, são empresas dos países desenvolvidos e detentores da tecnologia nuclear. Assim, desde a década de setenta, dois aspectos têm preocupado as grandes potências: o militar-estratégico, que era mais visível durante a Guerra Fria, e o comercial, pelo potencial econômico e de valor agregado que representa tal tecnologia na pauta de exportações.

Esse grupo foi responsável pela criação de uma lista de bens e instalações a serem comercializados no campo nuclear. Além disso, a partir de 1975 passou a reunir-se em Londres, constituindo o "Clube de Londres", em caráter informal e que teria por objetivo reger as relações comerciais dos países desenvolvidos com as nações em desenvolvimento e mesmo com os desenvolvidos que quisessem adquirir materiais e tecnologia. A França, nos anos setenta, não fazia parte do grupo e não aderiu, durante os anos da bipolaridade, ao *TNP* assim como a China, mormente fossem elas aceitas como potências nucleares legalmente por vários aspectos²⁵. O advento do Clube de Londres reforçou o regime de salvaguardas da AIEA.

As relações do que está acima exposto com o *TNP* são importantes porque todo membro do *Tratado* deve se submeter às inspeções da AIEA que conta com o assessoramento deste grupo de supridores. O Brasil seria afetado de forma negativa em sua busca por transferência de tecnologia no bojo do acordo com a RFA e em virtude da recusa em aderir ao *TNP* por pressões do governo norte-americano que via

²⁵ Apesar da diplomacia de De Gaulle que era autonomista e retirou o país da Otan, cuja volta só ocorreria com Chirac após as detonações no pacífico em 1995, a França era um bastião do Ocidente e os Estados Unidos de Nixon em diante se acercariam da China através da aliança elaborada por Kissinger nos anos setenta.

com desconfiança a política externa pragmática dos governos militares brasileiros. A tentativa de lograr uma tecnologia autônoma brasileira mediante parceria com a Alemanha Ocidental e a ruptura dos acordos com a Westinghouse eram vistas como negativas pelos EUA, pois não só o Brasil poderia deixar de ser um mercado consumidor da energia nuclear como poderia converter-se num virtual concorrente em mercados do Terceiro Mundo, sem falar no risco de uma potência nuclear no continente sul-americano fora do controle de Washington.

Especificamente em relação ao papel desempenhado pelas armas de destruição em massa obtidas a partir dos processos de manipulação do núcleo do átomo, como a fissão e a fusão nuclear, temos de considerar que continuam a ser estrategicamente muito importantes para os seus detentores. No plano do direito internacional²⁶, isto é, pelo menos, discutível porque seu emprego como forma de represália a qualquer agressão (e, conforme a interpretação hoje dada pelo governo Bush, a agressão não precisa ser por armamento nuclear) violaria as Convenções de Genebra de 1949, que buscam humanizar as leis da guerra. Pode o seu uso atingir o direito dos países neutros pelos efeitos de destruição e de radiação, até hoje não perfeitamente delimitados. Em 1996, pelo voto de seu Presidente, a CIJ – Corte Internacional de Justiça – em seu parecer, afirma não poder concluir se a arma nuclear é legal ou ilegal em legítima defesa em situação extrema. Segundo Albuquerque Mello, consta dos manuais militares dos EUA que não existiria norma internacional proibindo a sua utilização. Daí que as potências podem utilizar tal argumento em defesa da manutenção de seus arsenais, o que a alusão ao terrorismo reforçaria sua legitimidade

²⁶ Na obra *Direito Internacional Público*, Celso de Albuquerque Mello, no cap. LXVI, n.640 – “A Guerra Nuclear- Armas Nucleares, p.1525-1526, trata da matéria: “Não existe nenhum tratado que proíba a utilização de armas nucleares na guerra. Entretanto, o seu emprego viola inúmeras leis da guerra.” “(...)As leis e usos da guerra proíbem o emprego de armas que causem danos desnecessários ou mesmo ferimentos cruéis.” O autor refere o pensamento do indiano Nagendra Singh, de que a radiação nuclear libera raios gama, nêutrons, que são nocivos aos seres humanos e as partículas alfa e beta, de pouca proporção. Conforme Albuquerque, as armas nucleares, quanto aos seus efeitos de destruição, não se limitam aos objetivos militares como determinam as leis da guerra. Contudo, o autor não aborda que as armas nucleares que detém tal impacto são as de faixa de megatom, como as de hidrogênio, capazes de dizimarem cidades inteiras, pois as táticas, de poder destrutivo mais limitado, estão abaixo do megatom e visam alvos circunscritos, em geral militares. De qualquer modo, é discutível a propagação de radiação pela atmosfera mesmo nestes casos. Por não distinguir beligerantes de não-beligerantes, prossegue o autor, estes armamentos violariam a Convenção de 1949 para a proteção de civis. A obra do indiano, que relaciona as armas nucleares e o Direito Internacional, é mencionada por Albuquerque: SINGH, Nagendra – Nuclear Weapons and International Law (1959). Ver também SCHWARZENBERGER Georg. The legality of Nuclear Weapons, 1958.

no pós-Guerra Fria para seu emprego em casos extremos. Além disso, existem outras explicações para a relevância das armas nucleares no presente cenário internacional.

A primeira razão para isso é a observação empírica e a constatação, num raciocínio singelo, mas nem por isso menos verdadeiro, de que se não fossem importantes, as potências nucleares já teriam se desfeito dos armamentos com o fim da era bipolar. E quase vinte anos depois das conferências entre Reagan e Gorbachev, que iniciaram o desmantelamento dos primeiros silos onde se encontravam vetores, tanto os Estados Unidos como a Federação Russa detêm ainda considerável parcela dos arsenais, a maioria, para dizer o mínimo.

A segunda razão é que existe a forte tendência de que se uma potência militar desenvolva uma arma mais eficaz em termos de potencial destrutivo e de alcance, certamente será imitada pelas demais, gerando uma corrida armamentista. As nações militarmente débeis e não nucleares têm certeza de que poderiam ser vítimas de ataque de uma potência nuclear, portanto, o aspecto positivo de possuir esse tipo de arsenal seria a não-retaliação, por meio bélico, por parte de outra potência nuclear. Pode parecer que este argumento seja típico do conflito bipolar. Entretanto, nenhum ataque militar jamais foi feito à Federação Russa, China ou Índia, em boa medida em razão desse fato. O atual discurso da relevância da economia nas relações internacionais e da busca de um ambiente de paz e prosperidade, considerado como um ideal, esconde motivos de ordem puramente militar que, por não serem veiculados publicamente, mas só no ambiente acadêmico, passam a impressão de que os argumentos da dissuasão nuclear são algo velho e ultrapassado, "do tempo da Guerra Fria".

Aliás, esse chavão tem sido suficiente para explicar uma série de fenômenos e a renúncia a certos atributos importantes de poder. É claro que a comunidade internacional deve lutar para um ambiente de desnuclearização, um objetivo digno, e países como o Brasil, sempre, na Assembléia-Geral, foram um dos seus maiores defensores²⁷. Outra coisa é se desarmar e confiar a proteção contra eventuais ameaças a terceiras potências. Se não existem mais ameaças militares no mundo da Guerra Fria,

²⁷ Ver Araújo Castro e sua atuação nas Conferências de Desarmamento da ONU.

por que os Estados Unidos e outras nações continuam a destinar vultosos recursos²⁸ para seu programa de contínuo desenvolvimento de armas táticas nucleares e estratégicas também? A própria noção de que o subcontinente sul-americano é imune às tensões internacionais deve ser contextualizada a partir de determinados momentos históricos. Se não se pode prever o futuro no longo prazo, o mesmo não se pode dizer das tendências de curto e médio prazo, para o período de 10 a 20 anos, apontam o recrudescimento das tensões internacionais, e a América do Sul pode se tornar um fator de tensões.

Não se está falando na relação de paz entre seus dois principais atores - Brasil e Argentina- mas nas questões hemisféricas concernentes à ação norte-americana na selva amazônica com o pretexto do *Plano Colômbia*. Outros temas sensíveis, como a utilização da água e dos recursos naturais de que o subcontinente dispõe não torna razoável pensar que, uma vez que na atualidade não há sérias tensões regionais que não as da Colômbia, a melhor política seja a de relegar as questões de defesa e segurança a um segundo plano. Uma guerra, quer se goste quer não, pode, a juízo do desdobrar dos fatos que leve a dois Estados ao campo de batalha, ter uma dinâmica imprevisível e até irracional²⁹. Apenas os acordos internacionais não são condição suficiente para convencer uma nação nuclearizada a não utilizar todo seu potencial ofensivo quando necessário para assegurar um interesse de estado em jogo³⁰.

Outra justificativa para seu emprego, *in extremis*, são as razões de custo financeiro mais barato de se desenvolver armas nucleares ao invés de armamento convencional. Seria uma forma considerada segura de garantir segurança e independência a um custo razoável. A rivalidade regional entre dois ou mais contendores, e exemplos não faltam, é outra motivação.

²⁸ Maiores detalhes do programa de desenvolvimento, pelos EUA, de novas armas nucleares, ver nos seguinte sites consultados em 10.08.2004:

Disponível em: <<http://www.fas.org/spp/starwars/crs/RL32130.pdf>; www.fas.org/man/crs/RS21048.pdf>;

Disponível em: <<http://www.fas.org/index.html>; www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/nsi-fact.html; www.fas.org/nuke/guide/index.html e www.hoover.stanford.edu/publications/digest/034/berkowitz.html>.

²⁹ Ver ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UNB, 1979.

³⁰ WALTZ, Kenneth. Peace, stability and nuclear weapons. In: _____. *The use of force, military power and international politics. Fifth Ed.* Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1999. Também KISSINGER, Henry. *Nuclear weapons and foreign policy*. New York: Harper & Row, 1957.

Parece simples e de fato é singelo admitir que armas nucleares ainda tenham seu valor político e militar. Ainda hoje seu uso é passível de ser empregado como recurso de ameaça seja pela MAD – *mutual assured destruction* – destruição mútua assegurada (que ocorria entre EUA e URSS), seja de forma diversa, a fim de coagirem Estados não-nuclearizados a determinadas políticas favoráveis a seus objetivos políticos. Isso, claro, ocorreria em casos muito raros e graves, mas, nem por isso, menos possível de acontecer em casos de conflitos em grande escala.

O atual estado de conflitos que o sistema internacional vive, com sucessivas intervenções armadas dos Estados Unidos, sugere momentos de tensão que trazem de volta a ameaça à paz e à segurança mundiais. Desde o fim da Guerra Fria, criando ou superdimensionando crises,³¹ a política externa norte-americana objetiva impedir que seus interesses políticos e financeiros sejam ameaçados, bem como de seus aliados. Porém, face ao crescente grau de instabilidade econômica e social de áreas do Terceiro Mundo que estão excluídas dos circuitos de prosperidade e riqueza, as intervenções americanas podem criar as condições de futuros conflitos internacionais de grandes proporções³².

Neste sentido, não só são perigosos o emprego e uso de armas nucleares, como também àqueles que não detiverem tal poder bélico terão poucas possibilidades de defesa efetiva. A questão central, que torna tanto as armas nucleares quanto o *TNP* polêmicos, é que para que uma ameaça de grandes proporções possa ser eliminada, todos os atores deveriam renunciar ao seu emprego e isto somente pode ser assegurado com o total e completo desmantelamento dos arsenais nucleares. Se isso não ocorrer, o sistema internacional irá disponibilizar que um pequeno diretório de nações poderosas possa gerir as relações internacionais da forma que lhes melhor aprover, restando aos demais a virtual subordinação.

³¹ Paulo F. Vizontini, em *História do século XX*, refere-se aos *conflitos de média e baixa intensidade* conforme seja o objetivo de impedir que pequenos países saiam de sua órbita de influência ou que potências médias possam representar a mais remota ameaça à estabilidade regional.

³² Os casos do Iraque, Afeganistão e ex-Iugoslávia são, nesse sentido, emblemáticos do grau de instabilidade que a política norte-americana tem causado no ambiente internacional.

Com a Presidência Bush, a despeito da retórica diplomática de compromisso com a não-proliferação, o nível de tensões internacionais aumentou³³, com a não-ratificação do tratado de banimento de testes nucleares (CTBT). Em 2003, retomaram-se pesquisas sobre armas nucleares de baixa intensidade. O advento dos atentados de 11 de setembro serviu de pretexto para que a ameaça de terrorismo gerasse a reação com uma “guerra ao terror”, uma vez que armas nucleares poderiam ser obtidas por grupos paramilitares, com conexões com os “estados renegados”. O caso da invasão do Iraque pelas tropas norte-americanas, em 2003, representaria uma demonstração das conseqüências da ação destes “atores recalcitrantes à nova ordem”.

Como nos explica o vice-almirante da reserva, engenheiro naval e nuclear, Othon L. P. da Silva, em seu artigo para Consultor Jurídico do *Estadão*, intitulado *Brasil pode recusar protocolo adicional de energia nuclear*:

Militarmente, os artefatos nucleares podem ser classificados em duas formas: armas de destruição de massa e inibidoras de concentração de forças. Os poderosos artefatos de fusão (bombas de hidrogênio) e os de fissão de maior porte serão sempre armas de destruição de massa. Mesmo os armamentos de fissão ou fusão de baixa potência, se usados contra populações civis, serão considerados como de destruição de massa (SILVA, 2004).

Neste cenário, no qual existem sinais hoje do recrudescimento da unilateralidade do governo Bush, não adiantará o princípio da igualdade jurídica dos Estados que, hoje, se converte mais em ideal do que em realidade. Um simples exame da conjuntura mundial dos últimos 15 anos mostra que, ao contrário do que se imaginava com o final da Guerra Fria, vive-se hoje um cenário de maiores perigos. O terrorismo, que é um sintoma do grau de instabilidade por que o sistema hoje passa, é um fato que põe em risco a segurança internacional. Com raízes sociológicas complexas, que não comportam análise neste trabalho, pode-se, contudo, inferir que a recente onda de atentados por grupos armados se relaciona com a pobreza endêmica e a falta de valores políticos avançados (democracia, direitos humanos) de populações em Estados desestruturados a ser um fator a gerar violência. Mas a alternativa da

³³ Ver artigo do *e-Journal USA: Agenda de Política Externa*, março de 2005: *Presidente George W. Bush: “EUA mantêm firme compromisso com o TNP”*.

principal potência para lidar com este problema pode, ao contrário das expectativas, piorar o cenário já instável das relações internacionais.

3 AS RAZÕES DA RECUSA BRASILEIRA EM PARTICIPAR DO *TNP* E SUAS RELAÇÕES COM UM MODELO DE INSERÇÃO AUTÔNOMO

3.1 A importância do programa nuclear brasileiro para a autonomia tecnológica e para o desenvolvimento nacional brasileiro

Antes de mais nada, deve-se ter em vista que o Programa Nuclear Brasileiro, suas relações com a política externa brasileira, o Regime de não-proliferação e as conjunturas da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria são importantes para compreensão do tema da adesão ao *TNP*.

No que diz respeito à questão nuclear, para o Brasil, as origens do programa encontram-se nos anos 30 e 40. Em sintonia com as políticas externa e de defesa, desde o governo Vargas, e apoiada institucionalmente com pesquisas conduzidas pela USP e outros órgãos, a política nuclear passou a ser considerada como estratégica para o desenvolvimento nacional. Internacionalmente, a questão nuclear passa a fazer parte do debate nacional sobre sua relevância ou não a partir da cooperação bilateral com os EUA sobre exportação de monazita em troca de tecnologia nuclear. Mas é a partir dos anos 50 e 60, com a criação dos primeiros institutos e centros de pesquisa de energia nuclear, como o IPEN e o CNEN, que o projeto de desenvolvimento de tecnologia na área nuclear ganha consistência.

O Brasil, a partir da década de trinta, dedica-se à pesquisa nuclear no meio universitário de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Paralelamente, o governo brasileiro desenvolverá uma política que buscará o domínio daquela que então era uma

fonte nova de energia. Desta época, na conjuntura já da Segunda Guerra, é que datam os acordos bilaterais de permuta de minérios estratégicos encontrados no norte do país, como tório, areia monazítica e urânio para os Estados Unidos em troca de trigo. Não se pode esquecer que este era o período que antecede ao da explosão da primeira bomba atômica e que Washington lançava as bases de sua futura hegemonia política, tecnológica e militar com o pós-guerra.

Em 10 de julho de 1945, é firmado o primeiro tratado de cooperação nuclear com os EEUU, envolvendo a monazita (urânio)³⁴. Cinco anos mais tarde, em 1951, é criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPQ), com o objetivo inicial de utilização dos referidos minerais estratégicos nacionais no desenvolvimento de tecnologia própria. Em 1953 foi feita uma primeira tentativa de cooperação com a Alemanha Ocidental para a obtenção de centrífugas a gás para o enriquecimento de urânio, que foi infrutífera em face das pressões norte-americanas sobre Bonn em contrário.

No final dos anos trinta e começo dos anos quarenta, não chegou a existir uma política nuclear consistente uma vez que o país recém completava uma década de industrialização por substituição de importações e as pressões internacionais para o Brasil aproximar-se dos aliados foram um fator ambíguo. Fala-se no interesse de Washington pelas areias monazíticas do Nordeste como minerais estratégicos para o desenvolvimento do urânio e da suposta comercialização das jazidas. Em contrapartida, o governo brasileiro obteve trunfos para o projeto nacional como Volta Redonda e sensível modernização de suas Forças Armadas com a entrada do país na Segunda Guerra, o que era antes um desejo do Brasil e não dos Estados Unidos.

Já durante o segundo governo Vargas, em 1951, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, o qual fora lançado pelo então ministro da Fazenda Horácio Lafer e que previa modernização, entre vários setores da economia, o campo da energia atômica. Conforme encontra-se em Vizentini (VIZENTINI,1995), o Almirante

³⁴ A partir de 1945, já sob o governo de Eurico G. Dutra, os governos brasileiro e norte-americano negociaram a permuta comercial entre o trigo dos EUA em troca das areias monazitas do nordeste do Brasil. Fontes citadas nas obras das autoras Odete Maria de Oliveira e Heloísa Machado Conceição da Silva, *A questão nuclear brasileira: jogo de mandos e desmandos*, *Descaminhos do Brasil Nuclear*, da primeira, e *Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*, da segunda, afirmam que as negociações foram prejudiciais para o Brasil, pois não só duraram até o segundo governo Vargas, que se encontrava na defensiva pela dura pressão norte-americana em

Álvaro Alberto, um dos pioneiros na pesquisa e desenvolvimento da energia nuclear para fins estratégicos, viajou aos Estados Unidos a fim de buscar apoio político e financeiro para o programa nuclear do país.

Esta tratativa resultou infrutífera com Washington. Vargas, então, determinou a ida de especialistas brasileiros à Alemanha Ocidental para a aquisição das ultracentrífugas, o que não ocorreu por pressão norte-americana. Cumpre lembrar que em 1953, ano da viagem, o país ainda estava dividido em zonas de ocupação. Nesta época, o Brasil acaba negociando a troca de 10 mil toneladas de minerais estratégicos (tório e urânio) por 100mil de trigo como o governo Eisenhower sem nenhuma vantagem para o programa nuclear nacional.

No governo Café Filho, a atuação do almirante Álvaro Alberto³⁵ e do CNPQ de fomentar uma política atômica nacionalista sofreu ataques por parte dos setores ligados ao capital norte-americano. Em uma época em que a política energética varguista (Petrobrás e Eletrobrás) era contestada por parte dos setores que conspiraram contra Vargas, segundo Vizentini, eram veladamente apoiados por Washington, numa conjuntura de Guerra Fria quando o presidente Arbenz, da Guatemala, também nacionalista, tinha sido deposto por um golpe com apoio da CIA.

Conforme o autor, a embaixada norte-americana em pedido de *instrução* (feito pelo chefe da Casa Militar, Juarez Távora, contrariando Álvaro Alberto) levou à assinatura do Programa Conjunto de Cooperação para Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, em agosto de 1955. Este documento era parte integrante de um tratado bilateral que instituiu uma relação preferencial com os Estados Unidos, através do qual o Brasil se comprometia a trocar areias monazíticas por trigo norte-americano.

Em 1954, com a fundação da Comissão Nacional de Energia Nuclear – a CNEN- na conjuntura difícil enfrentada pelo segundo governo Vargas de aprofundar o projeto nacionalista e que terá o desfecho de agosto, inicia-se uma série de acordos bilaterais com os Estados Unidos de Eisenhower, cujo programa Átomos para a Paz, de

relação à política nuclear brasileira e ao petróleo, como as reservas estratégicas de uma matéria-prima para a energia nuclear foram trocadas por trigo de baixa qualidade.

³⁵ Álvaro Alberto, almirante, foi um dos pioneiros e defensores da utilização da energia nuclear como recurso tecnológico e estratégico para alavancar o desenvolvimento autônomo brasileiro. Fazia parte da dita ala nacionalista das Forças Armadas e teve destacada atuação entre as décadas de trinta a cinquenta. É considerado um dos patronos do desenvolvimento nuclear brasileiro.

caráter civil, favoreceu a disseminação de informações científicas antes tidas como secretas para inúmeros países. Os frutos desta parceria resultariam em treinamento de pessoal apto a lidar com essa fonte de energia, como cientistas, pesquisadores, etc., bem como na aquisição de reatores de pesquisa na região Sudeste. As razões levantadas para a existência de uma política nuclear nacional eram: demanda por energia em virtude do acelerado crescimento econômico e, no âmbito diplomático-militar, o *status* ou prestígio internacional. Em 1956, o Conselho de Segurança Nacional (CSN), substituiu o CNPQ pela CNEN e pelo Fundo Nacional de Energia na condução do programa nuclear brasileiro.

Com Juscelino Kubitschek, negociou-se com os EEUU a construção de uma indústria nuclear com reatores de água leve e urânio enriquecido. Mais tarde, os presidentes Jânio Quadros e João Goulart, em plena política externa independente, negociaram com a França reatores de água pesada que, ao contrário do sistema de água leve, não depende da compra de urânio enriquecido, bastando o natural. Na época, a tecnologia do urânio enriquecido era monopólio norte-americano.

Será a partir da presidência Costa e Silva que o programa militar começará a tomar a forma que terá durante o restante do regime militar e no governo Sarney. A partir de então, um setor mais nacionalista das Forças Armadas e do Itamaraty imprimirá, calcada na doutrina de segurança nacional, sob a direção do CSN (Conselho de Segurança Nacional), uma política externa autônoma, incluindo o campo nuclear. O programa nuclear, assim, desde então, fez parte da estratégia de desenvolvimento econômico mediante o uso da diplomacia. O governo de Costa e Silva, não por acaso, que presenciou a criação dos tratados do Tlatelolco (1967) e do TNP (1968) e da atitude crítica da diplomacia brasileira frente a este último.

O Brasil assinava o Tratado do Tlatelolco (a ratificação do instrumento que representou a adesão só ocorreria no governo Itamar Franco, em 1994), mas reservava para si o direito de produção de energia nuclear para fins bélicos. Em relação ao *TNP*, o governo alegava discriminação entre os Estados nucleares e não-nucleares. Alguns autores, como Grabendorf (GRABENDORF, 1985), vêem um outro motivo que seria a expectativa do governo de ganhar apoio interno uma vez que a oposição era favorável a políticas nacionalistas.

Contudo, havia genuíno interesse dos militares neste tipo de atitude frente ao TNP uma vez que, dentre os setores da sociedade brasileira, eram os militares o grupo ou setor da sociedade que mais defendia a soberania nacional e o desenvolvimento, que seriam ameaçadas caso o país aceitasse as cláusulas do tratado. Esta concepção de boa parte das Forças Armadas (em especial do Exército) não dizia respeito apenas às concepções geopolíticas do general Golbery³⁶, mas principalmente estavam ligadas às idéias de progresso e autonomia cara aos militares egressos do tenentismo (muitos generais eram daquela geração, é bom lembrar). Mais que puro status, a posse de energia nuclear era um formidável recurso de poder, conforme será abordado em breve análise do papel da guerra e dos artefatos para as relações internacionais contemporâneas.

A partir da década de 70, já sob o regime militar, no contexto da entrada em vigor do TNP em 1970, o programa nuclear patrocinado pelo Estado brasileiro toma impulso. Assim, assiste-se à construção da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (Angra I), de 1972, do histórico acordo Brasil-Alemanha, de 1975 (que foi muito criticado pelos EUA), além da criação da NUCLEBRÁS (antiga CBTN, Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, criada em 1971). O progresso científico será, aos poucos, alcançado, ensejando, inclusive, a criação de um projeto nuclear paralelo, apoiado principalmente pelas Forças Armadas (em especial Exército e Marinha), conhecido como "Solimões", rebatizado de "Projeto de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear" e tornado oficial ao final da década.

Cumprе ressaltar que, ainda em 1972, a NUCLEBRAS firmara contrato com a Westinghouse para o que seria o primeiro reator nuclear, o Angra I. Entretanto, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos não autorizou o fornecimento do urânio enriquecido para os reatores projetados para o sistema de água leve, decisão que desagradou as autoridades brasileiras, em 1974. Em 1975, como alternativa, em pleno apogeu da política externa de Ernesto Geisel, com o destacado papel do diplomata e presidente da NUCLEBRAS, Paulo Nogueira Batista, foi assinado o histórico acordo com a Alemanha Ocidental³⁷. Nesta época, o Instituto Militar de

³⁶ COUTO E SILVA, G. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

³⁷ Sobre este acordo, ver: LOHBAUER, Christian. *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964-1990)*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. BATISTA, Paulo Nogueira. *O acordo nuclear Brasil-República Federal da*

Engenharia e o Instituto de Energia Nuclear realizavam pesquisas na produção do sistema de água pesada. Foi nesse período que a postura diplomática de denúncia do TNP como um instrumento de desigualdade das nações em desenvolvimento e de obstaculizador do acesso a novas tecnologias para os países como o nosso adquire maior realismo e sentido para a política externa brasileira.

Nesse sentido, é importante considerar que, desde final dos anos sessenta, a crescente industrialização brasileira, em certa medida beneficiada do plano econômico-financeiro do PAEG do governo Castelo Branco, e da utilização da capacidade instalada da indústria nacional, possibilitou que o desenvolvimento tivesse continuidade. Isso significa que o país consolidava sua posição de produtor e exportador de bens de capital. Portanto, a busca de novos mercados, através da política de promoção de exportações do Itamarati era uma necessidade que em parte se explica nas conferências da ONU (Unctad) e no multilateralismo.

Não por coincidência, o idealizador da busca de recursos para o desenvolvimento de nações do Terceiro Mundo através do desvio de bilhões gastos com o armamentismo nuclear era o embaixador Araújo Castro, que propugnava pelo desarmamento. A crítica ao *TNP*, nesse sentido, se relaciona com o tema do desenvolvimento na medida em que era um limitador ao projeto de desenvolvimento nacional que necessitava de novas tecnologias e financiamento. A aceitação do *Tratado*, na prática, não garantia transferência de tecnologia e o prometido financiamento não viria, conforme será visto no decorrer deste trabalho. Além disso, como bem salientou Perla Martins, a recusa ao *TNP* se inscreve numa lógica na qual a busca pelo multilateralismo e a crescente industrialização se conjugavam já no governo Costa e Silva. Em decorrência disto, nossa economia deixava de ser complementar à norte-americana, razão de muitos contenciosos que se iniciaram naquele governo e se prolongariam nas próximas décadas. Assim bem coloca o autor:

Com relação aos EUA, é certo que não houve uma ruptura com esse país, mas sim pontos de atritos que foram crescendo, ao longo do regime militar, na mesma medida que diminuía a complementaridade econômica com o mesmo, a partir do reforço do projeto desenvolvimentista industrial via substituição de importações. Quando a

Alemanha. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v. 4, Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

industrialização brasileira chegou a um relativo nível de independência, no meio da década de 70, foi possível discordar de certas teses norte-americanas e, com isso, tomar atitudes relativamente autônomas no sistema mundial. Esse momento aconteceu exatamente no período Geisel. No âmbito da energia nuclear o Brasil não assinou o Tratado do TNP. O mesmo previa o fim da pesquisa em energia nuclear e a fabricação de armamentos nucleares. Ao mesmo tempo em que rejeitou esse tratado, o Brasil tornou-se signatário do Tratado de Tlatelolco no âmbito latino-americano. O TNP atingia países como o Brasil que tinha um projeto de potência. Na busca das continuidades, é possível afirmar que o acordo nuclear assinado entre Brasil e Alemanha durante o governo Geisel é resultado da não assinatura do TNP à época de Costa e Silva. (PERLA MARTINS, 2004, p.)

O país, assim, tendo consolidado plenamente seu parque industrial, partia em busca de novos mercados consumidores de bens manufaturados, além da instalação de suas indústrias em outros países. As tendências já esboçadas nos dois governos anteriores adquirem maior amplitude devido tanto à necessidade de escoar nossa produção para o exterior como à crise energética e ao espaço diplomático que a distensão e o cálculo político de Kissinger permitiam às potências médias desde o tempo de Médici.

O chanceler de Emílio G. Médici, Mário Gibson Barbosa³⁸, demonstrando a linha de continuidade com o governo anterior (gestão Magalhães Pinto) imprimiu uma linha de continuidade e aprofundamento das tendências autonomistas e pragmáticas da diplomacia brasileira. Isso, aliás, se daria ao longo de todo o ciclo militar, demonstrando a autonomia do Itamaraty na condução da política exterior. Assim como Gibson Barbosa, seus sucessores na chancelaria, Azeredo da Silveira, Ramiro Saraiva Guerreiro e tantos outros, faziam parte de uma geração de diplomatas de carreira que vivenciaram tanto a OPA de Kubitshchek como a PEI de Santiago Dantas. Esta última, no contexto da modernização do parque industrial brasileiro, durante os anos sessenta, seria aprofundada por Araújo Castro, que era, no seu tempo, o diplomata vivo mais respeitado e cuja visão de inserção diplomática do país inspirou Gibson Barbosa e seus sucessores, que já ocupavam postos-chaves no Ministério de Relações Exteriores (como a Secretaria-Geral).

Nesse contexto, havia uma quase unanimidade em defender uma posição autonomista do país frente ao então nascente regime de não-proliferação. Como ex-

³⁸ GIBSON BARBOSA, Mário. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992, p.150-152

Secretário-Geral do Itamaraty durante a gestão Magalhães Pinto (sob Costa e Silva), Gibson Barbosa, em seu livro de memórias, afirmava que o país sofria inúmeras pressões como ameaças de retaliações econômicas para entrar no TNP, o que traria sérios prejuízos para a pesquisa científica e de uso pacífico da energia nuclear do Brasil caso isso ocorresse.

Tendo assinado o *Tratado do Tlatelolco*, o país não via razões para aceitar um tratado que, na mesma linha de raciocínio de Castro, criava prerrogativas para os Estados nucleares, que estariam livres para continuar realizando seus testes bem como expandindo seus arsenais. Como bem salientou, o ex-chanceler afirmou em uma famosa sentença “princípio de discriminação imposta pelo *TNP*, nem assinar um cheque em branco contra o nosso desenvolvimento” (GIBSON BARBOSA, 1992).

Gibson Barbosa, em linhas gerais, concordava com Castro, Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro quanto às oportunidades e constrangimentos que o cenário internacional oferecia para a atuação exterior do país. Ele compreendia que, a partir da segunda metade dos anos sessenta, a bipolarização Leste-Oeste cedia lugar para as relações Norte-Sul, prioritárias para as nações em desenvolvimento. A crescente convergência de interesses entre as duas superpotências em torno do *TNP* reforçou esta percepção de mudanças por parte do Itamaraty.

A questão nuclear era, para esses diplomatas, emblemática e, como a do desenvolvimento propriamente dito, opunha países ricos e pobres. Sentia-se que o Brasil era tratado de forma injusta, tendo sido excluído por um clube atômico. Ao contrário das futuras tendências de olhar os regimes internacionais como a solução para nossa inserção internacional (o que se daria a partir da década de noventa), a diplomacia brasileira do período da Guerra Fria encarava a participação em “esquemas internacionais” (expressão usada por Gibson Barbosa) como fortemente limitadora dos direitos e prerrogativas que o Brasil teria como um ator internacional em busca de uma inserção mais justa no sistema mundial.

Importante é destacar o papel de Araújo Castro para a correta análise da questão que o *TNP* tinha para os objetivos políticos do país. Após ter sido chanceler de Goulart, na conjuntura da PEI, Araújo Castro foi chefe da delegação brasileira em

caráter de missão nas conferências de desarmamento³⁹ e, mais tarde, de desenvolvimento (Unctad), além de representante brasileiro permanente na ONU, durante os governos Castello Branco e Costa e Silva. Mais tarde, como embaixador nos Estados Unidos, nos governos Médici e Geisel, era como que um mentor para seus colegas mais novos e, como Santiago Dantas⁴⁰ no passado recente, articulador da estratégia de uma diplomacia voltada para o desenvolvimento, o que englobava a questão nuclear.

Tendo Castro ocupado postos importantes, inclusive durante as gestões de Barbosa e Azeredo da Silveira, assim como estes ocuparam postos importantes a partir da segunda metade dos anos sessenta na chancelaria, tinha-se assegurada a estabilidade de ação diplomática no conjunto de temas que faziam parte da agenda diplomática do país, em que pese a singularidade dos estilos pessoais de cada um. Além disso, levando-se em conta as articulações que conduziram à hegemonia do grupo nacionalista dentre as Forças Armadas, a partir de Costa e Silva, voltou-se a priorizar um projeto de desenvolvimento nacional a partir de uma forte industrialização e urbanização do país. Apesar dos efeitos nefastos para a democracia, no campo dos direitos civis, cumpre reconhecer que setores políticos, empresariais, diplomatas e Forças Armadas, tinham um consenso em torno de planos de metas de desenvolvimento. Isso trouxe, como consequência, a grande flexibilidade e estabilidade em política externa que faltaria em momento histórico posterior.

Nesse sentido, as teses de Araújo Castro, que dão racionalidade à recusa do Brasil ao *TNP* dentro da estratégia de diplomacia universalista e pragmática, não eram algo isolado e limitado a sua pessoa. Pelo contrário, havia um grupo articulado do Itamaraty em torno da ala nacionalista dos militares e de segmentos da burguesia industrial que apostavam na autonomia tecnológica e na busca de novos mercados como forma de prosseguir na industrialização e crescimento do país. Dessa forma, a busca de uma maior voz nas relações internacionais da fase de dissensão americano-soviética, simbolizada pela recusa àquele tratado, era lógica, racional. Daí, inclusive,

³⁹ Araújo Castro apresentou sua posição crítica ao Comitê de Desarmamento das 18 nações encarregadas de avaliar o texto do *TNP*, que fora elaborado em duas versões pelos Estados Unidos e pela União Soviética.

⁴⁰ DANTAS, S. T. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

como asseverou Perla Martins (1992), a estabilidade da política exterior brasileira na época.

Assim, nossos diplomatas, em perfeita sintonia com o Estado brasileiro e os governos que se sucediam, estavam atentos para as mudanças no cenário internacional. Cumpria dar uma dimensão universalista para nossa diplomacia, o que, ao lado das necessidades de expansão industrial, dava suporte racional para ações como o reconhecimento diplomático e a visita à República Popular da China, o reconhecimento das independências de Angola e Moçambique, faziam parte da mesma lógica do acordo nuclear com Bonn.

A parceria científico-tecnológica com os chineses, potência ascendente no primeiro plano da política mundial, e a perspectiva de novos mercados que as jovens nações africanas ofereciam, estavam de pleno acordo com as necessidades da economia brasileira e da mundialização de nossa atuação diplomática. Era o pragmatismo responsável, que retomava muito dos princípios da Política Externa Independente, em uma conjuntura interna e externa favorável e que se iniciara, em linhas gerais, em 1967 e atingiria o ápice durante a Presidência de Ernesto Geisel e do protagonismo que o Itamaraty teve na pessoa do chanceler Azeredo da Silveira.

Sob esta perspectiva de análise histórica, a não-adesão ao *Tratado* revestia-se de uma lógica própria na medida em que o tratado de 1968 tinha uma significativa limitação política e tecnológica para seus membros não-nuclearizados. E isso justamente numa época em que o governo brasileiro apresentava contenciosos comerciais e políticos com os EUA (o café solúvel se arrastava desde Costa e Silva e Geisel denunciara o acordo militar de 1955) e buscava diversificar suas fontes de energia para fazer frente à dependência econômica que se buscava romper com a América do Norte –, o acesso a novas tecnologias de ponta, imprescindíveis para avançar na industrialização. Daí as novas parcerias estratégicas que iam além das relações bilaterais com Washington eram, portanto, uma questão que era necessária para a manutenção do país como nação industrializada e que buscava modernizar-se.

Com Figueiredo, prossegue a política nuclear no contexto da busca da autonomia energética e manutenção dos ganhos diplomáticos do governo anterior. Na esteira da segunda crise do petróleo, de 1979, que estava ligada ao brutal aumento dos

juros internacionais com impactos em nossa dívida externa, o governo brasileiro impulsionou projetos na área energética. A inauguração de Itaipu, fruto de uma aproximação estratégica com a Argentina, e o Pró-alcool são os resultados mais visíveis dessa estratégia energética.

Em 1980, a conclusão do primeiro acordo nuclear Brasil-Argentina sinaliza para novos rumos, enfatizando uma cooperação estratégica do Cone Sul que seria o aspecto central da política externa brasileira. Em parte, o acordo com Buenos Aires era uma resposta às dificuldades de cumprimento dos acordos Brasil-Alemanha. Este país era pressionado pelos EUA através do Grupo de Supridores Nucleares a não repassar a tecnologia de enriquecimento de urânio para o Brasil, então visto como não confiável porque não fazia parte do *TNP*. Agregue-se a isso o fato dos custos crescentes para manutenção de Angra I e a construção das usinas pactuadas pelo acordo de 1975 num contexto de crise econômica crescente. O acercamento com Buenos Aires era uma alternativa e também uma necessidade que envolvia a questão nuclear e outros temas importantes, como adiante será visto.

Durante a nova guerra fria de Ronald Reagan, que traria impactos futuros tanto para o modelo substitutivo de importações brasileiro (que estava na raiz da diplomacia pragmática), a política externa brasileira passou por um período crítico, que se prolongaria pelo governo civil de José Sarney. Os anos oitenta, que começaram durante o governo de João Batista Figueiredo, viram o surgimento do que muitos chamam de "neoliberalismo"⁴¹, com todo seu impacto político e econômico grave na cena internacional e para projetos como o brasileiro, em particular. Contudo, os governos brasileiros da década de 1980 comprovaram que a vontade política em torno

⁴¹ As teses do professor de economia da Escola de Chicago, Milton Friedman, influenciadas em certa medida pelo economista austríaco Frederic Von Hayek, tratavam da diminuição do papel interventor do Estado na economia e seu redirecionamento para questões básicas como segurança e educação, entre outras. As políticas econômicas de estabilidade macroeconômica de controle da inflação e de juros altos, propugnada pelos organismos financeiros internacionais (FMI, BID) são relacionadas, sem rigor acadêmico, como "receituários neoliberais" às políticas efetuadas pelos governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, de Augusto Pinochet, no Chile e de Reagan, nos EUA. Cumpre salientar, contudo, que a adoção destas políticas econômicas a partir do governo Collor de Mello no Brasil e aprofundadas por FHC, embora não tenham sido totalmente implementadas, comprometeram o projeto nacional de desenvolvimento dos governos militares, trouxe maior desigualdade social, endividamento externo, diminuição do Estado empresário e saldos negativos na balança comercial, comprometendo a diplomacia voltada para o crescimento e, assim, retirando a base lógica da inserção internacional autônoma que caracterizara o Brasil até 1989.

de um projeto de nação pode resistir às conjunturas desfavoráveis a países em desenvolvimento.

A revalorização do confronto político-militar com a URSS (que invadira o Afeganistão em 1979) e a retomada da corrida armamentista foram o tom de que os Estados Unidos de Ronald Reagan estavam se recuperando dos reveses dos anos setenta. Nessa conjuntura, viu-se a atuação da diplomacia norte-americana na contra-ofensiva americana na América Central e da guerra Irã-Iraque. O bombardeamento, por Israel, de suposto laboratório iraquiano de produção de urânio (país que era peça chave da diplomacia brasileira no Oriente Médio), além da Guerra das Malvinas, entre Grã-Bretanha e Argentina, igualmente representavam um recrudescimento das tensões mundiais.

Além disso, o fim de quinze anos de um cenário favorável para o crescimento econômico para a diplomacia brasileira, representou maiores constrangimentos internacionais para o projeto de desenvolvimento nacional. Nas relações econômicas internacionais do país, o fim do diálogo Norte-Sul que a Reunião do G-7 representou, em Cancun, um novo período de marginalização para a América do Sul. Mas a diplomacia do desenvolvimento nacional resistia ao cenário sombrio que se aprofundava. O avançado projeto nuclear argentino também estava nos cálculos das autoridades brasileiras. Teríamos só a ganhar com esta parceria que, por sua vez, deve ser compreendida dentro de uma cooperação política e estratégica mais ampla. Talvez não seja por mera coincidência que o tão falado programa secreto brasileiro, no campo nuclear, tenha ganhado notoriedade nesta época.

Ao final dos anos 80, com o anúncio, pelo presidente Sarney, em 1987, do domínio do ciclo de combustível nuclear – urânio – a partir do processo de ultracentrifugação, especulou-se sobre a eventual capacidade de produção de armas nucleares do país. O mencionado projeto da Marinha data deste período, bem como a cooperação com a Argentina no campo nuclear - estratégico. Além disso, a política de desenvolvimento nuclear no Brasil era conduzida pelos militares desde os anos cinquenta por razões de segurança e estratégia. Existia certo monopólio do setor nacionalista das Forças Armadas (Exército, em especial) na condução do projeto nuclear.

Ainda havia a Guerra Fria e os anos do regime militar mais a rivalidade com a Argentina, vista como tradicional rival, cujo programa nuclear era mais avançado e de alguma forma justificava o programa nuclear. Tal animosidade foi solucionada com a aproximação e cooperação mútua no final dos anos setenta. Não obstante, como durante o início da parceria com a Argentina, ambos os governos eram de cunho nacionalista e tinham projetos de inserção internacional de contestar a desigualdade entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento. O programa nuclear conjunto, que era o objetivo dos dois países, justificava-se agora pela concepção de formar um bloco político e econômico coeso. A política de segurança e defesa deviam se subordinar a esse princípio.

O impacto da crise do petróleo, no fim da década passada (1979), aprofundara a crise energética, revelando a importância das fontes de energias alternativas (entre elas a nuclear). O advento da Guerra das Malvinas, por sua vez, nas relações do subcontinente com os Estados Unidos, levou a uma maior reaproximação Brasília-Buenos Aires que já era desejada desde os acordos de Itaipu, de 1979. Mais tarde, o Grupo de Apoio à Contadora no tema da dívida externa e as vantagens da associação científica com o avançado programa argentino só reforçaram a percepção de que o instrumento do *TNP* era discriminatório. Como será explicitado mais tarde, a cooperação com a Argentina seria vista, a partir de então, como eixo privilegiado da inserção internacional do Brasil e uma forma de preservar o parque industrial e o patrimônio diplomático do país. Antes, porém, o tópico a seguir abordará, de forma simples, em que medida a questão nuclear se relacionava com a diplomacia brasileira para o desenvolvimento.

3.2 A inserção internacional do Brasil como vetor de desenvolvimento e da lógica da recusa à adesão num sistema internacional bipolar e condicionado pelas armas nucleares

A inserção internacional do Brasil como uma nação em desenvolvimento industrial e que necessitava crescentemente de novos mercados externos guarda importante relação com a recusa em aderir ao *Tratado de Não-Proliferação*. Além disso, este *Tratado*, mais do que se referir à questão nuclear propriamente dita, tem um

significado importante para as relações internacionais. Como bem observou, há quarenta anos, Araújo Castro⁴² (1982),

[...] enquanto a Carta da ONU conferia às cinco nações a categoria de membros permanentes, o TNP concedia a estas mesmas cinco nações a categoria de países com armas nucleares.

Qual o sentido desta observação? Durante a XXV Assembléia-Geral das Nações Unidas, que tratou do tema do Fortalecimento da Paz e Segurança Internacionais, o Brasil, mediante o embaixador Castro, representante brasileiro, proclamou a íntima co-relação entre desenvolvimento, desarmamento e segurança. Enquanto o desenvolvimento significava a emancipação econômica para os estados menos ricos, o desarmamento representava a consagração da paz e da igualdade jurídica entre os países. No contexto da distensão russo-americana, Castro afirmava que a corrida armamentista, tão-somente controlada pelos instrumentos jurídicos como o próprio *TNP* e o *Tratado de Moscou*, que podemos considerar seu antecessor, era responsável pelos gastos vultosos no campo militar. Disso resultava que havia uma enorme carência de recursos para as grandes tarefas de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, era importante um efetivo compromisso com a erradicação dos arsenais nucleares. O *Tratado de Proscrição de Ensaios Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e Sob as Águas*, assinado em 1963 em Moscou, por John F. Kennedy, Nikita Krushev e Harold McMillan, foi apoiado pelo governo João Goulart. Na época, Castro, então chanceler brasileiro, asseverava que o objetivo do governo brasileiro era o de mostrar um compromisso de nosso país com o desarmamento e afastar os efeitos nocivos da radioatividade na atmosfera. Isso iria conferir, quatro anos depois, já no governo Costa e Silva, legitimidade para que a diplomacia brasileira, encabeçada na ONU pelo mesmo Araújo Castro, de se posicionar criticamente em relação ao *TNP*.

Em palestra nos Estados Unidos, Castro afirmaria, anos mais tarde, em 1973, quando embaixador naquele país:

Não cremos que seja um enfoque sensato do desarmamento - e especificamente do desarmamento nuclear - confiar de depender das cláusulas injustas do Tratado de Não-Proliferação, que tende a institucionalizar as desigualdades entre as nações, ampliando para o

⁴² Araújo Castro, Coleção Itinerários, UNB, 1982.

campo da ciência e da tecnologia, poderes e prerrogativas que tinham sido concedidos às principais potências para o propósito específico da manutenção da paz e segurança mundiais. (CASTRO, 1982).

O diplomata brasileiro estava se referindo ao "congelamento do poder mundial". O *TNP*, dizia Araújo Castro, deveria ser entendido no contexto da Carta de São Francisco, que criou a ONU em 1945. Esse é um documento do pós-guerra, destinado a congelar o quadro político e estratégico daquele ano. Seu objetivo era estabelecer, de forma permanente, as cinco nações mais importantes da coalizão vitoriosa da Segunda Guerra como potências principais, uma vez que qualquer emenda à Carta, ou revisão que dela se fizesse, dependeria da concorrência dos votos afirmativos dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Nesse caso, seria altamente improvável que qualquer desses países abandonasse voluntariamente parte dos poderes e prerrogativas inerentes a essa categoria especial de nações, ou se dispusessem a partilhar tais poderes e prerrogativas com qualquer outro membro não-permanente do Conselho de Segurança.

Assim, entre 1945, ano da assinatura da Carta das Nações Unidas, e 1967, termo do prazo concedido às nações para se qualificarem como detentoras de armas nucleares, estabeleceram-se, durante a Guerra Fria, as bases para a construção e consolidação da nova estrutura do poder mundial da época da distensão (levando-se em conta a erosão do poder norte-americano logrado nos primeiros anos do pós-guerra, entre 1945 e 1950). Por essa perspectiva de análise, a corrida pelo poder (qualificado pelo domínio do átomo) era, portanto, tida como encerrada e irreversível, de modo arbitrário e anti-histórico.

O *TNP*, dessa forma, simbolizou a ampliação dos poderes e prerrogativas que a Carta da ONU atribuiu aos membros permanentes, antes circunscritos à paz e segurança. Pode-se inferir, por conseguinte, numa reflexão que considere a relação entre desarmamento e segurança, que o *Tratado de Não-Proliferação* significou agregar às cinco potências legitimidade nos campos da ciência e tecnologia. O *TNP* seria, assim, a síntese entre a manutenção da paz e segurança, representadas pela dimensão do desarmamento e as áreas científico-tecnológicas que o avanço das pesquisas no campo nuclear tornara possível.

Esse é um aspecto importante das transformações na economia e na tecnologia daqueles últimos 25 ou 30 anos. O estágio da Revolução Industrial aprofundaria novos avanços científicos e tecnológicos que teriam reflexos na economia e políticas mundiais. Já em meados dos anos sessenta, com a informática, os satélites, os programas espaciais, a missilística e a aviação a jato, caminhava-se para a etapa hoje conhecida como revolução científico-tecnológica. Contudo, esta impactaria nas relações internacionais principalmente a partir dos anos 1970. Aliado ao fator do esgotamento do *fordismo-kenesyanismo*, que era um processo econômico, político e social herdado da Segunda Revolução Industrial e do pós-guerra (1945), tal aspecto iria condicionar, estruturalmente, o sistema de Estados. Com isso, tanto a ação das grandes potências dirigentes e como os espaços de inserção relativamente autônomos das potências médias como o Brasil seriam afetados por essas transformações no futuro (o momento atual). As raízes dessas mudanças encontram-se, portanto, nos anos sessenta.

Assim, economia, ciência e tecnologia foram, pelo *TNP*, acrescentados como prerrogativas dos cinco grandes, os únicos legitimamente autorizados, pelo Direito Internacional, a possuir armas de destruição em massa de qualidade nuclear, nos termos do tratado. A China e a França, que na época não assinaram o *Tratado* por considerações de geopolítica em seus respectivos entornos regionais, como haviam explodido suas bombas atômicas antes de 1º de janeiro de 1967, estavam legitimamente autorizadas a continuar, juntamente com a Inglaterra, União Soviética e Estados Unidos, a desenvolver seus programas nucleares.

O *TNP* também faria parte de um significado estratégico maior na estrutura de poder pensada pelo então assessor de Nixon, o acadêmico e diplomata Henry Kissinger. Seu "pentagrama", inspirado no balanço de poder europeu do século XIX, contempla justamente as mesmas potências nucleares na liderança do sistema internacional engendrado pela distensão da época. Nesse sentido é que o *Tratado de Não-Proliferação* estabeleceu um marco histórico da estruturação da Guerra Fria enquanto sistema, juntamente com a Carta de São Francisco. O *TNP*, não era apenas como um sucedâneo do *Tratado de Moscou*, mas também como resultado de um processo histórico complexo que se iniciou no pós-guerra e que atingiu o clímax

durante a crise dos mísseis soviéticos instalados em Cuba e cuja institucionalização havia se iniciado como o *Tratado* de 1963.

Cumpra lembrar, igualmente, que o *Tratado do Tlatelolco* e a AIEA devem ser compreendidos nesse contexto da época. Assim, de 1945 a 1967, os requisitos e atributos para a liderança de um sistema internacional foram definidos. Levando-se em conta a busca brasileira pela autonomia, pelo desenvolvimento e por novas tecnologias (nuclear, informática etc.) o *TNP*, na época e nas condições de suas cláusulas, que continuam inalteradas até hoje, era então percebido como um obstáculo ao desenvolvimento assim como um símbolo de realismo político que violava o princípio da igualdade jurídica esculpido na própria *Carta de São Francisco*. Em última análise, o *Tratado* criava duas categorias de nações: as nucleares e industrializadas e as não-nucleares e não-desenvolvidas.

Quanto à questão nuclear propriamente dita, Castro, que chefiou a delegação brasileira na Comissão de Desarmamento de Genebra, durante a XXIV Sessão da AGONU, lembrou que o instrumento do *TNP* não foi discutido com os membros da Assembléia, majoritariamente composta de países não-nucleares. O *Tratado* foi apresentado apenas para adesão. O compromisso para com um desarmamento geral e completo - uma reivindicação da delegação brasileira - foi apenas objeto de vago dispositivo de princípios. Tratava-se de um preâmbulo que invocava a elaboração de um futuro tratado de desarmamento geral e completo (o futuro CTBT). Enquanto isso, o tratado cumpria seu objetivo de desarmar países que já estavam nuclearmente desarmados. Além disso, sutilmente, passava a idéia de que as nações não-nucleares seriam irresponsáveis e não poderiam deter formidável recurso de poder.

Antes de entrar especificamente na questão central da inserção internacional do Brasil nesta conjuntura e que teria na recusa ao *Tratado* um dos pilares da política externa a partir de Costa e Silva (até Sarney), devemos compreender que o *TNP* ganhou sentido e foi produto da *détente*. Esse *Tratado* foi o processo culminante de concessões recíprocas decorrentes das conversações bilaterais entre URSS e EUA e não entre potências nucleares e não-nucleares. O esmaecimento do conflito ideológico ocorreu alguns anos antes da feitura do tratado.

Outros fatores importantes daquela época também contribuíram para a autonomia de novos atores estatais, como o declínio do não-alinhamento e do neutralismo, além do aumento de membros do Terceiro Mundo na composição da Assembléia Geral da ONU, o que alterou o quadro diplomático mundial. Este, por seu turno, já vinha se modificando no sentido de uma multilateralização desde a segunda metade dos anos cinquenta, pela emergência da Europa e do Japão nas relações internacionais. Outras potências nucleares, como a China e a França, com Charles De Gaulle, se retiravam da OTAN, além do crescente envolvimento norte-americano no conflito no Vietname, completavam o quadro de mudanças.

O sistema internacional, por conta destas transformações, precisava refletir a nova composição de poder que se esboçava e ser regulado pelos principais atores de forma a dar maior legitimidade para eles. Assim, embora os Estados Unidos e a União Soviética continuassem a ser, de longe, as principais economias do mundo, bem como deterem incontestável poder militar e tecnológico, precisavam aceitar um maior protagonismo das potências européias, do Japão e da China.

Assim, cada vez mais a Guerra Fria passava de um estrito conflito ideológico para um sistema oligopolístico dos países desenvolvidos. Não por acaso essa era a época das primeiras conferências da UNCTAD e da formação do G-77, pelo qual as nações pobres e em desenvolvimento do hemisfério sul visualizavam um novo confronto nas relações internacionais. Em lugar do conflito Leste-Oeste, emergia a oposição Norte-Sul e, com isso, espaço de protagonismo diplomático do Brasil na grande diplomacia da época, relacionando os temas do desenvolvimento e do desarmamento numa época em que o nível da industrialização brasileira iria exigir a expansão para fora do país, rumo a novos mercados e parcerias.

Para concluir, podemos sintetizar as razões da recusa ao *TNP* formuladas pela diplomacia brasileira como fundadas tanto no contexto internacional como no doméstico. Assim, o *TNP* era visto como o zênite de posturas políticas das potências nucleares e de acordos bilaterais e multilaterais por estas propostas e que davam a idéia de um rígido controle para que não se disseminasse a capacitação tecnológica para o uso bélico do átomo. No campo da transferência de tecnologias e de sua

aplicação comercial, a AIEA e o *TNP* eram instrumentos de se gerenciar a difusão restritiva dos conhecimentos na área nuclear.

Além disso, economicamente, a ampliação do comércio internacional de material bélico e de tecnologias sensíveis gerara o desejo de capacitação na área nuclear. Essa vontade, coerentemente com o projeto de desenvolvimento nacional, condicionou a postura brasileira arredia ao regime de não-proliferação, percebido como discriminatório e de alcance comercial, a fim de obstruir competidores do Terceiro Mundo.

Estrategicamente, não se tratava nem de mera política de prestígio nem de defesa da produção da bomba atômica. O que estava em jogo era o efeito de demonstrar a possibilidade de domínio do conhecimento sensível envolvido. Nesse sentido, a rejeição brasileira de uso bélico era sustentada pelo reconhecimento internacional da capacitação tecnológica do país no campo nuclear em um cenário de difusão desse conhecimento. Isso também era percebido como importante recurso de poder em caso de eventual alteração da estabilidade regional⁴³. Assim, a postura de não-adesão revestia-se de um forte realismo político alicerçado tanto no cenário conflitivo da Guerra Fria, que legitimava as estratégias de dissuasão, como do projeto de desenvolvimento nacional.

⁴³ AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Desarmamento: posições brasileiras, temas de política externa brasileira. In: FONSECA JR. G. e CARNEIRO LEÃO, V. (Org.), Brasília/ São Paulo: FUNAG- Ática, 1989, p.180, reitera que a percepção do entorno regional brasileiro ser relativamente o mais afastado de tensões militares se deve à não-influência da instabilidade interna dos países vizinhos sobre o Brasil, além da percepção de que o país detém uma dimensão territorial e um peso demográfico capaz de dissuadir eventuais veleidades belicistas dos vizinhos. Some-se a isto a superação da rivalidade com a Argentina, no curso dos anos setenta e que se consolidaria na década seguinte.

4 CONTEXTO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL NOS ANOS NOVENTA

4.1 Antecedentes: o reordenamento do sistema internacional a partir dos Estados Unidos e o impacto destas mudanças para a inserção internacional do Brasil nos anos noventa

As alterações por que passaram tanto a política exterior, em geral, como o projeto nuclear brasileiro, em particular, devem ser entendidas dentro de diversos acontecimentos. Entre esses, destacam-se: o fim do socialismo soviético, no plano externo, e, no plano interno, a promulgação da Constituição brasileira de 1988 e o aprofundamento da cooperação nuclear com Buenos Aires e com a AIEA e a ratificação do *Tlatelolco*. Estes fatos são de ordem estrutural, no caso do fim da URSS e conjunturais quanto aos demais.

Entretanto, os fatores determinantes para a entrada brasileira para o TNP são outros e que serão analisados detidamente no capítulo quinto. Não obstante, pode-se afirmar que a opção política do governo de FHC, de ruptura com um modelo anterior a 1990 de inserção mundial do Brasil, vinha se consolidando ao longo desta década e é, mais do que os fatores acima elencados, a principal razão aqui apontada como categoria explicativa para a questão do Brasil e do TNP.

Não se pode perder de vista, todavia, que a reafirmação da liderança norte-americana no sistema internacional e o reordenamento da economia mundial consistiram em causas sem as quais talvez as alterações para as políticas externas de

nações em desenvolvimento não tivessem sido postas em prática. Contudo, esse grande cenário não parece ter sido tão determinante, por si só, das mudanças que se operaram na percepção da sociedade brasileira a respeito dos seus interesses em jogo na arena internacional.

Isso não significa desconsiderar as pressões que o cenário externo exerce sobre as opções de atuação de nações com acentuado grau de vulnerabilidade e assimetria como o Brasil. Tampouco, ignorarmos a influência das potências dominantes do sistema neste processo de tentar condicionar a atuação internacional de nações mais débeis do sistema.

A capacidade de influenciar o chamado sistema internacional e, com isso, os demais atores que o compõem é que diferencia a unidade política que detém suficientes recursos de poder. Quer dizer, países como os Estados Unidos dispõem de capacitação político-social (grau de coesão do sistema político), econômica, tecnológica, militar e diplomática, de moldar as relações internacionais a partir da percepção do seu interesse nacional, possibilitando, com isso, uma atuação no cenário mundial para maximizar ganhos para os seus objetivos estratégicos.

É justamente esta a posição que o Estado norte-americano quer manter na nova ordem que emerge com o fim da bipolaridade. E a importância de saber quais são seus objetivos são necessários para os cálculos racionais de poder que países como o Brasil precisam fazer. Isso não é mero jogo de palavras teóricas. Ao contrário, é constatar a realidade de uma fragilidade estrutural em vista de nosso desenvolvimento tardio no concerto das nações.

Em virtude de não ter esses elementos que o capacitariam a uma posição de supremacia, para o Brasil resta adaptar-se ao cenário moldado pelas grandes potências a fim de, pelo menos, garantir sua sobrevivência.

Isso, não obstante, não significa subordinar nossa diplomacia aos atores mais fortes do sistema. Pelo contrário, a tentativa de manter o projeto de desenvolvimento autônomo o quanto possível for em um sistema que é condicionado por interesses nacionais de outras unidades mais poderosas e cujos projetos políticos, não raro,

podem vir de encontro com os objetivos políticos brasileiros⁴⁴, revelam certa vontade de mudança do *status quo*, desde que por meio da negociação, quer dizer, da atividade político-diplomática.

E a política exterior, portanto, como expressão desse projeto de desenvolvimento, acaba sendo afetada ou alterada dependendo de como se encara a inserção internacional do Brasil, com ou sem autonomia. Foi isto que, se deu após o fim da Guerra Fria em muitos aspectos de nossa ação externa durante os anos 1990.

4.2 As alterações da política externa brasileira: o esgotamento de um modelo de desenvolvimento como sustentáculo de um perfil diplomático do país

As alterações na política externa brasileira se deram em dois momentos: na década de oitenta e nos anos noventa. Mas a raiz dessas mudanças se encontra tanto, como mencionado, no esgotamento gradual do modelo *fordista-keneysiano*, no começo dos anos setenta devido a fatores econômicos e financeiros, como na nova guerra fria *reganiana* dos anos oitenta.

A reestruturação da economia internacional foi impulsionada pela chamada Terceira Revolução Industrial e pelas crises energéticas e do sistema de Bretton Woods, de taxas cambiais fixas. Com o fim da paridade dólar-ouro, tais fatores levaram a profundas conseqüências sobre o desenvolvimento de sociedades capitalistas e industriais no Terceiro Mundo. Isso se deu a partir dos anos setenta, com as crises do petróleo. Mais tarde, o aumento das taxas de juros pelo governo norte-americano, no começo dos anos oitenta, conduziu à crise da dívida externa de países em desenvolvimento como o Brasil⁴⁵.

⁴⁴ Vide GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999. O autor, embaixador e diplomata de carreira, atualmente Secretário-Geral de Relações Exteriores do Itamaraty trata das implicações para a política externa brasileira que o projeto político-estratégico e de longo prazo da Alca, conceitualmente oposta ao projeto brasileiro-argentino do Mercosul.

⁴⁵ Ver SILVA, M.C.Heloísa. *Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*, RBPI, Ed. FUNAG, Brasília, 2003. Baseada na tese de doutorado da autora, o artigo trata do modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro balizado em uma busca pela autonomia tecnológica em vários campos além de necessitar de novos mercados externos para os manufaturados nacionais, o que era um dos fundamentos de uma política externa que perdurou, afinal, até o esgotamento do modelo no final dos anos oitenta, o qual sofrerá sério impacto com a crise da dívida externa que começou no governo Figueiredo (1979-1985) e perdurou no governo Sarney (1985-1990).

A seguir, o aprofundamento desses fatores conduziria a alterações geopolíticas e diplomáticas no curso dos anos oitenta e começo dos anos noventa, impactando as estratégias de inserção de uma potência média como o Brasil em um sistema internacional que se alterava havia duas décadas. Nesse sentido, as prioridades e objetivos da atuação exterior de nosso país sofreram adaptações e inclusive modificações nos mais diversos campos das suas relações exteriores.

Na visão da História, como um processo no qual as mudanças são complexas e devido a inúmeras causas, tem-se o seguinte: atores de poucos ou médios recursos de poder em um sistema *hobbesiano*⁴⁶ tendem a adaptar os objetivos nacionais às estratégias dos atores mais poderosos e que definem o sistema de relações entre os Estados. Vive-se em um período de reordenamento mundial iniciado pelos Estados Unidos, a potência líder desde a Segunda Guerra, que busca relançar sua hegemonia nas relações internacionais. Sua atuação estende-se do campo da economia internacional à segurança. Suas estratégias definem, em maior ou menor grau, as opções diplomáticas tanto da União Européia e Japão, como de grandes Estados periféricos como a Rússia, a China, a Índia, o Brasil, a Argentina, África do Sul, entre outros.

Portanto, quer seja o futuro sistema internacional multipolar ou unipolar, o fato é que desde a crise da dívida externa e do enfraquecimento da antiga URSS como pólo de poder alternativo aos EEUU, o Brasil precisou adaptar e, depois, alterar sua política externa correlata à industrialização por substituição de importações. Isto fez com que o país chegasse a ser a oitava economia do planeta nos anos setenta e oitenta. A dificuldade de manter o modelo de desenvolvimento integrando estatais, empresas nacionais e multinacionais, além de certo perfil de diplomacia autônoma e universalista herdadas de Ernesto Geisel/Azeredo da Silveira, que projetava os interesses econômicos e políticos do Brasil para o exterior, iniciaram-se com Figueiredo.

Contudo, as linhas mestras da estratégia de desenvolvimento e inserção mundial continuaram as mesmas até o final inclusive do primeiro governo civil, o de José Sarney. Como bem mostra o estudo da matriz da política exterior do país ao longo dos anos oitenta, Ricardo Sennes apontava que quando há um projeto complexo, de

⁴⁶ HOBBS, Thomas. *O Levitã. Coleção Os Pensadores*. Abril Cultural.

longo prazo, de íntima correlação entre desenvolvimento interno e projeção diplomática, as diferenças entre as políticas exteriores de um ou outro presidente não são de fundo, mas antes de estilo.

O mesmo autor, ao tratar das alterações da política exterior do Brasil, enquanto potência média, buscou analisar suas várias dimensões – economia, segurança, política etc. –, bem como os atores políticos que influenciam as tomadas de decisões. Sennes analisa que as iniciativas diplomáticas em diversas áreas são às vezes contraditórias uma vez que o Itamaraty, as Forças Armadas, a classe empresarial, a burocracia civil detinham (e detêm) o controle de segmentos da ação exterior do país. Por exemplo, conforme Odete Maria, enquanto o programa nuclear brasileiro ficou sob controle dos militares, a área econômica era de competência do departamento comercial do Ministério das Relações Exteriores.

Entretanto, havia um ponto em comum, uma coordenação em torno de objetivos mais perenes e gerais que diziam respeito à manutenção do Brasil enquanto nação industrializada e com uma diplomacia que desse sustentáculo ao esforço brasileiro de desenvolvimento nacional.

Esta coordenação, fosse obra da diplomacia brasileira, fosse atribuída ao caráter castrense do Estado brasileiro na época, dava coerência à política exterior nos mais diversos campos das suas relações internacionais até que emergissem contradições ao final do governo Sarney e que sinalizavam para as transformações que surgiriam no começo dos anos noventa. Modificações na política exterior em seu conjunto que podem elucidar as razões da mudança de comportamento do Brasil frente ao tema da não-proliferação nuclear e, por conseguinte, da adesão ao *TNP*.

Contudo, deve-se esclarecer que as alterações em termos de prioridades e objetivos da política exterior brasileira se deram de modo diferenciado e, às vezes, dando a impressão de contradição entre diferentes segmentos ou dimensões da atuação diplomática do país, fruto das distintas forças políticas que passam a atuar no cenário político nacional com a redemocratização. Assim, por exemplo, a agenda diplomática de alinhamento de Collor e de Cardoso com os Estados Unidos encontrará certos limites dentro dos segmentos mais nacionalistas e autonomistas do Itamaraty e Forças Armadas.

O denominado “interregno nacionalista” de Itamar Franco, tendo a frente da chancelaria Celso Amorim, um diplomata da tradição terceiro-mundista e desenvolvimentista é o caso de que havia setores comprometidos com o projeto anterior. A presidência de Itamar Franco só vem a comprovar que todo o processo de mudanças na política externa brasileira é gradual, e usando uma elucidativa frase do historiador Paulo Vinentini, se faz com “avanços e recuos”, como de resto qualquer processo histórico e social.

A recusa do Brasil em tomar uma posição hostil, mesmo do ponto de vista diplomático, contra o governo iraquiano por ocasião da Primeira Guerra do Golfo, demonstra a cautela e experiência do Itamaraty em casos de grave tensão internacional. Mas evidencia também que havia setores que não queriam adotar automaticamente a visão pró-americana e ingênua do Presidente Collor.

Assim, na prática, o cenário internacional daquele conflito significou a perda de importante mercado e parceiro estratégico. Se houve cautela em não querer participar da operação militar, não houve, no entanto, como sustentar uma parceria estratégica com Bagdá, no caso talvez mais visível de que pode haver situações nas quais uma potência média não tem opção. A política externa do Brasil para o Iraque é o caso mais representativo de como a inserção internacional se faz mais por adaptação ao que é definido pelas potências.

Mas isto foi um caso extremo e não é o caso da questão nuclear. Indo mais além, durante o período de transformações do governo Collor, o poço destinado a testes nucleares da Serra do Cachimbo foi lacrado, mas o país levaria ainda muitos anos para assinar e ratificar o *Tratado de Não-Proliferação*, o que só ocorreu entre 1997 e 1998, em meio às crises financeiras internacionais que também chegaram ao nosso país.

Como coloca Sennes, a questão nuclear, ainda em 1995 e 1996 permanecia uma exceção:

A questão nuclear permanecerá sendo uma exceção. Com relação a este tema, o Brasil procurou tranquilizar a comunidade internacional sem (grifo nosso) assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Fez acordos bilaterais com a Argentina e ‘reiterou seu repúdio às armas de destruição em Massa e ratificou o Tratado de Tlatelolco, que proscree as Armas nucleares da América Latina, adotou as diretrizes de Não-proliferação do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR),

assinou a Convenção contra Armas Químicas (SENNES, 1996).

Sennes, como, aliás Wrobel e outros autores, consideravam que a transparência dos acordos nucleares com a Argentina e os acordos com a AIEA, no começo dos anos noventa, por tratarem do compromisso sul-americano com a não-proliferação nuclear, eram indicativo de que o Brasil não acederia ao *TNP*, uma vez que as cláusulas dos acordos acima referidos, bem como a ratificação do Tlatelolco, eram mais rígidas na vedação da energia nuclear para fins não-pacíficos. Lembre-se que, mesmo durante o regime militar, em especial durante a gestão Costa e Silva/Magalhães Pinto, quando a diplomacia brasileira se posicionou contra o texto do *Tratado*, em 1967 e 1968, os objetivos brasileiros com o desenvolvimento de uma política nuclear nada tinham relação aos fins armamentistas. Muito pelo contrário, pois, como visto, o então embaixador na ONU, Araújo Castro, em consonância de pontos de vista com o Presidente Costa e Silva e o chanceler Magalhães Pinto, propugnava pelo desarmamento total, o que não era previsto para as cinco potências nucleares.

Assim continuou sendo a visão brasileira sobre a não-proliferação nuclear. Levando-se em conta que o maior objetivo do país era, desde a política externa independente dos anos cinqüenta, a instrumentalização da diplomacia em busca de mercados para nossa indústria, investimentos e desenvolvimento de tecnologia nacional que o aprofundamento da industrialização requeria, a questão do *TNP* se revestia como estratégica para a política externa brasileira. Mas, em que sentido? A recusa significava, como visto, a legitimidade para desenvolver pesquisa e parceria com potências que já detivessem o conhecimento neste campo, a fim de dotar o país de uma autonomia tecnológica.

A inserção do país no cenário externo como nação desenvolvida, industrializada, dependia crescentemente do domínio de novas tecnologias e do equacionamento da questão da dependência energética para continuar avançando no processo de industrialização, que requeria cada vez mais aporte financeiro e tecnológico. Além disso, a evolução do modelo de substituição de importações para o de exportações, o que significava que a indústria brasileira passava pelo estágio de produção de bens de alta tecnologia e maior valor agregado como os bens de capital,

em virtude do modelo de concentração de renda do mercado interno, necessitava de demanda em mercados externos para sua oferta de bens industrializados.

Estes fatores explicam em boa medida a progressiva retomada, durante o regime castrense, dos preceitos da Política Externa Independente que fora teorizada por San Tiago Dantas⁴⁷, chanceler de João Goulart, que preconizavam um maior pragmatismo da política externa brasileira. Esta, conforme Dantas e mesmo seu antecessor, Afonso Arinos (gestão Kubtschek), retomavam, com adaptações às mudanças internas e externas, os preceitos *varguistas* de desenvolvimento nacional e barganha diplomática. A finalidade era a de lograr, nas relações econômicas com o principal parceiro e investidor, que eram os EUA, capitais para auxiliar na infraestrutura, transportes, energia e financiamento para a burguesia nacional aprofundar o projeto industrial em parceria com o Estado brasileiro.

A diferença com relação ao período Vargas era cenário do final dos anos cinquenta e começo dos anos sessenta, que se caracterizou pela retomada do protagonismo econômico europeu (e japonês), a desestalinização e fortalecimento econômico da URSS e do bloco socialista, a descolonização afro-asiática, a questão cubana e o amadurecimento da indústria nacional devido ao Plano de Metas de Juscelino. Contudo, este projeto só teria condições de viabilizar-se em termos concretos justamente durante os governos militares, quando as reformas econômicas e financeiras de Castello Branco, além da conjuntura de distensão de meados da década, foram favoráveis para o protagonismo diplomático do país em bases realistas.

O enorme crescimento econômico do país nos anos finais de Costa e Silva até Médici, de mais de 9% ao ano, mantendo-se também relativamente alto durante a era Geisel. A conjuntura externa da época, que favorecera o país, facilitava a busca de mercados para sua industrialização, dando conteúdo racional a uma política externa mundializada.

Assim, ao lado da captação de recursos financeiros dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, a aproximação com o Terceiro Mundo e nações socialistas, tinham a racionalidade dos interesses econômico-comerciais a sustentar as iniciativas diplomáticas da época. Nesse contexto, a recusa ao *TNP*, além da justificativa de ser

⁴⁷ DANTAS, S. T., op. cit.

um ato de manutenção da soberania nacional e uma denúncia ao tratamento desigual que seu texto dava ao diferenciar potências nucleares das não-nucleares, era coerente com a política externa brasileira da época, como declarou Amado Cervo (CERVO, 1998).

Decorre daí a necessidade de refutar o conteúdo do tratado em vista da manutenção do prestígio do país e do patrimônio diplomático que embasou o desenvolvimento do país ao longo de quase sessenta anos. Nesse sentido, a despeito do cenário de dificuldades financeiras (dívida externa, fim do diálogo Norte-Sul) e políticas (nova guerra fria durante o primeiro mandato de Ronald Reagan e a erosão político – econômico do bloco soviético com a ascensão de Mikhail Gorbachev), nos anos oitenta manteve-se a mesma atitude crítica ao *TNP* porque o projeto nacional e a política externa eram a mesma e justificavam a não-adesão. Mas com o advento das mudanças durante os anos noventa, a situação de projetos desenvolvimentistas, como o do Brasil, ficaram comprometidos. Além disso, o fim da União Soviética colocou em questão a importância do papel que os arsenais nucleares teriam na nova ordem, conforme detalhado adiante. A partir desse momento, a questão da adesão ou não-adesão ao tratado iria tomar outros rumos.

A partir da eleição de Collor, passou-se a falar em um esgotamento do modelo de inserção internacional que tinha por lógica o papel do Estado em promover o desenvolvimento das forças produtivas através do que se convencionou denominar na literatura nacional e cepalina, de “substituição de importações”. O avanço das teses do prof. Milton Friedman, da Escola de Chicago, do Estado apenas se ocupar de saúde, segurança, além de outras funções públicas tidas como essenciais pelo liberalismo clássico, ressuscitou a crença, abalada a partir da depressão econômica dos anos trinta que só o intervencionismo de Roosevelt logrou contornar, no livre mercado.

O impacto que esta visão teve nas relações econômicas entre as nações não foi pequeno. Muitos políticos, intelectuais e economistas, no começo dos anos noventa, adotaram as concepções do liberalismo tradicional. A questão aqui, não é de defender ou criticar essa ou aquela corrente de pensamento econômico. O que parece grave foi a forma como tal política foi, em parte, implantada no país a partir do governo Collor de Mello em diante.

Foi neste contexto que a idéia de um esgotamento do modelo de participação estatal na produção brasileira e, conseqüentemente, no “processo de substituição de exportações” (CONCEIÇÃO, 2005) trouxe consigo mudanças no paradigma da política exterior brasileira, tradicionalmente voltada para o desenvolvimento e busca de novos mercados. Nessa conjuntura, já em 1990, inúmeras posturas diplomáticas do Brasil, em consonância com as reformas econômicas internas, de Collor a Cardoso (abertura comercial, ainda que unilateral, plano de estabilização monetária, atração preferencial de capitais de curto prazo em detrimento de capitais para a produção, déficit na balança comercial) era perfeitamente condizente com as posturas externas.

O alinhamento automático de Collor com Washington e o abandono do protagonismo no Oriente Médio (já na conjuntura da primeira Guerra do Golfo), e o relacionamento preferencial com os EUA, na gestão Cardoso no campo econômico-financeiro, político e de segurança eram, consentâneos com a diminuição das parcerias comerciais e estratégicas que o país mantinha até o governo Sarney. O único aspecto que destoava, se for considerada a própria política nuclear de adesão aos regimes a partir de Collor e inclusive no início do primeiro mandato de Cardoso, e o ano de 1998, é justamente a adesão ao *TNP*.

Assim, apesar das argumentações de Ricardo Sennes de que o tratado não seria assinado pelo país porque não havia necessidade, uma vez que os compromissos do país referentes à não-proliferação e desarmamento davam sinais inequívocos de que o país não iria desenvolver armas nucleares (este era o principal argumento das cinco potências nucleares para pressionar os países recalcitrantes à adesão), o fato é que a adesão aconteceu. E, curiosamente, bem depois o resto da agenda internacional brasileira tivesse se adequadado à política norte-americana de reenquadrar o Brasil no sistema regional americano e às vésperas da crise cambial que se abateu no país, a qual seria responsável por certa reversão da atuação internacional do país, retomando certo protagonismo, como a Reunião de Cúpula de Brasília evidenciaria e da reeleição do ex-presidente, em flagrante retrocesso de nossa atuação exterior, em que pese opiniões em contrário.

O fato é que uma explicação estrutural mais lógica não só para a adesão, mas para outras posturas diplomáticas adotadas ao longo da década passada, na qual

o tema do *TNP* deve ser compreendido, seria, a par de outras causas que veremos adiante, a ruptura do modelo de inserção nas relações econômicas internacionais e que refletiram, cedo ou tarde (caso do *TNP*), nas relações internacionais do país, tanto nas dimensões político-diplomáticas quanto nas estritamente de segurança. Não é por acaso também que a parceria estratégica com a Argentina (que, entre outras coisas, envolvia a cooperação nuclear) conduziu à criação do Mercosul, sendo que a cooperação bilateral construída com o país vizinho desde o regime militar, sofreu profunda alteração a partir dos anos noventa.

A constatação das mudanças sofridas naquela década poderiam ser equacionadas da seguinte forma: um modelo de desenvolvimento autônomo baseado na industrialização por substituição de importações correspondia a uma política externa autônoma, pragmática e multilateralizada. Em contrapartida, uma política de abandono do modelo econômico de desenvolvimento anterior corresponderia uma nova inserção internacional do Brasil. Isso significa que nossa diplomacia seria, em certa medida, subordinada aos objetivos políticos e econômicos dos países líderes do sistema internacional, não por imposição destes, mas por opção política interna. Nesse sentido, manter a postura de recusa ao *TNP*, nos quadros do pós-Guerra Fria, seria até contraditório com a política de FHC e do antecessor Collor, de adequar-se à nova agenda internacional proposta pela superpotência remanescente da Guerra Fria.

Um modelo de inserção que buscasse, como apregoado no começo dos anos noventa, romper com o modelo substitutivo de exportações, deveria equacionar a questão do acesso a tecnologias avançadas como a nuclear. A busca do desenvolvimento brasileiro ensejou etapas, que foram atingidas conforme o grau de investimentos na continuidade da industrialização exigissem maior investimento e tecnologia. Assim, a manutenção de uma política nuclear própria, que dependia, em boa medida, da recusa ao *TNP*, eis que sua acessão significava limitar as opções de autonomia tecnológica, encontrava respostas no processo de desenvolvimento brasileiro ao tempo da feitura do tratado. A busca por autonomia tecnológica (inclusive a nuclear) fazia parte, portanto, do escopo maior de inserção autônoma e de conquista de mercados através da ação diplomática. A mudança de rumos em relação a este processo, que fora iniciada com Collor, mas aprofundada por Cardoso, certamente iria

refletir na postura diplomática brasileira em relação a temas sensíveis de nossa agenda externa como o *TNP*.

Como bem salientou Heloísa M. C. Silva (2005), desde os anos sessenta, época na qual a industrialização brasileira atingiria o estágio de exportadora não só de manufaturados e bens de capitais, mas de início um projeto de dotar o país de condições para a produção de bens com maior conteúdo tecnológico, que se consubstanciaria ao final da década de setenta,

[...] a descoberta de toda uma tecnologia de produtos sintéticos, o que reduzia a demanda por matérias-primas da periferia [...] A saída (para esta situação, de romper com a dependência de nossa economia em exportar bens primários cujos preços se deterioravam em face das novas tecnologias) para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos as importações. [...]

A autora ressalva que a razão dessas medidas era limitar as importações e promover maior arrecadação com as exportações. Além disso, desenvolver, a nível interno, a produção de artigos industriais para atender o mercado interno e, quando a maturação da industrialização tivesse consolidada, em meados da década, partir para a conquista de mercados externos, como já se propugnava na época da Política Externa Independente.

A consolidação desse modelo substitutivo de exportações, que a autora define como de 1964 até 1979, se deu no período de contestação do *Tratado* e condicionou o aprofundamento da política nuclear brasileira. Isto ocorria porque era necessário superar a próxima etapa industrial - de produção e posterior exportação de bens manufaturados de alto valor agregado - passou a dar coerência às posturas pragmáticas e autonomistas de nossa atuação exterior. Cumpre lembrar, não obstante, que o cenário de progressiva distensão americano-soviética que caracterizou o período, não deve ser esquecido. O que sempre caracterizou os melhores momentos da diplomacia brasileira, mas que também revela seus limites estruturais, foi justamente aproveitar as oportunidades da conjuntura mundial, para que lograsse atender aos objetivos nacionais de industrialização e desenvolvimento, então apoiados pelo

conjunto das elites políticas e econômicas em torno das autoridades civis, depois militares, do Estado brasileiro.

Segundo Heloísa M. C. Silva,⁴⁸

A finalidade era colocar o Itamaraty como eixo racional da política de comércio exterior (Cardoso, ao contrário, enquadrou o ministério e sutilmente o relegou a posição subordinada a sua diplomacia presidencial), mediante o máximo de aproveitamento de oportunidades. (...) o setor externo tornou-se estratégico em termos de comércio, capital e tecnologia. Nesse contexto, o Brasil passou a requisitar maior parcela de poder para usá-lo em favor do desenvolvimento. Dessa forma, enquanto se repudiavam os meios com que as Grandes Potências criavam obstáculos às exportações de manufaturados oriundas da periferia, o Brasil emprestava apoio irresoluto às reivindicações do Terceiro Mundo, como forma de promover uma maior penetração em seus mercados.

Nesse contexto, prossegue a autora, o Brasil imprimiu lógica e coerência dando realismo político à ação diplomática. A política de comércio exterior, com vistas a novos mercados para nossos produtos (inclusive os industriais, requeria tecnologia, pragmatismo frente às ideologias da época com forma de estreitar vínculos políticos e comerciais). Nesse sentido, a aproximação com o entorno regional, com a África e Oriente Médio adquiriam racionalidade, uma vez que estes, e não o Primeiro Mundo, é que seriam nossos consumidores preferenciais de bens de maior valor agregado, onde poderíamos ter relações simétricas em termos comerciais. Com o Extremo Oriente (China), a cooperação tecnológica era fundamental para dar base para a recusa ao *TNP*. No mesmo sentido, existia a política de relativa autonomia em relação aos fornecedores de petróleo. Não obstante, a opção política por um projeto de desenvolvimento que se adaptasse aos condicionamentos do cenário pós-Guerra Fria iria alterar o perfil diplomático do Brasil a partir dos anos 1990.

⁴⁸ MACHADO, Heloísa C. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2005.

4.3 A inserção internacional do Brasil a partir da América do Sul e do adensamento de relações com a Argentina

A convergência entre Brasil e Argentina, a qual está na base do Mercosul, nos anos noventa, surgiu na segunda metade dos anos setenta, em uma conjuntura bem distinta da atual. A idéia de aproximação entre os dois países mais importantes da América do Sul não era nova. Já Rio Branco aventara um concerto regional, o qual incluía o Chile, na sua visão de estadista, que demonstrava que uma melhor inserção nas relações hemisféricas com os Estados Unidos, então potência emergente, passava por uma revisão da tradicional rivalidade entre os dois países que, segundo o Barão, deveria evoluir para uma dimensão de cooperação.

A conjuntura internacional de final dos anos setenta iria favorecer uma aproximação estratégica entre Buenos Aires e Brasília. O marco inicial deste acercamento foram as negociações diplomáticas sobre Itaipu-Corpus, sobre o aproveitamento energético do rio Paraná. Além disso, para não falar na posição que o estado paraguaio teria em relação à esfera de influência brasileira, os acordos com os argentinos significaram um trunfo para o Itamaraty, na medida em que converteu um antigo rival em aliado estratégico, situação que se prolongaria no correr da década seguinte.

Esta postura do Brasil frente à Argentina decorria tanto da concepção dos círculos concêntricos quanto do estágio de desenvolvimento da economia nacional que demandava uma política exterior orientada por um maior realismo.

O Itamaraty, como bem salientou o ex-chanceler Gibson Barboza, desenvolveu a concepção de que a atuação externa do Brasil, do campo das finanças e comércio à segurança, defesa e tecnologia, teria como núcleo seu entorno sub-regional (cone Sul), regional (América do Sul), hemisférico e o resto do mundo. Nesse sentido, as relações com a Argentina, o único país vizinho com grau comparável de poder com o Brasil, eram vistas como estratégicas.

A aproximação com o país platino iniciou-se nos governos Médici e Geisel, mas se consolidaria como uma parceria no governo Figueiredo, já no difícil contexto da dívida externa e do conflito das Malvinas. Mais tarde, as negociações em torno da futura hidroelétrica de Itaipu, que envolvia também o Paraguai, possibilitariam que

Brasil e Argentina passassem da etapa da rivalidade para a cooperação⁴⁹. A *Conferência da Bacia do Prata*, em 1971, e os *Acordos de Nova Iorque* foram marcos das negociações que precederam as conversações sobre o aproveitamento hídrico de 1979. Um ano depois, quando o presidente argentino Lanusse visitou o Brasil, foram firmados seis acordos envolvendo infra-estrutura, transportes, comunicações, tendo sido firmada, na ocasião, uma Declaração Conjunta Brasil-Argentina.

Vale a pena registrar que as raízes do processo de cooperação diplomática e estratégica de alto nível entre os dois países⁵⁰, que evoluiriam para a questão nuclear, política comum de defesa, e posteriormente, o próprio Mercosul, encontram-se naquela época.

Um fator que bem levantou o historiador Paulo Vizontini em sua obra é que, ao contrário do Brasil, que vinha consolidando seu parque industrial e vivia os anos do “milagre econômico”, a Argentina, desde pelo menos os anos sessenta, vivia um processo de desindustrialização⁵¹ e diminuição de seu PIB. Nesse sentido, a gradual aproximação com o Brasil seria vista, ao longo dos anos setenta, como importante para a inserção internacional daquele país, que não logrou manter com os Estados Unidos, a relação política e financeira privilegiada que mantinha com o Reino Unido até os anos quarenta⁵². A visão estratégica ultrapassada de isolar o Brasil e ver Itaipu como um pólo de desenvolvimento que favoreceria a esfera de influência brasileira sobre o Paraguai frente a uma Argentina econômica e politicamente instável, que enxergava no Brasil um inimigo, acabou sendo substituída por uma relação mais cordial e que evoluiria para a parceria e cooperação.

Durante o governo Geisel, as prolongadas negociações diplomáticas com a Argentina e o Paraguai, envolvendo o projeto Itaipu-Corpus, se encaminhavam para um desfecho aceitável para os três países envolvidos. Mais tarde, com o governo Figueiredo, a histórica disputa pela hegemonia do Prata entre Buenos Aires e Brasília

⁴⁹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

⁵⁰Obra importantíssima para compreender a aproximação entre os dois países é a dissertação de mestrado de Matias Spektor – *Ruptura e Legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*-UNB, 2002. Este trabalho acadêmico aborda a concepção estratégica de Azeredo da Silveira, chanceler de Geisel e em torno da parceria com Buenos Aires e a importância da resolução da questão de Itaipu como chave para um novo relacionamento entre os dois países.

⁵¹ GUAZELLI, *História da América Latina*, Ed. UFRGS.

chegava ao seu término. Simbolizada pelo aproveitamento hidroelétrico bem como uma maior importância política e econômica do Brasil para o governo paraguaio, era mais um importante passo para estreitar laços de cooperação no Cone Sul. A partir de então, uma nova etapa nas relações entre Brasil e Argentina seria dada no começo da década seguinte, tendo entre os principais resultados a cooperação nuclear.

Assim, os anos setenta representaram uma transição da antiga fase de desconfianças mútuas para certa preponderância brasileira, fruto do desenvolvimento econômico do Brasil e de sua diplomacia em contraponto a uma Argentina em crise política e econômica que perdera sua antiga posição entre os dez maiores produtos internos do mundo. Na década de oitenta, em contrapartida, ambos os países deram início à construção da cooperação em diversos níveis, tanto político-estratégicos (cooperação nuclear, a questão das Malvinas e do Tiar) quanto econômicas (crise da dívida), culminando com a parceria Sarney-Alfonsín, já sob regimes redemocratizados.

As condições econômicas internas, de busca de novos mercados, bem como a conjuntura internacional da época (*détente*) eram favoráveis à implementação de uma política externa independente e pragmática. E foi o que ocorreu durante os governos militares, em especial sob Ernesto Geisel. Assim, a parceria com a Argentina, a qual continha o componente nuclear, era parte de um plano de inserção autônomo do Brasil, na busca de aumentar seu peso nas negociações internacionais e na implementação de um processo de desenvolvimento da nossa economia no espaço sul-americano:

Com relação à América Latina, o Brasil procurou estreitar a cooperação, abandonando o discurso ufanista de grande potência. Iniciou conversações com a Argentina para a solução do contencioso das barragens hidrelétricas da Bacia do Prata, obtendo um acordo durante o governo seguinte. O apoio ao regime militar argentino implantado em 1976 facilitou ainda mais a aproximação. Quando na segunda metade dos anos 1970 surgiram rumores de uma possível internacionalização da Amazônia, o Brasil imediatamente reuniu os países vizinhos e com eles lançou a Iniciativa Amazônica, estabelecendo uma estratégia comum para a exploração da região e reafirmação das soberanias nacionais dos países membros sobre ela. (VIZENTINI, 1998)

Nesse contexto, portanto, os primeiros acordos brasileiro-argentinos sobre a pesquisa e desenvolvimento da energia nuclear são mais um resultado do nível de

⁵² ESCUDÉ, Carlos. Grã-Bretanha. *Estados Unidos y la declinación Argentina. 1942-1949*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.

cooperação e confiança atingidos por ambos os países. Era um passo importante numa conjuntura no qual a afirmação internacional das duas nações sul-americanas em desenvolvimento, críticas e atuantes no diálogo Norte-Sul, além de encontrar sentido durante o sistema bipolar, passava a sofrer efeitos prejudiciais a seus projetos nacionais com o fim da *détente* durante a administração Reagan.

A conjuntura internacional iria favorecer uma maior aproximação entre Brasil e Argentina, aprofundando a tendência de concertação diplomática que havia se iniciado na década de setenta. Assim, a recuperação econômica e política norte-americana ao final daquela década seria benéfica para que os republicanos⁵³, com Ronald Reagan, relançassem sua hegemonia nas relações internacionais através de ações no campo da economia e da grande estratégia.

A relativa perda de competitividade econômica dos Estados Unidos, a partir da década de sessenta, foi, em parte, resultado da reconstrução européia e japonesa, assim como os elevados custos financeiros, militares e políticos da Guerra do Vietnã⁵⁴. Nessa conjuntura da distensão é que se pensou aplicar a tese da pentarquia de Henry Kissinger⁵⁵. Com isso, permitiu-se que países como o Brasil pudessem ter maior espaço de atuação externa, bem como de maior desenvolvimento econômico. Entretanto, o estágio tecnológico da Revolução Industrial e as crises do petróleo de 1973 e 1979 trouxeram conseqüências para a mudança de estratégia norte-americana no seu sistema de alianças com as outras potências desenvolvidas e com relação aos Estados socialistas como a URSS e a China.

Nessa conjuntura, o papel de países do bloco ocidental que tinham importância, mas não eram grandes potências, como o caso do Brasil, sofreriam

⁵³ Para um estudo da política externa norte-americana ver PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

⁵⁴ Ver VIZENTINI, Paulo F. *A Guerra do Vietnã*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

⁵⁵ Em sua obra acadêmica, produto de tese de doutoramento em Relações Internacionais, pela Universidade de Harvard, denominada *A World Restored*, de 1964-, Henry Kissinger traça um paralelo entre a estruturação da ordem pós-Napoleônica, na qual a Grã-Bretanha, então potência em ascensão no sistema internacional, criou, para o plano regional europeu, um sistema de balanço de poder no qual a Prússia, a Rússia, Áustria-Hungria e a França teriam a participação na conformação da ordem mundial de então, sendo que a liderança deste condomínio de poder caberia ao Reino Unido. No contexto do desgaste político e econômico norte-americano com o conflito no Vietnã e com a estruturação econômica que começava a substituir o sistema de Bretton Woods, a redução dos custos da atuação dos Estados Unidos no mundo, a fim de manter sua liderança internacional sobre o sistema, seria a de criar um sistema análogo ao da Santa Aliança, que contasse com a Grã-Bretanha, França, Alemanha Ocidental (essas três perfazendo a Europa), a União Soviética, a China pós-revolução cultural e o Japão.

alterações. A denominada *doutrina Nixon ou Guam*, pensada pelo então assessor de Segurança Nacional, Henry Kissinger, de abrir espaços para a atuação de atores regionais (casos também de Israel e África do Sul), no esforço de contenção ao comunismo e, mais do que isto, de redução dos custos militares de intervenção armada norte-americana, chegavam ao fim.

Além disso, ou seja, desta perda de importância relativa, no campo da segurança internacional, de países como o Brasil, para o jogo político ensaiado por Washington, as transformações ocorridas no sistema monetário de Bretton Woods. Com o fim da paridade ouro-dólar decretada em 1971 por Nixon, criara-se, ao longo dos anos setenta, uma situação que, provisoriamente favorável à tomada de empréstimos a juros baixos para alavancar projetos de desenvolvimento nacional (caso brasileiro), tornar-se-ia, mais tarde, nociva aos seus beneficiários. Assim foi o que aconteceu quando surge a crise da dívida externa, crescentemente prejudicial às economias em desenvolvimento a partir do aumento das taxas de juros internacionais decretadas em 1981 pelo governo Reagan. Como bem afirmou Paulo Vinentini (1998):

A situação econômica e política mundial tornou-se dramaticamente adversa para o Brasil com o Segundo Choque Petrolífero (devido à Revolução no Irã e a guerra com o Iraque) e com o fim da *détente* em 1979, marcando uma vigorosa reação americana que se aprofundaria durante a Era Reagan. Além disso, durante os anos 1970 processou-se uma rearticulação da economia mundial, através da reestruturação das formas produtivas e do estabelecimento de uma nova divisão internacional da produção e do desencadeamento de uma Revolução Científico-Tecnológica, que voltaram a ampliar a distância entre países capitalistas avançados e os em desenvolvimento. (...) em 1981 Reagan promoveu uma violenta elevação das taxas de juros, tendo como um dos objetivos aumentar a dívida externa dos países do Sul. Assim, a crise da dívida constituía um instrumento de pressão contra a política econômica dos mesmos e um golpe mortal no projeto de desenvolvimento de nações como o Brasil.

Isto levou à crise da dívida externa sobre a América Latina, atingindo todo um projeto de desenvolvimento e de inserção internacional do Brasil. No plano da política internacional, o discurso norte-americano de fazer ressurgir o confronto com a URSS, que iniciava sua lenta crise (que eventualmente levou às reformas de Gorbachov e ao fim do bloco socialista, redefinindo todo o sistema internacional ao final dos anos oitenta), também significou limites à diplomacia do pragmatismo dos últimos governos militares no Brasil. Tal conjuntura iria, ao longo de dez anos, restringir cada vez mais os

espaços de atuação multilateral do país, inviabilizando o diálogo Norte-Sul. Nesse sentido, as relações com nosso vizinho assumiam cada vez mais importância no cálculo político dos membros do Estado brasileiro, fato que a Guerra das Malvinas aprofundou.

Para a Argentina, que já vinha desde os anos sessenta em crises políticas e econômicas, o novo cenário internacional foi mais prejudicial ainda, visto que suas perspectivas de desenvolvimento e cooperação internacional se viam mais restritas, pois era importador de bens industriais e exportador de primários, estando, portanto, mais sujeita à instabilidade financeira internacional com o período recessivo que se anunciava. O conflito com a Grã-Bretanha, que evidenciou a fragilidade do sistema interamericano de defesa, mas que, em contrapartida, demonstrou a solidariedade política do Brasil ⁵⁶(em que pese a neutralidade diplomática), demonstrou àquele país que o Brasil era um aliado confiável, o que o bom termo das negociações no Prata já haviam evidenciado.

Como analisou Matias Spektor (2002), a conjuntura dos anos setenta havia diminuído as alternativas internacionais da Argentina, algo que se confirmaria no começo da década seguinte, agravando-se o quadro político-econômico com a eclosão da Guerra das Malvinas. Nesse sentido:

Essa solução não deixa de ser sintoma diferencial de forças entre ambos os países (Brasil e Argentina). A Argentina havia ficado à mercê de facções em conflito muito débeis para estabelecer um comando político único, mas suficientemente poderosas para minar qualquer normalização da vida pública. Nesse contexto, ela atravessou duas ameaças concretas de conflito armado com o Chile; consagrou-se como paria (hoje diria-se 'estado renegado') ao inspirar o contemporâneo sistema de proteção dos direitos humanos no seio das Nações Unidas; e encerrou definitivamente suas alternativas ao declarar, e perder estrepitosamente, uma guerra contra o Reino Unido em 1982. Os vínculos econômicos com Bolívia e Paraguai haviam sucumbido ao programa de desmantelamento da indústria promovido pelo golpe de 1976 (da junta militar), o relacionamento com os Estados Unidos não superaria décadas de mal-estar, e as exportações para a Comunidade Européia estavam cortadas como resultado das Malvinas. Portanto, a diplomacia Argentina não contava mais com um discurso capaz de alavancar apoios na região, e o país amargou um isolamento similar ao da II Guerra Mundial, quando se negou a declarar estado de beligerância ao Eixo.

⁵⁶ PINHEIRO, Letícia. *A omissão pragmática*. A diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas. Revista Política e Estratégia.

A instabilidade política, a repressão do regime militar argentino, a desestruturação econômica do país (que vinha desde, pelo menos, os anos sessenta) levaram a um crescente isolamento na região. Nesse sentido, a aproximação com o Brasil era importante. A negociação tripartite (uma exigência Argentina), contudo, era condição para que essa aproximação rendesse vantagens para ambos e se consolidasse.

Um projeto estratégico de integração seria testado a partir do resultado das negociações Itaipu-Corpus, iniciadas e pensadas durante a gestão Geisel-Azeredo da Silveira, mas efetivadas somente em 1979, com Figueiredo e Ramiro Saraiva Guerreiro. Este era um passo essencial para um eixo Brasil-Argentina, uma pré-condição para que ambos se tornassem aliados. O passo seguinte, na consolidação da parceria, seria dado pelo importante acordo nuclear e pela Guerra das Malvinas⁵⁷.

Nesse sentido, o acercamento diplomático com a Argentina, que evoluiria, ao longo dos anos oitenta e noventa, para a constatação de que o relacionamento com o país vizinho era o principal eixo de nossa diplomacia, encontrava cada vez mais lógica em uma conjuntura que se tornava adversa, fator este que não se alterou quase vinte anos depois. Com a resolução das negociações envolvendo o aproveitamento energético e econômico no Prata, através do *Acordo Tripartite* sobre a Bacia do Prata (Itaipu-Corpus), Brasil e Argentina deram um passo importante para estabelecer um eixo diplomático regional que, mais tarde com Sarney e Alfonsín e com a posterior criação do Mercosul, seria o espaço privilegiado das relações exteriores dos dois países. Desta forma, podemos perceber que o conjunto de negociações com a Argentina, ao longo dos governos Médici, Geisel e Figueiredo, em torno de Itaipu, foram um marco uma vez que foi superada a velha desconfiança entre ambos os vizinhos.

Como já foi afirmado, as negociações mais aprofundadas e difíceis se deram a partir da gestão Geisel/Azeredo da Silveira, tendo o governo seguinte a incumbência de concretizar e concluir os acordos que culminaram com o Acordo Tripartite. A partir desse momento, no contexto da difícil conjuntura do começo dos anos oitenta, abriram-se perspectivas para a cooperação e acordos em diversas áreas, incluindo a nuclear. Assim, em maio de 1980, seria assinado um conjunto de acordos entre Brasil e

⁵⁷ Ver Spektor, op. cit. p.142-143.

Argentina para fomentar a cooperação no Cone Sul, durante a visita de João Batista Figueiredo ao presidente argentino Jorge Videla, com destaques para o comércio, indústria armamentista e cooperação tecnológico-nuclear.

Além disso, como mencionado, a questão das Malvinas veio a favorecer uma maior aproximação entre os dois países, assim como a crise da dívida e da América Central (invasão norte-americana de Granada, movimento sandinista da Nicarágua). A formação do Grupo de Apoio à Contadora,⁵⁸ por exemplo, reforçava a ação coordenada de ambos nas relações internacionais. Contudo, na opinião de Paulo Vizentini e Sônia Camargo⁵⁹, a importância do Acordo de Itaipu possibilitou um acontecimento histórico pela melhoria qualitativa nas relações bilaterais entre os dois países. Assim:

O quadro das relações bilaterais passou a ser outro a partir desse momento (acordos de Itaipu), realizando-se vários contatos de alto nível presidencial e ministerial, e assinando vários atos internacionais de cooperação. (VIZENTINI, 1998).

O autor salienta, ainda que, a despeito da historiadora Sônia Camargo falar em certo descompasso entre ambos os países a partir da redemocratização Argentina, quanto no Brasil persistia o regime militar, Vizentini aponta que a autora reconhece que:

[...] enquanto os dois regimes militares ainda conviviam diplomaticamente, ‘os governos do Brasil e Argentina tenderam a se aproximar, procurando encontrar caminhos complementares e alternativos para a crise econômica que estavam vivendo’. Este último aspecto, na verdade, constituía o elemento central do acercamento (VIZENTINI, 1998; apud CAMARGO, 1998).

Assim, abriam-se perspectivas para a cooperação nuclear com o país vizinho, que contava, desde os anos cinquenta, com uma pesquisa científica e desenvolvimento da tecnologia de urânio de alta qualidade. Naquela época os crescentes entraves que os Estados Unidos criavam para a exportação de materiais e equipamentos para o Brasil por não ser membro do *TNP* restringiam nossa perspectiva de cooperação com os países ricos. As pressões norte-americanas sobre a República Federal da

⁵⁸ Grupo formado por Brasil, Argentina e demais países da América do Sul para propor soluções políticas negociadas para os conflitos da América Central.

⁵⁹ CAMARGO, Sônia e OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior (1973-74)*. São Paulo: Convívio. 1988.

Alemanha, a qual deveria fornecer tecnologia para o enriquecimento de urânio para o Brasil, foram uma das razões para a alternativa que se vislumbrava para as autoridades brasileiras, que era a cooperação com Buenos Aires, dentro da conjuntura externa da época⁶⁰.

Durante a ida de Figueiredo à Argentina, em maio de 1980, a primeira visita de um presidente brasileiro desde Vargas (em 1935)⁶¹, vários acordos e declarações conjuntas foram assinadas. Com isso, demonstrava-se o desejo de criar mecanismos de consulta e de coordenação de suas ações diplomáticas, dentre as quais se destaca o acordo nuclear⁶², considerado por Maria Odete de Oliveira como um marco da cooperação entre os dois países.

Conforme esta autora, os idealizadores do acordo de integração nuclear foram o vice-almirante Carlos C. Madero, presidente da CNEA – Central Nuclear Argentina – e o presidente da NUCLEBRAS, Paulo Nogueira Batista. O acordo, assinado em 17 de maio - Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear- se encontra no contexto mais amplo da cooperação brasileiro-argentina. Esta se materializava nas visitas presidenciais de ambos chefes de Estado (Jorge Videla visitou país em agosto de 1980 quando entrou em vigor os Protocolos celebrados entre CNEN e CNEA) e nas declarações dos mandatários. Assim, os presidentes Figueiredo e Videla:

Manifestam a sua particular satisfação pelos documentos assinados em matéria de cooperação nuclear e reiteram que é objetivo inalienável do Brasil e da Argentina aceder nesse, bem como em todos os campos da tecnologia de ponta, as formas mais adiantadas de sua aplicação como instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e o exercício efetivo da soberania e autodeterminação nacionais. Por outro lado, ratificam enfaticamente que os programas nucleares dos dois países perseguem fins exclusivamente pacíficos e que se opõem ao desenvolvimento de armas atômicas (VIZENTINI, 1998, p).

⁶⁰ Ver OLIVEIRA, Odete Maria. *A integração nuclear Brasil-Argentina, uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996.

BATISTA, Paulo Nogueira. O acordo nuclear Brasil-República Federal da Alemanha. In ALBUQUERQUE, José G. *Sessenta anos de política externa*, vol.4, Ed. SP:Annablume/NUPRI/USP, 2000.

⁶¹ Houve, porém, vários encontros fronteiriços entre chefes de Estado (Presidentes da República) dos dois países desde então, inclusive com o próprio Vargas em Passo de Los Libres, na década de 1940, além de importantes tratados bilaterais que foram um marco nas relações entre Brasília e Buenos Aires, como é o caso do Tratado de Uruguaiana, de 1960, que contou com a presença de Juscelino Kubtschek .

⁶² Ver OLIVEIRA, Maria Odete, op.cit.

Fica evidente que nunca foi objetivo dos governos de ambos os países, inclusive quando estavam sob regimes militares, o desejo de construção de artefatos nucleares, mas sim o de obter a capacidade de domínio dessa tecnologia e autonomizando, assim, países em desenvolvimento da importação de uma fonte de energia importante também para a aplicação médica, geradora de energia e do potencial comercial de exportá-la.. Não se deve esquecer, porém, que, sendo a conquista do átomo uma tecnologia cujo emprego também qualifica, em tese, os países detentores de produzir a bomba, um trunfo para quem detém essa tecnologia sensível. Em que pese os discursos oficiais e os acordos bilaterais falarem e enfatizarem o uso pacífico, a posse e domínio de todo ciclo de produção nuclear dotam um Estado de considerável poder de negociação e inserção internacional, ainda que não desenvolva artefatos com fins bélicos.

Segundo Odete Maria de Oliveira, estes acordos integram o PICAB - Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil-, o qual compreende aspectos não só nucleares, mas econômicos, financeiros, comerciais, políticos, militares e de outras tecnologias, na conjuntura da época de concertação diplomática frente aos problemas internacionais que ambos enfrentavam mencionados acima. Esta aproximação que, entre outros aspectos apontados, também incluiu a cooperação nuclear era importante para o objetivo comum das duas nações de liderança latino-americana e de melhorar sua condição de inserção internacional.

Conforme bem salientou a autora, Brasil e Argentina acreditavam na importância da energia nuclear como tecnologia de ponta indispensável para o desenvolvimento econômico e efetivo exercício da soberania dos dois países. Pelos acordos, previa-se pesquisa conjunta, prospecção e exploração de minerais atômicos, geração de combustíveis, fabricação de equipamentos, radioisótopos e prestação de serviços, além de intercâmbio acadêmico e grupos de trabalho. Importante também foi o passo dado em direção às mútuas inspeções, algo que seria reafirmado em acordos futuros sobre acesso às instalações nucleares de ambos os países.

Odete Maria afirma que poucos foram os resultados concretos da cooperação nuclear, tendo apenas um impacto político. Contudo, talvez a maior importância seja justamente o fator político. Juntamente com a questão de Itaipu-Corpus, os acordos

nucleares de 1980 representaram uma nova etapa no relacionamento entre os dois países, pondo fim a um balanço de poder baseado na desconfiança e nas tensões diplomáticas. Criou-se um ambiente político de mútua confiança, além de criação de mecanismos de concertação comuns, com destaque para o campo nuclear, onde se demonstrava inequivocamente o compromisso de ambos os países com a não-proliferação. Isso, por si só, era um forte argumento que esvaziava as críticas das potências nucleares sobre a recusa da Argentina e do Brasil em aceder ao *TNP*, uma vez que estavam criados os primeiros instrumentos jurídicos de âmbito bilateral para a não-proliferação regional, o que foi aprofundado com os acordos entre os dois países no começo dos anos noventa, dez anos mais tarde.

Além disso, outro aspecto importante para o início da cooperação entre Brasil e Argentina no desenvolvimento de tecnologias sensíveis foi de fazer frente ao controle oligopolístico de comércio de bens de origem nuclear exercido pelos países desenvolvidos. Nesse sentido, os acordos de 1980 repudiavam os controles de exportação exercidos pelos países nuclearizados, conforme previam as cláusulas do *TNP*⁶³. Aliás, lembre-se que a legislação norte-americana proibia a transferência de tecnologia e combustível nuclear para os países não-signatários do *Tratado* de 1968.

O passo seguinte na integração entre os dois países, a qual continuou a envolver a dimensão de estratégia e segurança, seria dada em 1985, pelos presidentes civis do Brasil, José Sarney, e da Argentina, Raul Alfonsín, com a *Declaração de Iguazu*, já na segunda metade daquela década e sob uma nova conjuntura na qual a União Soviética, em vias de desestruturação, começava a negociar o fim da Guerra Fria com os Estados Unidos. Era o momento da nova agenda internacional onde medidas destinadas a obstaculizar a consolidação do desenvolvimento de países do Terceiro Mundo como Argentina e Brasil, tinham profunda relação com a criação de regimes a partir do *TNP*, de evitar a proliferação de tecnologia nuclear.

Dentro do objetivo maior de limitar o acesso de países em desenvolvimento às tecnologias sensíveis (missilística, informática), às barreiras à transferência de processos de conhecimento de enriquecimento, instalações etc, impediam o surgimento

⁶³ VARGAS, Everton Vieira. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. RBPI, ano 40, nº1, 1997.

de potências bélicas. Da mesma forma, a restrição ao repasse das inovações tecnológicas significava evitar o surgimento, frente aos grandes centros de poder do sistema internacional, de concorrentes comerciais como exportadores desta tecnologia.

Para autores como Everton Vargas, outras questões surgiriam em relação à visão brasileira sobre a conveniência de manutenção de uma condição de potência nuclear. A redemocratização foi um fator que favoreceu o debate público em torno da questão nuclear. Contudo, um fator importante que o autor levanta e que talvez teria relações com as reticências em relação ao *TNP* mesmo após a redemocratização é que o perfil autonomista da política nuclear brasileira ainda era fortemente controlado pelas Forças Armadas. No caso da cooperação com a Argentina, fica evidente que a continuidade dos programas nucleares e da parceria nuclear, agora sob governos democraticamente eleitos, davam legitimidade internacional e maior transparência justamente pela legitimação interna dada pela participação no debate sobre a questão nuclear pela sociedade civil.

A importância deste processo novo de aproximação era que, em razão da crise da dívida de 1982, os dois países tiveram dificuldades financeiras em concretizar muito do que teria sido acordado em 1980, opinião compartilhada com Maria Odete⁶⁴. Existiam as limitações de caráter financeiro e as pressões contínuas para ambos entrarem para o *TNP* como condição de transferência de tecnologia. Mas o princípio da cooperação estratégica no campo nuclear, como de resto o era nas outras áreas de política externa das duas nações, permaneceu uma meta a ser atingida. No caso brasileiro, a sustentação na continuidade do modelo de desenvolvimento que havia condicionado a ação diplomática do país nas últimas décadas e sobrevivia mesmo no difícil cenário político e financeiro dos anos 1980 estava por trás da busca da parceria com Buenos Aires.

Assim, quando da reunião entre Sarney e Alfonsín em Foz do Iguaçu, ocasião em que as conversações trataram dos temas de política externa de maneira ampla, foi emitida a *Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear*. Mais do que uma manifestação retórica ou simbólica, esse documento representou a continuidade, agora sob regimes democráticos, não apenas da cooperação nuclear iniciada pelos governos Figueiredo e

⁶⁴ OLIVEIRA, Maria Odete, op.cit, p.135.

Videla, como de resto, de um compromisso com uma política externa a serviço do desenvolvimento, um anseio também da sociedade Argentina, cujo parque industrial havia sofrido décadas de prejuízo.

Especificamente no que se refere ao campo nuclear, tratou-se de definir temas a serem implementados como a importância da tecnologia nuclear para o desenvolvimento dos dois países, a persistência dos obstáculos de transferência de tecnologia representados na falta de suprimento de equipamentos e materiais nucleares e, por fim, a reafirmação dos propósitos exclusivamente pacíficos da cooperação nuclear. Podemos dizer que tal declaração revela, assim, duas dimensões daquela cooperação: uma econômica, ligada ao desenvolvimento e ao acesso de tecnologias e outra política, na reafirmação para a comunidade internacional dos propósitos não-bélicos da parceria nuclear brasileiro-argentina.

Em poucas palavras, essa cooperação significou a ampliação, para o nível bilateral, das teses clássicas da política exterior do Brasil, expostas por Araújo Castro. Importava equacionar a promoção do desenvolvimento com autonomia e com os princípios da paz e segurança regionais (América do Sul) que sempre nortearam a ação diplomática brasileira. Devemos lembrar que essa integração nuclear fazia parte de um propósito maior de integração econômica e política, contidas na Declaração de Iguazu, emitida na mesma ocasião. Como o PICAB, que continha o acordo nuclear de 1980, a questão atômica fazia parte de uma estratégia de estabelecer um eixo de cooperação envolvendo diversos assuntos de política externa, apesar de o mais polêmico ser justamente o nuclear.

Sensível mudança ocorreria com a eleição de Collor, no Brasil, e Carlos Saúl Menem, na Argentina, no começo de 1990. O desenvolvimento deixava de ser importante variante para a ação diplomática de ambos os países. Cedo ou tarde, isto afetaria a questão nuclear, pois o compromisso com o desenvolvimento autônomo, cuja pré-condição era a posse de novas tecnologias e uma inserção multilateral na economia, fora comprometido seriamente pelo fim da Guerra Fria e pelo abandono do projeto de desenvolvimento baseado na substituição de importações.

Nesse sentido, a diplomacia do pragmatismo e do realismo universal que caracterizara o Brasil até os anos Sarney, foi substituída pelo alinhamento dócil às

políticas norte-americanas que visavam a uma reordenação mundial sob sua hegemonia política e econômica. Assim, em linhas gerais, pode-se caracterizar como os governos de Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, que juntamente com o colega argentino (Menem), apostaram no paradigma idealista das relações internacionais. Como não poderia deixar de ser, na medida em que a política econômica interna e a diplomacia se modificavam, apostando em um modelo associado de desenvolvimento a partir da abertura unilateral de mercados, de atração de capitais de curto prazo para fazer frente ao déficit comercial que emergia etc., a política nuclear dos dois países iria sofrer alterações e, conseqüentemente, a postura frente ao regime da não-proliferação nuclear cujo eixo principal era (e continua sendo) o *TNP*.

Como refere Vargas⁶⁵, a redução do papel das Forças Armadas na elaboração e controle dos programas tecnológicos em geral, e nuclear em especial, teve relação com a progressiva adesão brasileira ao regime da não-proliferação, que culminaria com a entrada no TNP em 1998. Também, em Foz do Iguaçu, um ano antes da criação do Mercosul, Collor e Menem firmaram uma Declaração Presidencial sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, em 1990.

Neste documento, estava prevista a criação de um Sistema Comum de Contabilidade e Controle – SCCC- e negociações com a AIEA para um acordo de salvaguardas. O escopo da declaração política era a constatação de que deveriam se constituir mecanismos institucionais para garantir a transparência dos programas nucleares de ambos os países, o que seria vantajoso porque eliminaria as restrições internacionais à transferência de tecnologia.

Como visto acima, Brasil e Argentina, pelos presidentes Collor e Menem, firmaram, em 1991, um Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, celebrado em Guadalajara, em julho, criando a ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle. Em agosto, em Brasília, ambos os chefes de Estado assinaram um Protocolo Adicional sobre Privilégios e Imunidades ao acordo celebrado em julho. Em dezembro do mesmo ano, em Viena, na sede da AIEA, este organismo firmou com Brasil, Argentina e a ABACC um tratado conhecido como *Acordo Quadripartite*. Por este conjunto de acordos e a criação de um organismo binacional,

⁶⁵ VARGAS, op. cit., p.53

institucionalizava, em nível bilateral, um mecanismo de controle e fiscalização dos programas nucleares dos dois países.

Se as iniciativas de 1990 e 1991 foram importantes como mais um passo na criação de um ambiente de confiança entre os dois países, não podemos esquecer que todo um projeto de desenvolvimento a partir de uma inserção autônoma havia sido abandonado. Nesse sentido, a renúncia à obtenção de tecnologia própria revela a confiança dos novos líderes dos dois países na transferência de tecnologias para seus programas nucleares. Em que pese a manutenção do programa nuclear para geração de energia para a propulsão do projeto de submarino da Marinha brasileira, lembre-se que Collor, em ato cheio de simbolismo, determinou o fechamento de suposto local, no Pará, destinado a testes com detonações nucleares.

Numa conjuntura na qual Menem adotava o alinhamento incondicional com a potência americana, Collor abandonava a cooperação estratégica com o Iraque (primeira Guerra do Golfo). Prosseguindo na sua política exterior alinhada, desestruturava a indústria bélica e missilística nacional, para não falar na informática. Não é difícil, à luz desses fatos, de perceber que a aposta nas relações assimétricas com os Estados Unidos importava a renúncia à independência tecnológica. Não se deve olvidar que as agências e organismos internacionais, como a AIEA, são estruturas internacionais às quais as potências nucleares como Washington, Londres e Moscou não deixam de exercer considerável influência. Nesse contexto assiste razão a Everton Vargas quando afirma:

Note-se que sob o Governo Collor, a questão nuclear deixou de ser associada à busca da autonomia tecnológica, como o fora durante o período militar e sob o Governo Sarney. A preocupação maior era com o acesso à tecnologia, e procurava-se um tratamento multilateral mais transparente que legitimasse essa opção. (VARGAS, 1997).

Por fim, é interessante que, mesmo na mudança de rumos operada por Collor, pelo qual o programa nuclear brasileiro modificava seu perfil em relação ao seu passado recente, o Brasil achava suficiente os mecanismos de controle até então acordados. Portanto, embora a Argentina tenha entrado para o *TNP*, o governo brasileiro manteve (até 1997) sua posição de não aderir ao tratado, apesar de fazer parte, nos primeiros anos da década de 1990, dos demais acordos que integram o

regime de não-proliferação nuclear (entramos para o Tratado do Tlatelolco, como visto, em 1994).

As razões para a "demora" em aceder ao *Tratado* de 1968, detalhadas adiante, não estavam automática, mecanicamente e de forma determinista ligadas somente à cooperação com a Argentina, com a profunda alteração do cenário mundial de 1990-91, tampouco com a redemocratização. Em outras palavras, todos estes fatores, em diferentes graus, pesaram para a adesão brasileira ao tratado, inclusive o fato da perda de influência dos militares nos negócios de Estado no Brasil. Entretanto, isto não é suficiente, por si só, para fundamentar o processo de adesão ao tratado, pois o fator determinante está mais relacionado com a alteração de projeto de desenvolvimento nacional e, por conseguinte, da natureza da política externa brasileira como um todo.

Sem dúvida, elencam-se aqui os fatores estruturais – fim da Guerra Fria e renúncia ao modelo autonomista de desenvolvimento – essenciais para entender como FHC se posicionou sobre o TNP. Mas tal processo não foi instantâneo por outras razões, que foram de ordem política interna. Nesse sentido, não se deve esquecer que em política existem aparente contradições e resistências às mudanças (parafraseando Paulo Wrobel). Os militares e setores nacionalistas entre a classe política e o Itamaraty (e o interregno Itamar Franco é prova disso) ainda detinham alguma influência no sentido de não permitir a adesão. Será na conjuntura da segunda metade dos anos 1990, que deverá ser encontrada a razão principal da mudança de atitude em relação ao TNP⁶⁶.

⁶⁶ Sob este aspecto, Wrobel, no artigo "O Brasil e o TNP: resistência à mudança?" tem razão quando fala na inércia de órgãos de Estado (Itamaraty e Ministérios militares) em manter uma tradição de não aderir a certos regimes vistos como cerceadores da soberania nacional. Nesse sentido, no processo de sustentação de forças políticas em torno de um mandatário, certamente algumas concessões são feitas, ainda que temporárias, a fim de que outros projetos sejam apoiados. Assim, possivelmente a demora em aceder ao TNP pode ter relação com a pressão e resistência de setores nacionalistas ainda com alguma influência setorial no governo FHC, marcadamente oposto a estes setores. Faltava aguardar a oportunidade interna e externa para convencer o Congresso e forças políticas de sustentação em dar o próximo passo, o que se deu entre 1997 e 1998.

4.4 O Brasil e a integração no regime de controle de armas atômicas e a não-proliferação nuclear no pós-Guerra Fria

O fim do bloco soviético, no plano externo, e a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, no plano interno, vedando o uso não pacífico da energia nuclear, além do aprofundamento da cooperação nuclear com a Argentina e com a AIEA e a ratificação do *Tratado de Tlatelolco* iriam criar um ambiente favorável a alterações para o projeto nuclear do país.

Neste ponto, cabe a indagação: por que, até 1998, o Brasil não fez parte do *TNP*? Tal questionamento é importante e não pode ser entendido separadamente da busca das razões pelas quais após esta data o país tornou-se membro do *Tratado*.

O Brasil escolheu ficar de fora do *TNP*, em primeiro lugar, por questões de princípio. Por considerá-lo discriminatório, ao instituir direitos e obrigações distintos para diferentes categorias de países e por ser tênue a obrigação das potências nucleares quanto ao desarmamento, enquanto os países não-nucleares aceitaram compromisso inequívoco e verificável de não-aquisição de armas nucleares.

Do ponto de vista formal e jurídico, ou seja, pelo Direito Internacional Público, o Brasil assumiu o compromisso de não fabricar armas nucleares no contexto do *Tratado de Tlatelolco*, que proibiu tais artefatos na América Latina, em 1968. O Brasil assinou e ratificou o *Tratado de Tlatelolco*, mas, até 1994, não havia dispensado os requisitos necessários para sua entrada em vigor. Na interpretação corrente na época da negociação, contudo, o *Tratado* contemplava a possibilidade de se desenvolverem artefatos para explosões nucleares pacíficas. Assim, ficou aberta, por muitos anos, a possibilidade de o Brasil desenvolver artefatos explosivos nucleares, desde que para finalidades pacíficas, sem violar, desse modo, as obrigações internacionais. Ocorre que esta é uma tecnologia dual, isto é, uma vez detonada a bomba, como garantir que não haveria uso bélico se a tecnologia, com a explosão, estaria já operacionalizada?

Anos antes, a partir de 1985, teve início um novo tipo de entendimento entre o Brasil e a Argentina que, teoricamente, era o país que competia na corrida nuclear sul-americana. Esse entendimento se consubstanciou no Grupo de Trabalho e no Comitê Permanente sobre Política Nuclear, que sucedeu aquele. Nesse órgão, foram assentadas as bases de cooperação e confiança crescentes ainda estando o Brasil sob

o regime militar, o que comprova que a cooperação entre os dois atores tinha raízes nos governos castrenses.

É bom recordar que a gênese da cooperação nuclear deve ser vista no contexto da cooperação sobre temas defesa e segurança que, por sua vez, como visto no tópico anterior, tiveram sua origem em acordos como o de Itaipu-Corpus, de 1979, quando a Argentina ainda estava no auge do governo militar da junta. Além disso, essa aproximação foi pensada historicamente desde, pelo lado brasileiro, os governos militares a partir de Costa e Silva (cujo mandato coincidiu com a elaboração do *TNP*) e potencializada a partir de Ernesto Geisel. A trágica consequência que a guerra das Malvinas trouxe para o mecanismo de Segurança Hemisférica do TIAR ⁶⁷, bem como a necessidade de buscar alternativas energéticas no contexto da segunda crise do petróleo e a vantagem para o Brasil de associar-se às avançadas pesquisas argentinas no campo nuclear são as verdadeiras razões para o aprofundamento da cooperação no curso dos anos oitenta, quando o perfil de ambos os governos civis eram de defesa de políticas exteriores autônomas frente aos Estados Unidos.

Assim, a coordenação política e a aproximação das entidades de pesquisa dos dois países foi importante para uma maior cooperação e até mesmo parceria no sensível campo da energia nuclear. A construção da confiança tornou possível a conclusão do *Acordo sobre Usos Exclusivamente Pacíficos da Energia Nuclear* (Acordo de Guadalajara, 1991), a criação da ABACC e a assinatura do Acordo Quadripartite Argentina-Brasil-ABACC-AIEA para aplicação de salvaguardas em todas as atividades nucleares dos dois países.

O esforço conjunto de Argentina e Brasil, aliado ao do México e do Chile, tornou possível incorporar as reformas necessárias ao *Tratado de Tlatelolco*. Então, por que o *Tratado do Tlatelolco* e não o *TNP*? Porque o tratado regional não possui os mesmos óbices do *TNP*. Não criou diferentes categorias de países e ainda tem a vantagem de impedir (no plano formal-jurídico, é claro) que as potências nucleares estacionem armas atômicas na região, o que foi aceito por todos os cinco países nucleares (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia).

⁶⁷ Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR - celebrado no Rio de Janeiro, em 1947, um ano mais tarde integrado no sistema da Organização de Estados Americanos -OEA - e base do denominado sistema de segurança hemisférico.

Traduzindo-se num mecanismo institucional de segurança relativa para a nossa região, o *Tratado de Tlatelolco* não possui a capacidade política, econômica e militar de assegurar a plena paz na América Latina contra eventuais hipóteses de agressões de potências nucleares. Isso ocorre porque é um instrumento jurídico, formal que não tem condições de lograr seu objetivo de criar uma zona livre de armas atômicas apenas com base na ética da *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos). A história está cheia de exemplos a comprovar isto e Versalhes e o Pacto de não-agressão nazi-soviético, bem como o sistemático descumprimento do *TNP* pelas potências nucleares são provas disso. São as conveniências da política internacional e os recursos de poder de cada ator que condicionam o cumprimento, ou não, dos pactos internacionais, assim como são a raiz das alianças, como Yalta e Potsdam comprovaram.

Além disso, como um processo lógico do interesse da Argentina e do Brasil de tornar a América do Sul uma zona de paz e livre do desenvolvimento de armas nucleares, era questão de tempo para a ratificação do *Tlatelolco*, o que era reforçado pela esperança, em 1994, de obter a transferência de tecnologia tanto no setor nuclear como no campo não-nuclear como a informática.

É bom lembrar que, a partir dos anos noventa, os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso abriram caminho para o fim da lei federal de proteção da indústria brasileira de informática da época de José Sarney, com a importação de componentes de computadores de alta tecnologia e microeletrônica, esvaziando, assim, as justificativas para a busca da autonomia nesse campo da ciência.

Em razão disso, a barganha diplomática do Brasil com as potências produtoras e exportadoras de tecnologias sensíveis em troca do compromisso com a renúncia ao projeto militar-nuclear tornou razoável a adesão ao *Tlatelolco*, que não continha os dispositivos discriminatórios do *TNP*.

A Argentina, por seu turno, aderiu ao *Tratado de Não-Proliferação* em 10 de fevereiro de 1995. Pode-se especular ser uma consequência da conjuntura política daquele país no qual o *menemismo* significava, sob muitos aspectos, um total alinhamento com a política externa norte-americana. Isso implicava que era desejo

político de Menem de afastar, por mais remota que fosse, a possibilidade de dois projetos no Cone Sul que significassem um obstáculo tanto estratégico quanto econômico-comercial para a hegemonia de Washington no subcontinente.

Essa postura de Buenos Aires de aderir ao *TNP* em seguida ao Tratado do México – passo que o Brasil só aceitou quase três anos depois – não pode passar despercebida para compreender a quase brusca alteração, em 1998, de uma postura diplomática de rejeição ao *Tratado* que se arrastou quase por toda a década de noventa. Certamente, apesar da importância dos simbolismos na História e na diplomacia, não foi a celebração de trinta anos da disposição do *Tratado de Não-Proliferação* para assinatura e ratificação o único e sequer o principal motivo para a adesão brasileira!

Assim, na prática, o Brasil assumiu compromissos legais equivalentes aos dos Estados-Partes do *TNP*, sem o constrangimento de aceitar um instrumento considerado desigual. Ou seja, abstraído o aspecto político simbólico, não seria assumido nenhum compromisso jurídico adicional numa eventual adesão ao *TNP*. Em termos de fiscalização internacional, as atividades nucleares brasileiras já se encontravam devidamente cobertas pelos compromissos do Tratado de Tlatelolco e dos acordos com a Argentina, a ABACC e a AIEA.

De acordo com o próprio *TNP*, depois de 25 anos de vigência, seus Estados-Partes deveriam decidir, pelo voto da maioria, se a vigência do *Tratado* seria estendida indefinidamente, ou por um período ou por períodos fixos adicionais (Artigo X, 2º parágrafo). Essa decisão foi tomada pela Conferência de Exame e Extensão do *TNP* em 11 de maio de 1995, em Nova Iorque, quando foi aprovada a prorrogação do *Tratado* por prazo indeterminado. Essa extensão significou, na prática, a manutenção da estrutura estratégico-nuclear datada de 1º de janeiro de 1967.

Não obstante, a despeito dos discursos internacionais conclamando países como o Brasil a aderir ao *TNP*, além do compromisso assumido pelas potências nucleares com a fiscalização do cumprimento das cláusulas do tratado acordadas na referida conferência de revisão, as condições que tornavam o tratado injusto permaneciam as mesmas após o fim da Guerra Fria. O mesmo seleto clube das potências nuclearmente armadas não renunciou ao uso de seus arsenais, sendo que a

adesão de quase toda a comunidade internacional só confirmaria a legitimação criada há quase quarenta anos.

Em outras palavras, a existência de duas categorias de atores estatais no longo prazo e em um sistema internacional moldado para atender aos respectivos interesses nacionais das nações do G-8 eram consolidados de forma perene pela revisão do *TNP*. Daí pensadores ligados ao campo da segurança e defesa como Darc Costa, José Felício, Meira Matos, Lestat Cavagnari, historiadores como Amado Cervo e Paulo Vizentini e diplomatas, como o falecido embaixador Paulo Nogueira Batista e Samuel Pinheiro Guimarães, alertarem para os indícios de que os realistas estavam certos num ponto: que a lógica clássica do poder bélico ainda tem um papel importante nas relações internacionais, o que o 11 de setembro apenas revelou de forma drástica.

Na última conferência, deve-se reconhecer que as principais potências beneficiárias do regime vieram bem articuladas para evitar os percalços e impasses ocorridos nas Conferências de Exame do *TNP* de 1980, 1985 e 1990. Por meio de barganhas e pressões, dentro e fora do foro negociador, lograram, dessa vez, neutralizar a militância de delegações tradicionalmente críticas ao desempenho do Tratado.

Fórmulas alternativas de extensão limitadas ou condicionadas do *TNP* foram eficazmente desencorajadas e o foco específico da Conferência foi direcionado para o único resultado desejado pelas potências nucleares – a prorrogação do instrumento por tempo indeterminado. É interessante lembrar que, até a quarta Conferência de Exame de 1990, a França e a China permaneciam oficialmente fora do marco jurídico do *TNP* apesar de serem reconhecidas como potências nucleares pelo *Tratado*. Na prática, com o correr dos anos, elas passaram a adotar posturas de plena compatibilidade com esse regime. As dramáticas transformações no cenário internacional, a partir da segunda metade da década de 80, teriam provavelmente levado esses países a concluírem pela conveniência de preservar o *TNP* como um marco estratégico para balizar uma nova ordem pós-Guerra Fria que buscava emergir em meio a incertezas e turbulências.

Efetivamente, as cinco potências nucleares beneficiárias do regime do *TNP* tinham interesses estratégicos convergentes, conquanto politicamente diferenciados, em procurar assegurar a prorrogação do *Tratado* por tempo indeterminado. Aos

Estados Unidos, na condição de única superpotência remanescente em termos globais, interessariam assegurar a estabilização de uma nova ordem mundial, na qual sua hegemonia pudesse ser exercida de forma incontestada e previsível, sem desafios provenientes de eventuais atores contestatórios emergentes das margens do sistema.

Para a Rússia, que atravessava difícil fase política, econômica e social a manutenção de seu poder nuclear proporcionaria garantia para permanecer como ator de relevância na remodelagem da ordem internacional pós-Guerra Fria. Quanto ao Reino Unido e à França, cujo perfil de potências globais vem experimentando continuada erosão ante a afirmação de novos atores como a Alemanha e o Japão, a manutenção de uma superioridade estratégica nuclear, mesmo confinada a um âmbito mais restrito, dar-lhes-ia permissão de continuar a ter alguma voz na moldagem da nova ordem, ainda que sem o peso do passado. Por força de seu indiscutível perfil específico, a China terá uma presença e agenda próprias, seja qual for a direção que tome o quadro internacional.

Mas a perspectiva de uma reacomodação sistêmica, em que o peso da China venha a ter relevância menor como contrapeso ao poder militar russo ou ao poder econômico japonês, pode ter incentivado a liderança chinesa a aceitar sem desconforto a extensão do *TNP* como um sinal de reconhecimento de sua participação no restrito círculo de poder mundial. Já países com liderança ascendente em termos globais, como Alemanha e Japão, poderão ter acedido com certas reservas ao congelamento do poder nuclear por um período indeterminado. Entretanto, compensações em outros aspectos, como o possível ingresso desses dois países no Conselho de Segurança das Nações Unidas na condição de membros permanentes, devem ter mitigado eventuais apreensões por estarem colocando-se em posição de desvantagem nos respectivos quadros estratégicos regionais.

Já para as potências médias, com o desaparecimento da confrontação Leste-Oeste parece ter acarretado certa desorientação quanto a seus direcionamentos e prioridades no campo do desarmamento. Os países árabes, que argumentavam ficar em desvantagem estratégica com a permanência de Israel à margem do *TNP*, acabaram por aceitar fórmulas de compromisso por pressão das principais potências nucleares e dos países ocidentais. A liderança do MNA, a cargo da Indonésia, não

logrou galvanizar uma maioria sólida dentro do movimento para uma linha de negociação mais determinada.

Para tornar o quadro interno do MNA ainda mais fluido, a África do Sul emergiu como importante articuladora de iniciativas de mediação entre o Movimento e o grupo ocidental. Conforme José Felício, à época da última conferência de revisão (a próxima será em 2005),

[...]o perfil de atuação da delegação sul-africana na Conferência do TNP parece sinalizar um papel de crescente ativismo desse país nos foros internacionais, o que poderá configurar um novo fator a ser considerado dentro do novo quadro internacional.(FELÍCIO, 1996).

Para países que são potências médias, mas sem tensões sérias em seu entorno sul-americano, os fatos são diferentes. Para o Brasil e a Argentina, o fim da Guerra-Fria e a conseqüente adoção de uma agenda política, econômica e social que implicou a renúncia ao projeto de desenvolvimento, a adesão ao *TNP*, aparentemente, seria um passo lógico, porque o difícil cenário financeiro e comercial que se aprofundava em relação à década de oitenta não poderia conviver com os custos de um programa oneroso como o nuclear. As suspeitas internacionais de uso não-pacífico da energia nuclear, nesse sentido, ainda que não fossem comprovadas, retirariam a legitimidade ética dos governos de emprego de vultosas somas de dinheiro em programas que poderiam ser obtidos com a “boa-vontade” das potências nucleares em transferir tecnologia para fins pacíficos.

No caso brasileiro, apesar da redução da inflação, persistiam o empobrecimento e o desemprego da maioria da população, além de carências históricas nas áreas de saúde e educação. Em um país sem guerras e inimigos externos no curto prazo, que sempre teve o compromisso internacional com a paz, a não-adesão ao *TNP* era vista, pelas grandes potências do sistema como um comportamento que não era justificável e que, na percepção dessas nações, poderia obstar o país de firmar compromissos internacionais nos campos comercial e ambiental, os quais também eram do próprio interesse brasileiro.

Em outras palavras, o compromisso brasileiro com a paz era um argumento que os estados nuclearizados tinham como incompatível com o programa nuclear brasileiro que a não-adesão ao *Tratado* legitimava. Da mesma forma, a velada ameaça

de cortar investimentos produtivos na economia brasileira e vedar o acesso brasileiro a mercados consumidores para a indústria do país poderia ter conseqüências nefastas que conduziriam a um isolamento internacional do Brasil em plena era de globalização.

Assim, pelo menos, essas seriam algumas das razões para a adesão ao *Tratado* na época, ainda que o que ocorreu no sistema mundial anos depois revele que talvez a não-adesão não acarretasse estes efeitos. Mas a elite política brasileira de então fez uma escolha a qual é o objeto principal desta análise.

Assim, a confluência de todas essas considerações e condicionantes teria levado a Conferência a prorrogar, indefinidamente, em 11 de maio de 1995, mediante o curioso procedimento de reconhecer, sem voto, a existência de uma maioria a favor da extensão do *Tratado* por período indefinido. Caberia agora procurar avaliar os possíveis desdobramentos dessa nova situação no contexto das tendências emergentes na estruturação da nova ordem pós-Guerra Fria. Uma primeira consideração é a de que o sistema internacional passa a ter como virtual dado permanente cinco Estados legalmente reconhecidos a ter armas nucleares. Em contrapartida, 173 Estados renunciaram a adquirir essas armas por período indeterminado. Numa terceira vertente, cerca de meia dúzia de países permanece ao largo do regime do *TNP*, com comprometimentos diferenciados em relação ao objetivo da não-proliferação de armas nucleares. A interação estratégica entre essas três categorias de países configurar-se-á complexa e delicada, tanto em termos políticos quanto jurídicos.

Uma segunda consideração diz respeito à curiosa circunstância de que o *TNP* congela em cinco o número oficial das potências nuclearmente armadas num momento em que a comunidade internacional chega a um consenso de que o número de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (não por mera coincidência os mesmos cinco) deve ser ampliado. Em realidade, essa nítida separação entre o *status* das cinco potências nucleares, enquanto membros do *TNP* e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança representam importante marco balizador para a nova ordem. Reafirma-se o perfil das Nações Unidas como a mais alta instância política de caráter universal, sendo, como assevera Vizentini, o seu Conselho de Segurança – CSONU – o órgão no qual reside o verdadeiro poder da

organização (VIZENTINI,1999). Em contrapartida, o *TNP* é o instrumento jurídico que vincula estritamente os Estados-Partes.

Para Felício, contudo, existe inequívoca distinção entre a ONU e o *TNP*. Uma delas seria a crença numa falsa percepção de que, para ser membro permanente do Conselho de Segurança é necessário ser uma potência nuclear. A prorrogação do *TNP* por tempo indeterminado, em nome da preservação da estabilidade do planeta no campo nuclear, torna ainda mais urgente a necessidade de reestruturar o Conselho de Segurança para que seja mais efetivo e representativo em seu papel de garantidor da paz e segurança internacionais.

A *contrariu sensu*, uma procrastinação na reestruturação do Conselho de Segurança, sob alegação de que os atuais membros permanentes – que são os mesmos estados nuclearmente armados do *TNP* – são suficientes para manter a eficácia desse órgão, apenas estimularia a desconfiança de que o poderio nuclear é condição básica para um país participar da moldagem da ordem internacional. Isso arriscaria estimular nova corrida armamentista, num delicado momento de redefinição da macroestrutura internacional.

A questão central, pela qual passa o debate em torno do papel que as armas nucleares teriam no sistema pós-Guerra Fria, é que eventuais novos membros permanentes como o Brasil, cuja candidatura é apoiada pelos cinco estados nucleares, sejam admitidos independente da condição da posse de arsenais. Isto serviria de legitimação internacional sim, mas, na prática, seriam criadas duas categorias de membros permanentes. A admissão no Conselho, nesse sentido, sem uma alteração real da posição internacional do país a partir do crescimento econômico, coesão social e autonomia tecnológico-estratégica não mudaria, no curto prazo, a situação internacional do país, sem um diferencial de poder.

Os anos 90, a partir do novo cenário internacional engendrado pelo fim da URSS, no qual a agenda de defesa e segurança em que o *TNP* se insere, trouxeram alterações em termos de prioridades para a política externa do Brasil (ao menos no nível da retórica internacional), o que representava certa perda de importância da questão nuclear. Assim, as transformações políticas mundiais trouxeram consigo a idéia de desestrategização das relações internacionais, com a priorização de novos temas

como comércio, fluxos econômicos, meio-ambiente e direitos humanos no contexto da globalização. Assim sendo, o Brasil, lentamente, o que traduziu uma postura de cautela, passou a integrar o chamado regime de não – proliferação e desarmamento nuclear.

O acordo nuclear de inspeção com a Argentina, bem como a declaração conjunta de renúncia em produzir artefatos nucleares, em 91, seguida da criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC – e de da entrada em vigor de um acordo quadripartite entre essa agência, a AIEA e os dois países em 94, mesmo ano da ratificação do tratado de Tlatelolco, pode ser compreendido como um processo estruturado pelo país de resolução da problemática nuclear. Há posições de autores como Paulo Wrobel (1996) que vêem na parceria nuclear para fins pacíficos entre Brasília e Buenos Aires como um dos fatores para explicar a alteração de posição do Brasil frente ao *TNP*.

Nesse sentido, a redemocratização de ambos os países teria trazido consigo maior participação da comunidade científica na política de priorizar os aspectos de conhecimento e do uso pacífico da energia nuclear ao invés da dimensão bélica e da busca de status internacional enfatizada durante os respectivos regimes militares.

Este tópico, desenvolvido no item anterior, demonstra que não se pode, *a priori*, esquecer que havia um processo de profunda confiança e comum visão dos problemas internacionais que as dificuldades do cenário externo da década de oitenta mostrou aos dois países. Portanto, a crescente importância de se construir uma aliança entre os dois grandes Estados sul-americanos em todos os campos das suas relações diplomáticas não poderia deixar de lado a sensível e estratégica cooperação nuclear.

Acrescente-se que, pelos acordos acima mencionados, o regime de controle da não-proliferação a que o Brasil soberanamente se submetera é tão rigoroso quanto o previsto no tratado do *TNP*. Sobre isso há duas visões acerca do comportamento diplomático do Brasil quanto à questão nuclear. Poder-se-ia dizer que a assinatura do *Tratado* de 68 era somente uma questão de tempo na medida em que o país ingressava, passo a passo, no regime da não-proliferação e, após o *Tlatelolco*, era de se esperar que o *TNP* fosse assinado. Se o tratado da América Latina, assim como o assinado com a Argentina e também o *Acordo Quadripartite* eram tão rigorosos quanto o *TNP*, por que não assinar este?

Contudo, os defensores da postura tradicional de recusa utilizavam o fato do rigor dos tratados anteriores como suficientes, não havendo necessidade de aderir ao de 68, que não traria vantagens econômicas ou transferência de tecnologia. Apesar da adesão ter ocorrido, concorda-se com a segunda opinião, ainda mais que o país levou quase três anos depois da Argentina para lhe seguir os passos, e quatro anos após o *Tlatelolco*. Portanto, as razões para uma adesão não se encontram exclusivamente na progressiva adesão ao complexo de acordos que formam o regime da não-proliferação de armas nucleares.

Além disso, a participação da China e da França, ambas potências nucleares, teria retirado parte da legitimidade internacional do Brasil de insurgir-se contra o *Tratado*. A ratificação da África do Sul e principalmente da Argentina teriam reforçado a percepção, entre os responsáveis pelo processo de tomada de decisões no Brasil, de receio de isolamento internacional e de sofrer pressões econômicas por parte dos países credores em um momento em que o país sofria o impacto da crise financeira de 1998, não por acaso, o ano da ratificação.

O país, ao ter completado, entre fins dos anos oitenta e começo dos anos noventa, o ciclo tecnológico e de conhecimento para capacitação técnica de obter a energia nuclear teria tornado desnecessário prosseguir com o polêmico projeto paralelo das Forças Armadas, que era um dos motivos mais concretos para o país não assinar o *Tratado*.

Em seguida, ocorreu a participação brasileira e sua entrada, em 95 e 96, respectivamente, na Conferência Internacional de Revisão e Prorrogação do *TNP*, no MCTR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis), no NSG (Grupo de Fornecedores Nucleares) e do CTBT (Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares). Por fim, teve-se a criação de uma zona livre de armas nucleares para o hemisfério sul completando, juntamente com a ratificação, em 1998, do TNP, o chamado regime de não-proliferação nuclear.

Neste sentido, houve, de fato, uma tendência do governo Cardoso, que cobre este período, de participar efetivamente do regime de não-proliferação. Contudo, o hiato de dois anos entre o CTBT e o *TNP* revela que outras questões estavam em jogo para

a adesão ter ocorrido em 1998 e elas não estão na participação destes tratados anteriores, mas em situações estruturais e conjunturais mais complexas.

Não se deve perder de vista, portanto, que a adesão ao *TNP* deve ser contextualizada no plano mais geral da política exterior do país, a qual sofreu importantes inflexões ao longo dos anos noventa. O campo da estratégia e da segurança faz parte de algo maior, que engloba as relações econômicas e financeiras do Brasil com o exterior, incluindo a agenda de direitos humanos e de meio ambiente. Todas estas dimensões da atuação diplomática do país em nível internacional devem estar em harmonia e são coordenadas tanto pelo Ministério das Relações Exteriores como pela Presidência da República.

Com isso, ressalta-se que não somente os aspectos específicos da questão nuclear afetaram a mudança de posição do país frente ao *Tratado*, como também outras questões internacionais relevantes para o Brasil. Seria, por exemplo, contraditório, persistir na recusa da adesão ao *TNP* enquanto o país adotava, a partir de Collor, uma ampla agenda internacional que implicava, em última análise, em concordâncias com as posturas políticas e econômicas das potências dirigentes do sistema.

Não há dúvidas que o fim da Guerra Fria e o contínuo avanço da Terceira Revolução Industrial tiveram tão profundo impacto na alteração do sistema internacional que mesmo os Estados Unidos tiveram que fazer rearranjos em sua estratégia global de projeção de poder. Mas isto tem um efeito limitado para a continuidade dos objetivos do Estado norte-americano, como a possibilidade de futuro reatamento diplomático com Cuba ou, como no caso da mudança do papel institucional da OTAN, serve aos interesses de Washington.

Já países em desenvolvimento, que possuem dependência financeira e tecnológica dos centros de poder mundial, como é o caso do Brasil, os espaços de manobra e de negociação para a manutenção de um perfil de política exterior são mais estreitos. Parece que isso está sendo feito pelo atual governo brasileiro que, a despeito da política econômica herdada de Cardoso, tem sido visto como um continuador da estratégia de desenvolvimento do período anterior a Collor. Evidentemente, como não poderia deixar de ser, a retomada de uma política exterior clássica e tradicional no

sentido de ser voltada para o desenvolvimento nacional. O país deveria se adaptar às novas circunstâncias do cenário internacional do começo do século XXI.

Assim, para que se possa compreender a relevância do papel desempenhado pelo *TNP* nas opções de política externa do Brasil, deve-se primeiro falar das prioridades de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso em seu conjunto. Por quê? Por uma simples razão: tanto a antiga postura de não-adesão como a adotada a partir de 1998 têm sua origem na estratégia de desenvolvimento do país.

Historicamente, a política exterior brasileira caracterizou-se ora por momentos de desenvolvimento associado e dependente financeira e tecnologicamente às grandes potências ora por períodos de busca de uma relação com o centro de poder do sistema que superasse a dimensão da subordinação. Em outras palavras, busca de autonomia política, à qual necessita de independência econômica, financeira e tecnológica para não se traduzir em retórica vazia quando um país não possui recursos de poder.

Nesse sentido, o programa nuclear brasileiro poder ser compreendido como uma faceta da busca de autonomia científica e tecnológica de uma nação que buscava ingressar no Primeiro Mundo nos marcos da Guerra Fria. Como já mencionado, o período bipolar favoreceu a estratégia de inserção autônoma do país nos mercados internacionais como país exportador de manufaturados a partir dos anos sessenta. Isso era importante para a consolidação do parque industrial nacional que necessitava de mercados externos para sua economia.

Como o Brasil era um país que teoricamente fazia parte do Ocidente e dentro da estratégia americana de contenção do socialismo soviético, o país podia barganhar uma posição de maior prestígio político na cena internacional junto ao Terceiro Mundo (onde estavam os mercados para a nascente indústria bélica, empreiteiras, Petrobras etc.) e consolidar suas relações multilaterais, tornando-se o que hoje se costuma chamar de *global trader* e *global player*.⁶⁸

A par da justificativa jurídica e diplomática de que a não-adesão era resultado da percepção de que o *Tratado* criava uma hierarquia formal entre nações que tinham o direito de deter a tecnologia de enriquecimento do urânio, havia outras razões de ordem

⁶⁸ Expressões muito utilizadas nos círculos diplomáticos. Significam o ator que se insere no grande jogo político e comercial que o fenômeno da globalização oportunizaria em termos de multilateralismo comercial e abertura comercial para o exterior.

prática. Este aspecto normativo-formal era o que embasava materialmente a postura diplomática brasileira de não aderir ao *TNP* nos moldes no qual foi concebido, além de interesses como o de financiar pesquisa na área atômica, ou seja, razões político-militares e de ordem econômica. Se o Brasil tivesse aderido ao *Tratado* nos anos setenta, não teria legitimidade internacional para prosseguir no desenvolvimento da tecnologia nuclear nem tampouco comercializar esta tecnologia com outros mercados. Parece que, salvo melhor juízo, este cenário se alterou gradativamente de 1990 até 1998.

Além disso, cumpre lembrar que não é por acaso que o período do progresso em pesquisa e desenvolvimento neste campo coincidiu com a tentativa de implantar uma indústria de informática, de busca de outras energias alternativas (hidrelétrica/Itaipu, Pró-álcool), com a indústria bélica (Engesa/Avibrás) e com a indústria aeroespacial.

Por análise comparativa de dois momentos históricos, pode-se perceber que a análise da adesão ao *TNP* só pode ser bem explicada à luz da natureza da política externa do país. Durante os anos oitenta, outros regimes de segurança internacional estiveram na pauta da agenda diplomática brasileira, como as convenções e acordos para a não-produção e exportação de armas de destruição de massa convencionais e não-convencionais (químicas, bacteriológicas) bem como o MCTR, que é o tratado sobre mísseis, do qual o país também é membro.

Num espectro mais amplo ainda, a renúncia ao modelo de substituição de importações a partir de 1990 significou o virtual abandono dos programas acima elencados pelo Estado brasileiro. A ênfase nas privatizações, nas extinções de estatais e mesmo a falência de empresas privadas associadas ao governo nos projetos de desenvolvimento, deixou programas como o nuclear sem recursos financeiros para subsistir. O novo cenário internacional, que caracterizava-se por uma unipolaridade norte-americana no campo militar e por uma tendência à multipolaridade econômica, teve influência em desacreditar ou desestimular o papel de intervenção do poder público na economia. A relação disto com a questão nuclear brasileira é que, para um país de capitalismo tardio, o papel do Estado é fundamental para a consolidação do desenvolvimento econômico, no qual a questão do átomo se enquadrava.

A crise cambial que se abateria sobre o país em 1998, a tímida alteração da política externa de Cardoso no final de seu segundo mandato e a vitória do candidato da oposição em 2002 vieram confirmar os riscos de se abandonar políticas *keynesianas*. A menção disso serve para esclarecer que o programa nuclear brasileiro foi ficando progressivamente sem recursos financeiros, pois o país, como um todo, conheceu o aprofundamento da crise econômica iniciada nos anos oitenta com a dívida externa, tendo seu desfecho com a extinção ou privatização de estatais – símbolos do desenvolvimento do país como a Vale do Rio Doce e a CSN.

Não obstante, o fator que parece ser o mais importante foram as contínuas pressões internacionais para o país aderir ao *TNP* como forma de deslegitimar as pesquisas nucleares. A adesão significaria (como mais tarde aconteceu) a proibição de, em tese, o país ser detentor (e exportador) de artefatos de guerra no campo nuclear. Essas pressões vinham desde os anos setenta, como assevera Lohbauer:

Um elemento central da cooperação entre a RFA e o Brasil no âmbito da utilização pacífica da energia nuclear foram as garantias políticas de não-proliferação baseadas no Acordo bilateral de 1975, e também no Acordo trilateral de 16 de fevereiro de 1976. Apesar disso, fundamentos para fortalecer a segurança em relação à não-proliferação, como determinação do gabinete federal de 9 de agosto de 1990 sobre condições de permissão de exportações alemãs, bem como de determinações gerais do Grupo de Fornecedores Nucleares, foram dados como insuficientes pela AIEA. O governo federal alemão, com a determinação do gabinete em agosto de 1990, teve que dificultar as condições de permissão para os exportadores alemães, de acordo com o *TNP*. Permissões de exportação de material nuclear seriam dadas somente quando o país receptor estivesse completamente dentro das regras de segurança impostas pela AIEA. (LOHBAUER, 2000)

Pode-se facilmente concluir que estar “completamente dentro das regras de segurança impostas” pela Agência das Nações Unidas para a energia atômica, um organismo internacional criado nos anos cinquenta por iniciativa norte-americana, após a Guerra da Coréia, significava que o *TNP* representaria o ingresso completo no regime de não-proliferação nuclear. O contexto do *débâcle* do acordo de 1975 entre Bonn e Brasília favoreceu o programa secreto das Forças Armadas brasileiras de 1978. A adesão ao *Tratado*, na ótica das grandes potências, revela que, apesar da retórica de garantia de um mundo livre de armas nucleares e pacífico, tanto o *Tratado* de 1968 quanto a própria agência foram concebidas com o propósito de garantir um monopólio do campo nuclear para as grandes potências. E as pressões norte-americanas sobre a

RFA, no sentido deste país dificultar a implementação de projetos com o Brasil, reforçou a posição deste último de não integrar o TNP.

A conjuntura da criação desses regimes e órgãos, a negativa dos países legitimamente detentores dos arsenais pelo próprio *TNP* (a legitimação dos cinco grandes e a exclusão dos demais atores são os principais objetivos do Tratado) de eliminarem os arsenais num sistema internacional pós-Guerra Fria levantam algumas considerações político-estratégicas.

Estas são considerações que revelam que os Estados Unidos visam impedir que o “clube atômico” se alargue. No mesmo sentido, inibir, no caso específico do Brasil, uma nação sem inimigos e sem uma ameaça direta a sua existência como ator internacional, que se aventure em uma eventual concorrência comercial do país com o capital privado das potências nucleares no mercado internacional de fornecedores deste tipo de tecnologia.

A adesão Argentina alguns anos antes, ao invés de apenas justificar a posterior adesão brasileira, deve ser entendida também como uma forma de excluir a América do Sul da indústria nuclear e dos mercados consumidores.

Todos os aspectos até agora levantados visam situar a questão nuclear brasileira e a problemática da adesão dentro dos parâmetros da política externa do Brasil. A política exterior reflete prioridades das elites de um país. No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores tem sido o responsável pela condução dos assuntos externos desde sua criação no século XIX.

Ao longo do tempo, quer pelo mecanismo de cooptação da classe média através do ingresso em concurso público, quer pela origem social majoritária de seus quadros dirigentes, o Itamaraty representou os interesses dessas elites na formulação de determinadas posturas diplomáticas do país. Contudo, a chancelaria brasileira, além da unidade em torno de princípios basilares em matéria diplomática como o respeito ao Direito Internacional, à soberania e à autodeterminação traz consigo a racionalidade e harmonia para as diferentes faces das relações internacionais do país.

Assim, desde antes do Barão do Rio Branco até os dias de hoje, a despeito de alterações na condução dos assuntos externos, a íntima coordenação dos objetivos nacionais de longo prazo – a sobrevivência da nação e a manutenção de seu perfil

industrial – com a política econômica, de desenvolvimento e de segurança e defesa se faz através de um porta-voz, que é o Itamaraty. Por isso, existia harmonia entre uma política econômica desenvolvimentista quando o país contestava o *TNP* como existiu quando a opção por um desenvolvimento associado ao capital externo coincidiu com a adesão a este *Tratado*.

Depois de exatos trinta anos, com o argumento de que “o processo de mudança nas relações internacionais, sobretudo com o fim da Guerra Fria”, repetido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e seu chanceler Luís Felipe Lampreia, foi formalizada a adesão ao *TNP*. Outras motivações são mencionadas como a cooperação nuclear com a Argentina, que havia ratificado o tratado três anos antes, ou que potências como França e China, duas dos “cinco grandes” haviam também aderido, no começo dos anos noventa, assim como a África do Sul, que mantinha um polêmico projeto nuclear.

A cooperação crescente do Brasil com a AIEA (*Acordo Quadripartite*) e a promulgação da Constituição de 1988 – pela qual o uso bélico da energia nuclear tornava-se proibido – são também argumentos sempre trazidos à baila para justificar a alteração do comportamento diplomático do país em relação ao tratado.

O fato é que o conjunto da política externa brasileira passou por modificações ao longo dos anos noventa. A base econômica, assim como a concepção de desenvolvimento que lhe dava sustentáculo, simplesmente esmaeceram com a queda do muro de Berlim e a crença no ativo papel do Estado como indutor de desenvolvimento do país. Não se pode esquecer que o que ajudava a legitimar a posição de não-adesão se relacionava com os interesses econômicos de exportar matérias radioativas (o que é vedado para os membros do *Tratado*) bem como a legitimidade que a existência do adversário do campo socialista trazia para as potências médias que mantinham programas de desenvolvimento de energia nuclear, seja para fins pacíficos ou não.

A crescente fragilização da economia brasileira e a necessidade de aporte de capital exterior para cobrir os crescentes déficits comerciais, além das privatizações, não deixaram que os programas científico-tecnológicos lograssem autonomia

energética em relação às potências e tiveram impacto na carência de recursos para programas como o nuclear.

Além disso, os anos noventa representaram o cruzamento das dimensões econômica e política da diplomacia. Ou seja, as “condicionalidades”, isto é, a negociação de históricos contenciosos da política externa brasileira em troca de promessas de renegociação da dívida, transferência de tecnologia e de capitais assim como a participação de empresas do Primeiro Mundo na economia do país eram negociadas em troca do abandono da indústria da informática, da indústria bélica e do programa nuclear brasileiro. Então, a questão nuclear brasileira se encaixa perfeitamente na lógica da alteração da política externa do país.

Assim, pode-se estabelecer alguns fatores para justificar a adesão do *TNP*. O principal deles, a alteração do sistema internacional, sem o qual provavelmente não haveria mudanças significativas na política externa brasileira, tornou a opção pelo desenvolvimento da arma nuclear uma estratégia diplomática de alto risco.

O fim da propalada ameaça de uma guerra termonuclear com o esfacelamento do pólo socialista retirou do Brasil as justificativas para o emprego de vultosos recursos financeiros e orçamentários no programa nuclear que, pela natureza dual da tecnologia do enriquecimento do urânio, possibilitaria que o país produzisse artefatos de guerra. Aliás, como bem salientou o artigo de 1º de julho de 1997, *O Brasil e o TNP*,, o jornal *O Estado de São Paulo*, cujo conteúdo encontra-se na página *on-line* do Ministério de Relações Exteriores, o fim do inimigo soviético teria representado a desvalorização política da arma nuclear e, de uma forma geral, das armas de destruição de massa.

Em primeiro lugar, cabem algumas observações a este tipo de afirmação. Deve-se esclarecer que sete anos após o fim da URSS já havia ficado claro que as grandes potências nucleares não demonstraram, em suas ações, qualquer intenção de destruir seus arsenais e comprometer-se com o propósito de um mundo livre deste tipo de armamento, que é o âmago do *TNP*, criado por três destas cinco potências. O aperfeiçoamento dos arsenais norte-americanos, o desenvolvimento de armamento tático nuclear, o rompimento do tratado de 1972⁶⁹ firmado com a extinta União Soviética

⁶⁹ Trata-se do ABM, sobre mísseis balísticos intercontinentais, negociados por Richard Nixon e Leonid Breschnev.

sobre diminuição de armas nucleares, as contínuas menções sobre um escudo antimísseis, as explosões francesas de 1995, hindu e paquistanesas de 1998 e os casos da Coréia do Norte e do Irã revelam que o propósito maior de tratados como o *TNP* são basicamente dois e não se modificaram com o fim da Guerra Fria.

No caso de nações sem grandes tensões em seus entornos regionais e que não representem, em curto e médio prazos, uma séria ameaça aos interesses econômicos e estratégicos de reordenamento do poder norte-americano em curso, evitar a proliferação das armas nucleares significa mais que restringir seu uso. Os EUA visam impedir tanto a autonomia energética como a emergência de um concorrente comercial para a exportação de produtos e subprodutos da energia nuclear que poderiam, em um outro contexto, servir também para propósitos não-pacíficos. Possivelmente, esse último não seria o objetivo brasileiro, mas talvez de países compradores de uma eventual indústria nuclear brasileira, tendo em vista a natureza dual desta tecnologia.

Em segundo lugar, é evidente que a alteração no sistema internacional provocou uma percepção, no começo dos anos noventa, de uma deslegitimação do recurso aos arsenais nucleares como forma de barganha diplomática nas relações internacionais por parte de nações ainda com sérios problemas estruturais nos campos econômico e social como o Brasil. Além disso, o país era o único detentor do ciclo completo do enriquecimento do urânio que não tinham tensões com países vizinhos, o que foi reforçado pela aproximação (inclusive nuclear) com a Argentina, bem como as assinaturas de diversos tratados bilaterais e regionais sobre não-proliferação de armas nucleares.

No entanto, é importante lembrar que a aproximação do Brasil com a Argentina se deu no final dos anos setenta e aprofundou-se nos anos oitenta. No contexto da distensão nas relações entre os dois países, deu-se a cooperação estratégica nos campos científico e militar. A crise das Malvinas, a superioridade do programa nuclear argentino, o fracasso do acordo com a Alemanha, a percepção de que o jogo das potências era o de excluir o Cone Sul da posse de importante tecnologia e a integração geo-estratégica entre Buenos Aires e Brasília desde os tratados de Itaipu-Corpus, em 1978, levaram a uma parceria entre os dois países em diversos

temas de política externa desde os governos militares. Certa unidade de visão de seus papéis, enquanto nações em desenvolvimento, e dos riscos e oportunidades de inserção internacional no conturbado cenário da dívida externa era a face mais visível de um diálogo que ocorria também no campo nuclear e que se estendeu para os governos civis de Alfonsín e de Sarney.

Portanto, não se deve deixar que a mudança de perfil de ambas políticas nucleares nos anos noventa obscureça a real dimensão da parceria estratégica entre os dois países. Também não basta buscar exclusivamente nos acordos bilaterais e regionais de não-proliferação uma resposta simplista para a adesão. Mais do que considerá-los como etapa necessária e cronologicamente preparatória para a aceitação do *TNP*, deve-se perceber que sua assinatura e ratificação era uma consequência da alteração de ambas as políticas externas da confrontação em relação aos EUA para a conformação com os objetivos norte-americanos. Estes, por seu turno, consistem até hoje em evitar, a todo custo, a emergência de pólos desafiadores ao reordenamento de sua liderança, ainda que de forma remota, pois tanto o Brasil como a Argentina não representavam uma ameaça nuclear para Washington.

Contudo, ambos os programas nucleares representavam uma ameaça de proliferação para eventuais consumidores como Iraque, Líbia, Síria, entre outros, assim como a conquista de mercados de indústria bélica que os Estados Unidos não permitiriam perder para nações em desenvolvimento, ainda mais vindas do subcontinente sul-americano, tradicional órbita de influência norte-americana desde a Doutrina Monroe. A própria Primeira Guerra do Golfo veio consolidar esta percepção quando a parceria comercial e estratégica que a Mendes Júnior, a Camargo Correa, a Baspetro, a Engesa e a Avibrás tinham com Bagdá.

Em suma, o cenário externo do fim da era bipolar teve seu impacto nas estratégias de inserção do Brasil nas relações internacionais. A política exterior frente ao tema da adesão ao *TNP* deve, portanto, ser compreendida neste contexto. E tanto a adesão como a política nuclear são aspectos indissociáveis para entender o processo pelo qual o país ratificou o *Tratado* em 1998.

Dessa forma, fica mais claro perceber o seguinte: a relação entre o objetivo nacional de desenvolvimento e autonomia tecnológica e sua instrumentalização pela

política exterior, o papel da política nuclear nesta relação, o impacto das estratégias de poder das nações líderes do sistema internacional tanto durante a Guerra Fria como após 1989. Assim, na conjuntura dos anos noventa, o Brasil, um ator estatal de médios recursos de poder para atuar no sistema, adotou uma posição pró-*TNP* dentro das opções possíveis de inserção internacional, drasticamente desfavoráveis se comparadas com a época em que o país se recusava a incorporar o *Tratado* no ordenamento jurídico nacional.

Assim, fez-se necessário descrever o histórico da política nuclear brasileira dentro das conjunturas da política exterior do país durante a Guerra Fria. Da mesma maneira, abordou-se o que ocorreu após a bipolaridade, de forma sintética, – antes ser entendida como um dos antecedentes necessários para a postura do Brasil frente ao *TNP* juntamente com a alteração profunda do sistema internacional nos últimos anos.

Posteriormente, no contexto das transformações estruturais por que o sistema internacional passou com o fim do bloco soviético e, com isto, o discurso político internacional do eventual fim do perigo de uma guerra nuclear, faz compreender o grau do impacto das pressões de atores internacionais sobre o processo de tomada de decisão que levou o governo brasileiro durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso a aderir ao *TNP*.

Nesse sentido, não se deve deixar de perceber a relação disso com os efeitos que tais transformações tiveram na política externa brasileira e, por conseguinte, nos programas nucleares herdados do período militar em uma nova realidade internacional. O papel das Forças Armadas e do Itamaraty no processo decisório de condicionar a política nuclear e a postura diplomática frente ao tratado, ao projeto nacional e às alterações deste projeto com o fim da bipolaridade, será estudado como chave para entender as razões da adesão.

As origens de uma política do Estado brasileiro em desenvolver projetos de desenvolvimento e pesquisa na área nuclear datam dos anos trinta e desde então se pode contextualizar os esforços da pesquisa da divisão do átomo no país com o projeto de industrialização, modernização e urbanização – iniciados com o governo Vargas. É desta época que a atuação dos diplomatas, seguindo uma tradição que remonta o Barão do Rio Branco, supera a representação formal do país no exterior e procura

explorar as oportunidades que o sistema internacional pode dar para o interesse nacional, isto é, das elites que detêm o poder político, econômico e do aparelho burocrático-estatal do Estado.

Assim, a barganha diplomática que Vargas operou entre a Alemanha nazista e os Estados Unidos de Roosevelt inaugura o que mais tarde o historiador Amado Cervo denominaria de “política externa para o desenvolvimento”. Como assevera Vizontini, nas obras *Relações Internacionais e Desenvolvimento* e *Política Externa do Regime Militar Brasileiro*, a instrumentalização da diplomacia para a modernização do país, função precípua do órgão do Estado brasileiro encarregado de formular a política exterior – o Itamaraty – tem raízes no entre-guerras e, adaptando-se a diversas conjunturas internacionais, manteve-se até o final do governo José Sarney, no hiato Itamar Franco e parece renascer no governo Lula.

Não é por acaso que as declarações do ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Amaral, sobre o polêmico direito de o país desenvolver tecnologia nuclear bélica, da retórica do atual governo de falar em revisar o *TNP* e do recente acordo com a AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica – de inspecionar a usina de reprocessamento do urânio de Resende se dão nesse momento. Vive-se um período de revalorização do projeto nacional de desenvolvimento adaptado ao cenário internacional pós-Muro de Berlim e pós-11 de setembro.

Não se deve esquecer que a unipolaridade militar dos Estados Unidos de Bush desestabilizam as relações internacionais. A inserção do país nesse sistema e as possíveis conseqüências diplomáticas da adesão ao *TNP*, seis anos depois da ratificação, deve, portanto, levar em conta tanto a estratégia de reordenamento da liderança norte-americana no mundo como a retomada de uma tradição diplomática do Itamaraty. Esta tradição remonta ao Barão do Rio Branco; contudo, no que se relaciona com a política nuclear, nasceu com Vargas. Mas seu desenvolvimento ocorreu, de fato, a partir do amadurecimento do processo de industrialização do país, o que se deu durante os anos 1960 até chegar aos anos 1970 e 1980, quando o projeto paralelo e a parceria estratégica com a Argentina condicionaram o programa atômico do país.

Não há, portanto, como compreender a evolução da política nuclear brasileira e de seu papel estratégico para a política externa do país de modernização e

autonomia frente aos Estados Unidos sem contextualizá-la dentro da grande estratégia norte-americana. A história recente, dos últimos cinquenta anos de modernização, industrialização e amadurecimento da nossa política externa deu-se em um sistema bipolar definido e estruturado a partir do interesse nacional norte-americano. Assim se deve compreender também qual foi o papel do *TNP* na equação de poder norte-americano. Isto é o que está ocorrendo hoje, pois o fim da União Soviética levou ao fim do equilíbrio bipolar e a uma histórica oportunidade dos Estados Unidos relançarem sua liderança no sistema internacional tal como se dera entre 1945 a 1949.

Neste momento crítico de uma crise global gerada não necessariamente por armas de destruição em massa, mas, sobretudo pela ofensiva do atual governo norte-americano, aprofundando tendências de unipolaridade baseada no poder militar que o 11 de setembro só realçou. Cientistas e engenheiros reuniram-se em Berlim para avaliar a situação das leis sobre o controle dessas armas e a não-proliferação, bem como sobre as perspectivas para o desarmamento global. A Rede Internacional de Engenheiros e Cientistas Contra Proliferação e a Fundação para a Paz na Era Nuclear também convidou para este encontro diplomatas e estudiosos de Direito Internacional.

Foi um encontro com representação da Europa, da Rússia, da América do Sul, China e dos EUA, com o propósito de realizar uma apreciação abrangente das questões de controle e segurança de armas de destruição em massa no contexto da segurança comum da Europa e Rússia.

As crises no Iraque, na Coreia do Norte e a conduta dos EUA emolduraram o contexto desta análise⁷⁰. Os participantes tiveram a oportunidade de apreciar estudos sobre as presentes diretrizes⁷¹ das políticas e das ações dos EUA que afetam o

⁷⁰ Contudo, não se pode esquecer a análise de Emanuel Todd, que em sua obra *Depois do Império-a decomposição do sistema americano*, nas p.168-171, cap. 6, revela que a utilização de força bélica dos EUA sobre estados fracos seria uma tentativa de demonstrar um poderio militar estratégico aos verdadeiros competidores, como a EU, Rússia, Japão e China. A razão disso, conforme o autor, seria que os conflitos de média e baixa intensidade ocultariam, na verdade, uma real debilidade militar, política e econômica norte-americana com o fim da Guerra Fria.

⁷¹ A obra acima, além dos estudos de brasileiros como Samuel P. Guimarães, Paulo G. F. Vizentini, Cristina S. Pecequillo e dos norte-americanos Henry Kissinger e Zibgniew Brzezinsky, especificadas ao final na referência bibliográfica, são recomendadas para um análise dos objetivos estratégicos dos EUA, do compromisso desse país com o reordenamento do sistema internacional no pós-Guerra Fria, de suas relações com a política interna de sua sociedade, bem como de sua fragilidade estrutural em lograr uma posição hegemônica para o século XXI, numa linha próxima ao declinismo de Paul Kennedy, em seu célebre *Ascensão e Queda das Grandes Potências*.

controle, o desarmamento e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas. Foram destacados os seguintes pontos fundamentais:

1) A política norte-americana de guerra preventiva, que abrange a eliminação de ameaças 'antes que elas se materializem plenamente';

2) A aparente intenção de agir unilateralmente, à margem do quadro legal internacional;

3) A potencial utilização pelos EUA de armas nucleares como defesa para armas de destruição de massa, inclusive de ataques com substância química ou armas biológicas;

4) O desenvolvimento de novas tecnologias que possibilitem condições para maior emprego de armas nucleares;

5) O desenvolvimento e instalação do sistema para defesa contra mísseis balísticos, incluindo a instalação de componentes desse sistema de defesa na Europa;

6) O esforço continuando para desenvolver armas que possam ser usadas no espaço exterior ou instaladas no espaço;

Os participantes da Conferência avaliaram os efeitos corrosivos dessas políticas e seus efeitos sobre tratados e acordos internacionais, particularmente o *Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP)*. Alertaram que essas iniciativas dos EUA legitimam tanto o uso da força quanto a posse de armas nucleares. Ademais, Estados que se sentem ameaçados pela magnitude das forças convencionais norte-americanas e por sua doutrina de guerra preventiva provavelmente tenderão a ampliar os arsenais existentes de projéteis e mísseis para essas armas, ou tentarão obtê-los.

Após consideração das evidências apresentadas na Conferência, as organizações patrocinadoras chegaram às conclusões seguintes:

A Guerra não é a resposta aos perigos da proliferação de armas de destruição de massa. Soluções com amplitude universal devem ser buscadas por vias diplomáticas. As potências nucleares deveriam liderar pelo exemplo, cumprindo seus compromissos assumidos pelo *Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)*, do desarmamento nuclear, implementando os 13 passos estabelecidos na Conferência de Revisão do *TNP* no ano 2000.

Por seu turno, no que diz respeito ao Brasil e o regime de não-proliferação, o embaixador Azambuja⁷², que foi um dos principais articuladores no Governo das medidas que deram transparência às nossas atividades nucleares, costumava dizer na ocasião que, ao contrário dos países que procuram disfarçar atividades ilícitas sobre uma forma lícita, o Brasil gostava de dar uma aparência ilícita a atividades perfeitamente lícitas.

O Brasil vem se empenhando, desde a época do governo Sarney, em desarmar as desconfianças internas e externas sobre o assunto. Brasil e Argentina promoveram uma série de visitas mútuas às suas instalações nucleares e assinaram a *Declaração de Iguaçu* sobre os usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear cujos termos foram refletidos na Constituição Brasileira de 1988.

Desde 1992, o Brasil colocou todas suas instalações e materiais nucleares sob salvaguardas da Agência Brasileiro Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) que, a partir de 1994, passaram a ser em conjunto com a Agência Internacional de Energia Nuclear (AIEA).

O Brasil, como visto, assinou e/ou colocou em vigor todos os tratados importantes na área de não-proliferação nuclear a saber: a) O *Acordo Bilateral com a Argentina de Usos Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear*; b) as emendas do *Tratado de Tlatelolco* (em coordenação com Argentina e Chile) que possibilitaram colocar em vigor esse acordo que proíbe as armas nucleares na região; c) o *Acordo Quadripartite* que estabelece o regime de salvaguardas com a AIEA e d) o *Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP*.

Também nesses últimos anos, o Brasil realizou notáveis avanços no uso pacífico da energia nuclear: concluiu com êxito a instalação da Central Nuclear Angra II, consolidou o domínio sobre todas as etapas da fabricação de combustíveis nucleares, sendo que a mais sensível delas, a de enriquecimento, acaba de ser repassada da Marinha para a INB (Indústrias Nucleares Brasileiras). Estão também bem encaminhados os trâmites de aprovação da Central Angra III, ou seja, os acordos de

⁷² Marcos Azambuja foi embaixador na França e atualmente integra a Agência Internacional de Energia Atômica. Presidiu a delegação brasileira junto à Conferência de Desarmamento e integra a comissão da ONU sobre armas de destruição em massa, chefiada por Hans Blix.

salvaguardas nucleares não parecem ter impedido o desenvolvimento pacífico nesta área.

Quanto ao atual Governo, o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, teve papel importante na implantação da política de uso somente pacífico da energia nuclear. Além disso, teve um papel destacado nas áreas do desarmamento e não-proliferação. Da mesma forma, Luiz Pinguelli Rosa, renomado especialista e físico nuclear, atual Presidente da Eletrobras, mantém sua posição histórica, reiterada recentemente contra o envolvimento do Brasil em atividades nucleares, reafirmou seus compromissos com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear.

Esta sua posição é compartilhada, em certa medida, por aquele que é considerado como a maior autoridade em matéria de física nuclear, o renomado cientista brasileiro e um dos fundadores do CNPQ, José Goldemberg⁷³.

Provavelmente terá que continuar demonstrando, em palavras e atos, essa intenção. Isto é particularmente importante já que o assunto da não-proliferação está relançado com a renúncia (espera-se que passageira) da Coreia do Norte ao *TNP*, pelas explosões nucleares de Índia e Paquistão e pela recente mudança unilateral da política dos EUA que passaram a não excluir a retaliação nuclear contra ameaças de outros tipos de armas de destruição em massa.

Atualmente não se acredita que possa existir nenhuma motivação atual para mudança da posição brasileira contra as armas nucleares no país e na região. Ao contrário, uma vez que já se aderiu sem ao menos negociar diplomaticamente em termos concretos e seguros a entrada do país de forma definitiva ao *TNP*, no presente cenário a vulnerabilidade brasileira aumentaria, diferentemente do período 1997-1998.

Poderia não ter-se assinado o tratado e possivelmente o país não teria obstado de forma permanente eventual boicote de transferência de tecnologia e certamente os Estados nucleares não arriscariam criar uma área de instabilidade regional com o maior país da América do Sul nem tampouco cortar os fluxos de comércio que tanto interessam aos investidores e empresários norte-americanos, como no interesse sempre recorrente de Washington negociar a ALCA.

⁷³ Ver artigo de José Goldemberg para *O Estado de São Paulo*, de 28 de abril de 2004, intitulado *O Tratado de Não-Proliferação Nuclear*.

Contudo, uma vez ratificado, o custo político de renunciar ao tratado no futuro, em uma conjuntura internacional como a do pós-11 de setembro, seja interno de um país com carências na área social seja externo, de ver arranhado o prestígio da diplomacia brasileira, desde Rio Branco, comprometida com o princípio da paz e da solução pacífica de litígios internacionais seria muito alto. O efeito de se retroceder seria o de aumentar os riscos de isolamento político internacional, comprometendo a recente recuperação de eixos alternativos aos Estados Unidos na cooperação internacional (China, Rússia, para não falar no impacto negativo nas estratégicas relações com a Argentina). É bom lembrar que a eliminação da desconfiança na área nuclear com nossos vizinhos e especialmente com a Argentina foi peça fundamental na construção do Mercosul cujo fortalecimento é objetivo explícito do atual governo brasileiro.

É necessário, no entanto, que os países detentores de armas nucleares avancem em suas obrigações previstas no *TNP*, sobre o desarmamento. Em relação aos países da região do *Tratado de Tlatelolco* (América Latina e Caribe), existem compromissos dos países nuclearmente armados que devem ser rigorosamente cumpridos. Entre eles está o de não ameaçar os países da região com armas nucleares. Também é necessário cuidar continuamente para que o desenvolvimento econômico não seja penalizado por restrições tecnológicas com falsos motivos de não-proliferação.

5 RAZÕES POLÍTICAS DA ADESÃO DO BRASIL AO *TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES – TNP*

5.1 A adesão

A adesão do Brasil ao *Tratado sobre a Não-Proliferação Nuclear (TNP)*, aprovada pelo Congresso Nacional e assinada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 13 de julho⁷⁴, na presença do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, representa a culminação do processo de amadurecimento da posição brasileira no tocante à não-proliferação de armas nucleares. Na mesma ocasião, o Presidente Fernando Henrique assinou a ratificação brasileira ao *Acordo para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT)*. O depósito do instrumento de adesão do Brasil ao *TNP* foi feito no dia 18 de setembro de 1998, simultaneamente em Washington, Londres e Moscou.

O anúncio do encaminhamento do *Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares* ao Congresso Nacional, feito pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de junho de 1997, refletiu as transformações recentes nos planos internacional e interno concernentes à não-proliferação de armas nucleares.

O *TNP* foi aberto para assinaturas em 1º de julho de 1968 e está em vigor desde 5 de março de 1970. É o acordo de controle de armas de maior aceitação em

todos os tempos, contando hoje com 186 Estados-Partes. Em 11 de março de 1995, a conferência de Exame e Extensão do *TNP* prorrogou indefinidamente a vigência do *Tratado*. Essa decisão refletiu a evolução do regime internacional de não-proliferação de armas nucleares no pós-Guerra Fria, fortaleceu o *TNP* como instrumento central desse regime e o vínculo nele estabelecido entre não-proliferação e desarmamento.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 21, proibiu a utilização da energia nuclear para fins que não sejam exclusivamente pacíficos. Adicionalmente, o Brasil assumiu uma série de compromissos internacionais que dão garantias jurídicas de que não fabricará ou adquirirá armamentos nucleares.

Em primeiro lugar, como visto, o Brasil firmou com a Argentina, em agosto de 1991, o *Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear*, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Em seguida, ambos os países firmaram um acordo com a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas, conhecida como *Acordo Quadripartite*, que entrou em vigor em março de 1994. Por último, o *Tratado de Tlatelolco*, que cria uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – entrou em vigor para o Brasil em maio de 1994, depois de emendado.

A adesão do Brasil ao *TNP* não acarretou nenhum esforço de inspeções adicionais àquele de que já somos objeto em decorrência do *Acordo Quadripartite*. Este foi um típico acordo de salvaguardas abrangentes, igual em todos os seus aspectos aos acordos que os Estados-Partes no *TNP* são obrigados a concluir com a AIEA. O ingresso no *TNP* fortalece esses compromissos e habilita o Brasil a participar de maneira mais credenciada e eficaz, no âmbito dos mecanismos estabelecidos pelo *TNP*, dos esforços internacionais em prol do desarmamento nuclear.

O término da Guerra Fria possibilitou uma série de avanços na área do desarmamento nuclear⁷⁵, que é um dos objetivos do *Tratado*. Em virtude dos Acordos

⁷⁴ O decreto-presidencial nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998, promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, completou o processo de internalização do *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares* no ordenamento jurídico brasileiro.

⁷⁵ É bom lembrar que, a nível das grandes potências, estes acordos sobre a não produção de novas armas termonucleares, bem como a redução das ogivas e mísseis, se enquadram num contexto que remonta ao enfraquecimento estrutural (especialmente no campo econômico) de Moscou desde os anos da Perestroika. Segundo

START I (1993) e START II (1996), assinados Presidentes Clinton e Boris Yeltsin, após a extinção da URSS, os arsenais dos Estados Unidos e da Rússia estão sendo reduzidos em proporções consideráveis. Para o governo brasileiro, isto era visto como um sinal de comprometimento real com o desarmamento e a não proliferação.

Durante a Cúpula de Helsinque, em março de 1997, os dirigentes dos dois países abriram a perspectiva de conclusão de um START III. Acresce que, em 1996, concluiu-se o *Tratado sobre a Proibição Completa de Testes Nucleares*, uma aspiração brasileira de mais de três décadas. O CTBT, como é conhecido em suas iniciais em língua inglesa, impedirá o aprimoramento das armas nucleares. Enquanto os acordos START correspondem à reversão da corrida armamentista no seu aspecto quantitativo, o CTBT corresponde ao fim da corrida armamentista no seu aspecto qualitativo. Por esse motivo, o Brasil foi um dos primeiros países a assinar o CTBT.

O Brasil apóia essas medidas, porém considera que elas estão longe de ser suficientes. No mundo do pós-Guerra Fria, o discurso retórico das grandes conferências de desarmamento afirma que as armas nucleares perderam qualquer justificativa e se tornam cada vez menos aceitáveis para a opinião pública. Este é um aspecto que muito contou para formar nova opinião sobre a questão nuclear no Brasil, levando o governo Cardoso começar a questionar a legitimidade política de permanecer refutando o *Tratado de 1968*.

Um dado importante que colaborou ainda mais para a legitimação do regime internacional de não-proliferação colaboraria para que o Brasil passasse a ter uma impressão de que o *TNP* deixaria em breve de ser um instrumento assimétrico nas mãos das grandes potências. Em 1996, a Corte Internacional de Justiça, o mais alto órgão judiciário internacional, determinou que há uma obrigação jurídica não apenas de negociar, mas também de concluir o processo de desarmamento nuclear⁷⁶. O Governo brasileiro entendia, em consonância com esta posição, de que não há tempo a perder para uma ação internacional destinada à destruição dos arsenais nucleares.

analistas como Emanuel Todd, o recuo do poder russo, que tende a ser temporário, entre os anos de 1987 e 2000 (eleição de Vladimir Putin), possibilitou aos EUA a sensação de vitória na Guerra Fria, buscando maximizar concessões de uma Rússia enfraquecida em mais de uma década.

⁷⁶ O que implica numa contradição, pois, como visto neste trabalho, predomina no âmbito do Direito Internacional a idéia de que o desenvolvimento de armas nucleares para a legítima defesa de um estado-nação não é um ilícito internacional.

Seria, dessa forma, no âmbito dos mecanismos do *TNP* que o Brasil, em companhia de quase toda a comunidade internacional, propugnaria por medidas concretas e eficazes para o desenvolvimento do regime de não-proliferação e, ao mesmo tempo, para a consecução do objetivo da eliminação completa das armas nucleares.

O Brasil já aceitou abrir suas instalações à AIEA, mas ainda discute qual será o grau de acesso dos inspetores à unidade de enriquecimento de urânio em Resende (RJ), porque o governo diz que isso colocaria em risco seus segredos industriais. Em realidade, se for analisado o processo de como as relações internacionais são conduzidas em temas sensíveis como o nuclear e vislumbrando, mais adiante, em termos dos objetivos norte-americanos e dos demais atores nuclearizados, que não querem a emergência de novos países com tecnologia de produzir a bomba, a questão não se limita à área comercial.

Não é desejável, para as grandes potências nucleares, que surjam outros atores detentores de arsenais, uma vez que isso lhes conferiria um atributo de poder a exigir maior grau de poder nas relações internacionais. Pode-se notar que há nítida linha de continuidade entre a participação brasileira no *Tratado* e as recentes ações de ingerência da Agência de Energia Atômica em assuntos internos, o que fere dispositivo basilar da *Carta de São Francisco* e a ordem constitucional brasileira por afronta ao princípio da soberania do país.

A adesão brasileira foi, sem dúvida, um marco nas relações externas do país. Rompeu-se com um símbolo da política externa não-alinhada que marcou o país por mais de trinta anos. Examinando o contexto internacional da época, parece até tardia essa decisão, o que revela que fatores conjunturais podem ter tido um papel na mudança de postura do Brasil face ao *TNP*.

Pela análise da documentação disponível – mensagem presidencial de encaminhamento, em 1997, ao Congresso, do instrumento do tratado para autorização do processo de ratificação, em julho de 1998 e internalização na ordem jurídica brasileira –, tem-se a impressão de que o cenário internacional de mudanças teve o papel preponderante para a assinatura brasileira em 1997. Cardoso justificava o fim das ameaças para a segurança internacional em decorrência do fim da Guerra Fria.

Contudo, esta justificativa da alteração da cena externa não é suficiente para compreender a entrada para o TNP. Falta, assim, falar na mudança de um projeto de desenvolvimento e reorientação diplomática. Mas a abordagem oficial dada pelo governo e pelo Itamaraty centrou-se na explicação genérica do “fim da Guerra Fria”.

Em consonância com a visão de FHC, seu chanceler, Luis Felipe Lampréia, que também participou das cerimônias de assinatura, em 20 de junho de 1997, entrega do instrumento de depósito, e posterior entrega do instrumento de adesão, em 18 de setembro de 1998, mas o próprio Presidente Cardoso, deixa transparecer certa dose de idealismo quanto ao futuro da não-proliferação. Ambos argumentavam que os óbices do passado recente de recusa haviam sido superados com o compromisso assumido pelos EUA e Rússia, com a redução, nos anos noventa, de parte de seus arsenais nucleares em decorrência do fim do estado de rivalidade e tensões que haviam deixado de existir desde as conversações sobre redução de arsenais em meados dos anos oitenta, ao tempo da extinta URSS.

Sem dúvida que havia a esperança que, desde a assinatura do CTBT, em 1997 (ratificado também em 1998), na mesma conjuntura do *TNP*, as promessas de transferência de tecnologia e de total eliminação dos arsenais em poder das potências se cumprissem. Sempre é bom lembrar, ademais, que, no corpo do texto do *TNP*, havia a previsão da elaboração de um tratado para proibição completa de arsenais nucleares (o CTBT). Tanto Cardoso quanto Lampréia argumentaram na época que a disposição das nações detentoras de arsenais em repassar tecnologia para fins pacíficos, bem como o total desmantelamento dos arsenais seria importante, na visão das autoridades brasileiras, para avaliar que o cenário internacional seria favorável à adesão brasileira em razão da boa vontade daqueles Estados nucleares.

Como o próprio chanceler referiu na ocasião, havia grandes expectativas de que a assinatura e a ratificação, demonstrando que a cúpula que então dirigia a política externa brasileira acreditava, mais uma vez, que aderindo aos regimes internacionais de forma sistemática, sem prévia negociação, teriam seu status internacional favorecido pelos principais atores do sistema. Não é outra a percepção de Lampréia, quando afirma:

Não há mais espaço ou justificativa para adiar a ação tanto nesse campo, como no terreno mais amplo da luta para eliminar os demais tipos de armas de destruição de massa. O custo da omissão poderia ser verdadeiramente catastrófico e os riscos estão à vista de todos. (1998).

Conforme o próprio Ministro de Relações Exteriores do governo Cardoso, o cenário internacional havia mudado em relação à conjuntura externa ao tempo da elaboração do *Tratado*. Lampreia serviu junto à delegação brasileira ao tempo da Conferência de Desarmamento em Genebra, sob a chefia do embaixador Azeredo da Silveira (futuro chanceler de Geisel). Conforme as razões apontadas pelo ministro Lampreia, países como o Brasil, ou seja, Estados não-nucleares, reconheciam a barganha proposta pelos detentores de arsenais, encabeçados pelos Estados Unidos e União Soviética, os quais exigiam que aqueles renunciassem para sempre à produção de arsenais nucleares em troca de dois pontos: a promessa de acesso à tecnologia nuclear e ao compromisso das potências nucleares com o progressivo desarmamento nuclear.

Não se pode deixar de notar a dose de idealismo no pensamento do nosso chanceler, o que é interessante se levarmos em conta que ele serviu com Azeredo da Silveira que, como já observado, pertencia a uma geração de diplomatas egressos da era da Política Externa Independente, era fortemente inspirada por Araújo Castro, o chefe da delegação brasileira na época da comissão de desarmamento do *TNP*, em Genebra.

Tanto Azeredo da Silveira, principal articulador da diplomacia racional e realista de Geisel, anos depois da criação do *TNP*, quanto Araújo Castro, então o embaixador de maior prestígio vivo no país naquela época, provavelmente não concordariam com a percepção do embaixador Lampreia⁷⁷. O chanceler dizia, em outras palavras que, no cenário da Guerra Fria, a contestação ao *Tratado*, na verdade, à estratégia americano-soviética de utilizar um instrumento de Direito Internacional para restringir as opções dos Estados não-nucleares, havia sentido em se contrapor ao

⁷⁷ A razão mais importante para que os falecidos diplomatas, casos vivos fossem, de discordarem da atual orientação da diplomacia brasileira face ao TNP deve-se ao fato de que ambos, assim como seu contemporâneo Mário Gibson Barbosa, que em suas memórias se posicionou contra a adesão, representarem um pensamento, que consistia na busca pela consolidação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, que deveria ser respeitado no concerto das nações a partir de atributos de poder, dentre os quais, a manutenção de um status nuclear.

Tratado, pois a forma de assegurar a soberania seria a de não assinar e se submeter às cláusulas que proibiam o desenvolvimento de armas nucleares.

Contudo, para o cenário pós-Guerra Fria, Lampreia, que, ao que tudo indica, nesse aspecto da política externa, levando em conta sua experiência com relação ao tema e como diplomata de carreira, portanto, altamente qualificado para dominar este assunto com realismo político, teria convencido o presidente Cardoso da conveniência da adesão. Cardoso no início de mandato dizia, como seus antecessores, que não havia por que aderir, uma vez que o *Acordo Brasileiro-Argentino*, o *Quadripartite* e o *Tlatelolco*, já asseguravam o compromisso brasileiro com a não-proliferação, estava seguro de que as potências nucleares transfeririam tecnologia e se desarmariam.

O histórico da política externa brasileira, no plano geral, e a questão do *TNP*, em particular, permite chegar a conclusões parciais quanto aos objetivos brasileiros em relação à adesão. Uma tendência histórica do Brasil, desde o seu surgimento como nação, é alternar momentos de alinhamento acrítico com os líderes do sistema com outros momentos históricos. Momentos em que o compromisso interno das elites com um projeto de desenvolvimento no qual a inserção na estrutura de poder das nações dominantes do sistema mundial era negociada em termos de vantagens para o interesse nacional (desenvolvimento e industrialização, mercados e tecnologia, como os anos Vargas, da OPA ou do período Geisel).

Havia, contudo, outra vertente em nossa política externa, que influiu na condução dos negócios diplomáticos durante os anos 1990, que era a da simples adesão automática a regimes e acordos com as potências sem sequer negociar concretamente vantagens políticas, estratégicas ou comerciais-financeiras para o país. Como bem salientou uma vez em palestra, o atual Secretário de Relações Exteriores do Itamaraty, embaixador Pinheiro Guimarães, “aderir a políticas e acordos elaborados pelos atores hegemônicos sem negociar nada em troca é a própria negação da diplomacia”.

Lembre-se, a este respeito, que, desde o começo dos anos noventa, a mudança de cenário internacional foi invocada como justificativa para a adesão a regimes e políticas que agora se sabe terem sido pouco vantajosas para a inserção internacional brasileira em uma nova ordem mundial. Sem dúvida que o cenário

internacional é muito mais complexo e difícil para projetos de desenvolvimento nacional autônomos como o do passado recente no Brasil. Além disso, sempre foi em conjunturas externas favoráveis que o país melhor pôde utilizar sua hábil diplomacia profissional.

Mas a história recente de nossas relações exteriores também mostra que houve momentos em que o Brasil cedeu mais que os outros pediram. Vale dizer, nem os Estados Unidos, nem outro país importante do sistema internacional teriam se recusado a negociar tecnologia ou investimentos em capitais se a negociação da adesão ao *Tratado* e de resto do regime de não-proliferação como um todo.

Outra questão que o debate em torno da questão nuclear levanta é a do desenvolvimento de armas nucleares brasileiras. No caso brasileiro parece que estava em jogo não era, tão somente, com a adesão, proibir o desenvolvimento de arsenais brasileiros⁷⁸. Em plena época do projeto de Brasil-Potência, os nossos diplomatas, bem realistas, propugnavam que os objetivos estratégicos eram com relação ao desenvolvimento econômico e garantia de um ambiente internacional de paz e prosperidade. A recusa em aderir era, em parte, justamente devida à negação implícita das potências nucleares com o desarmamento na mesma conjuntura histórica em que se processava o diálogo Norte-Sul em prol do desenvolvimento econômico de nações mais pobres. Esta talvez tivesse que ter sido a barganha que faltou em 1998, claro que de forma mais singela, restrita ao caso brasileiro e adaptada à conjuntura da época, evidentemente.

Em outras palavras, se os Estados Unidos realmente queriam a adesão do Brasil e o pressionavam nesse sentido, por que o governo brasileiro não usou isso como barganha para compromissar aquele país com a promessa de transferência de tecnologia para o uso pacífico de energia nuclear? O que parece não ter mudado desde a Guerra Fria é o fato de que a existência de uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e domínio de novas tecnologias - condição de elevação de poder e status internacional - não era bem vista pelas potências, que queriam retirar do país

⁷⁸ No médio e longo prazos, na hipótese de um completa integração político-militar e econômica da América do Sul, sob as lideranças brasileira e Argentina, num contexto externo de crescente instabilidade da segurança internacional (devido às iniciativas de Washington) se perpetuarem por vinte ou trinta anos, fica mais claro que o desenvolvimento

não só a capacidade do Brasil desenvolver armas nucleares, mas, mais do que isso, a possibilidade de desenvolver tecnologia própria. Basta lembrar a batalha diplomática do governo Sarney, nos anos oitenta em torno da informática, que acabou sendo sacrificada nos anos noventa.

Para ficar-se adstrito à questão nuclear, as nações ricas, sempre levantam a “polêmica” dos objetivos do programa nuclear brasileiro. Havia a dúvida se o progresso na obtenção do enriquecimento do urânio não poderia ser revertido para fins militares. Desde fins dos anos setenta, os norte-americanos pressionavam para que os demais países fornecedores de tecnologia nuclear não realizassem acordos de transferência de material enquanto o país não entrasse para o *TNP*. E o fim da Guerra Fria era uma oportunidade para os EUA renovarem sua pressão sobre o programa nuclear nacional. .

Os fins dessa pressão internacional, em que pese a retórica diplomática da busca de um ambiente de paz e desarmamento, era de fundo realista. Araújo Castro, a quem o chanceler se reporta (Lampreia, 1998), sempre dizia que seria ilusão imaginar que as potências nucleares, por vontade própria e eivadas de um idealismo *wilsoniano*, seriam capazes de desarmar a si mesmas. Como será visto adiante, apesar dos documentos diplomáticos e dos tratados de Direito Internacional, o que conta é *a raison d'état*, o poder maximizado pelas unidades políticas, como diria Morgenthau. Quer dizer, tanto os Estados Unidos, quanto os demais quatro atores nucleares legalizados pelo *Tratado* de 1968, jamais iriam renunciar a um importante recurso de poder como as armas nucleares.

Os projetos estratégicos do Pentágono até hoje (o 11 de setembro acabou sendo uma boa justificativa adicional para o uso da força nas relações internacionais) tratam de recursos orçamentários para pesquisa e desenvolvimento de novos armamentos tanto em termos de missilística quanto de ogivas. Outra questão é o fator dissuasivo dos arsenais. Ninguém irá destruir o planeta em uma terceira guerra, não enquanto a racionalidade presidir as relações internacionais. Armas nucleares são um

de arsenais nucleares defensivos por potências ascendentes do hemisfério ocidental seria, ainda que qualitativamente inferior ao poderio bélico norte-americano, uma ameaça ao equilíbrio estratégico dos Estados Unidos.

instrumento, mais um, mas importantes, no jogo de poder das nações mais fortes do sistema mundial.

Nesse sentido, as pressões para um país como o Brasil assinar e ratificar o tratado, levando-se em conta não só as vulnerabilidades socioeconômicas que impediriam um projeto armamentista brasileiro, mas também a tradição de paz e cooperação da política externa brasileira eram para impedir o domínio da tecnologia nuclear para fins de dotar o país da condição de exportador, criando uma rivalidade comercial e não militar, para as potências.

A justificativa de mesmo a França e a China terem aderido, assim como a Argentina, também não são suficientes para a compreensão da entrada brasileira para o TNP. Relembre-se que Araújo Castro dizia que aquelas duas primeiras não haviam aderido na época em virtude da geopolítica em torno de seus respectivos espaços regionais. Vale dizer, Alemanha e Japão. Hoje, a adesão, para estes dois países, traz uma argumentação jurídica, de Direito Internacional. Ou seja, Paris e Beijing passaram a fazer parte do tratado e continuam, como EUA, Rússia e Reino Unido a deter legitimamente arsenais enquanto que Japão e a Alemanha aderiram e não possuem o mesmo direito. Mas a hipótese de uma não-adesão franco-chinesa iria, certamente, criar um ambiente de contestação ao *Tratado* por parte de Tóquio e Berlim.

Já o caso argentino, se tivesse por si, impacto na assinatura brasileira, a adesão de Brasília teria se dado em 1995, quando ocorreu a entrada de Buenos Aires para o *TNP*. Esta última situação se inscreve na conjuntura do governo Menem, que se caracterizou por um alinhamento automático às posições norte-americanas, renunciando, inclusive à tradição de desconfiança com relação às relações com Washington. O que se pode dizer, a priori, é que, caso a Argentina tivesse outra orientação diplomática diversa da de Menem, poderia-se ter, na lógica da construção de uma parceria estratégica comum no âmbito do Mercosul, condições políticas, para, juntos, Brasil e Argentina lograrem a adesão ao *Tratado* em melhor posição de barganha, o que nenhum dos dois países realizou.

Para Lampreia⁷⁹, contudo, ganhou-se com a forma pela qual o processo de adesão se deu. O próprio chanceler traça um paralelo entre os cenários diversos dos anos noventa e sessenta para justificar a assinatura e ratificação. Disse ele que, em 1968,

[...] o acesso efetivo à tecnologia sofria ainda diversas restrições e o compromisso dos Estados nucleares de negociar o desarmamento era vago e sem prazo específico. A diplomacia brasileira, por razões políticas e tecnológicas, julgou que não interessava ao país cercear o seu próprio desenvolvimento na área nuclear e recusou-se a assinar o TNP (LAMPREIA, 1998).

O chanceler, à época da feitura do tratado, se coadunava perfeitamente às teses realistas e nacionalistas propugnadas por homens como Azeredo da Silveira e, em especial, Araújo Castro. Nesse sentido, Lampreia afirmava que o tratado parecia à delegação brasileira presente na Conferência de Genebra, ilegítimo, tendo em vista as duras obrigações que competiam às nações não-nucleares se comparado com o compromisso um tanto vago dos cinco Estados nucleares com uma bem intencionada promessa de futuro desarmamento que previa um tratado como o CTBT. Lampreia, como Castro, acreditava, e com razão, no inaceitável congelamento do poder mundial que isto acarretava, visto que criava duas categorias de nações, o que é inaceitável frente ao princípio internacional inscrito na Carta das Nações Unidas, de igualdade entre os Estados.

Além disso, Lampreia e os demais diplomatas percebiam um propósito de cerceamento do desenvolvimento tecnológico para os países não-nuclearizados. Lampreia afirma que, por isso, o *Tratado do Tlatelolco* era visto como um tratado mais justo e condizente com as aspirações das nações em desenvolvimento, sendo considerado uma resposta ao *TNP*. O *Tratado Latino-americano de Não-proliferação Nuclear* era um trunfo diplomático que justificava a recusa brasileira em aderir ao *TNP*. Na época, contudo o *Tratado do Tlatelolco* foi assinado com algumas ressalvas,

⁷⁹ Lampreia, Luís Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p.372-394.

superadas com a ratificação, anos mais tarde, na época do chanceler Celso Amorim, durante o governo Itamar Franco, em 1994.⁸⁰

Conforme o chanceler Lampreia, o cenário interno e externo foram determinantes na mudança de percepção brasileira frente ao *Tratado*. Para o ministro, no começo dos anos noventa, dois marcos importantes levaram à alteração dos fatores que justificavam a posição brasileira em relação ao regime internacional de não-proliferação nuclear cujo eixo era o *TNP*.

Em primeiro lugar, a redemocratização, a qual alterou a visão da sociedade brasileira sobre a posição internacional e regional do Brasil, o que teria refletido, em especial, na relação com a Argentina. Em segundo lugar, o fim da bipolaridade, que criou condições para a construção de uma ordem multipolar e menos rígida, o que teria conseqüências para o regime internacional de não-proliferação nuclear.

Cumprе ressaltar, também, que não só na questão atômica, mas também em relação às armas convencionais, químicas e a missilística – MCTR – o país, na lógica de aderir a regimes dos governos dos anos noventa, buscava um alinhamento com as posições norte-americanas, ainda que seja diferente do alinhamento automático do período Collor.

No âmbito interno, a Constituição Brasileira de 1988, ao consagrar o país como um Estado não-nuclear, e estabelecer que só os fins pacíficos justificariam a obtenção de energia nuclear, tem sido apontada como outro fator responsável para as razões da adesão brasileira. Para o chanceler, outro aspecto importante igualmente teria sido que o alto custo já pago pelo financiamento de usinas e processos de enriquecimento de urânio, que requeriam dinheiro e importação de equipamentos de alto teor tecnológico e o impasse com o programa nuclear (certamente o caso das usinas de Angra), apresentados em anos recentes, aliado à alternativa por novas fontes de energia, mais baratas e sem o risco de contaminação por radiação, com conseqüências ambientais (aí se poderia conjecturar de um *lobby* de ambientalistas e cientistas contrários ao programa nuclear nacional).

⁸⁰ Resenha de Política Exterior do Brasil, A Adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco, Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, p.101-104, nº74, 1º semestre de 1994. Ministério das Relações Exteriores.

Além disso, no âmbito das relações regionais, a cooperação com Buenos Aires, no contexto do Mercosul, superou a fase de confrontação. Contudo, a cooperação, como visto em capítulo anterior, foi preparada por uma série de acordos bilaterais, de cunho político-diplomático, comercial e energético – Itaipu-Corpus – desde o fim do governo Geisel, prolongando-se até a parceria Alfonsín-Sarney, em um contexto em que ambos opunham os tradicionais óbices ao *TNP*. Por derradeiro, Lampreia assinala que o fim da Guerra Fria encetou novas questões não adequadamente respondidas pelo regime de não-proliferação baseado no *TNP*.

Alude, o ex-chanceler, aos chamados regimes informais – MCTR, NSG – não definidos em tratados internacionais formais. Nesse sentido, para Lampreia, o acesso à tecnologia avançada para nações com o poder relativo do Brasil, que baseavam a recusa ao *TNP*, ou seja, no congelamento do poder mundial, estaria virtualmente esvaziado, uma vez que o acesso ou transferência de tecnologias das nações desenvolvidas para as em desenvolvimento seriam discutidas nestes novos regimes acima mencionados.

O próprio embaixador e chanceler afirma ter se questionado sobre o que pensaria Azeredo da Silveira sobre esta dramática mudança de rumos em nossa diplomacia. A isto podemos agregar o que pensaria o próprio Araújo Castro. Lampreia assim declarou:

Concluí que ele (Azeredo da Silveira), diplomata lúcido e pragmático, saberia, também, se estivesse em meu lugar, entender a mudança dos tempos. Saberá inclusive entender que, longe de abrir mão dos princípios que sempre nortearam nossa atuação no campo da não-proliferação, estamos procurando influir no sentido de avanços rumo ao desarmamento nuclear e à destruição de armas atômicas. (LAMPREIA, 1998).

Além disso, o ministro afirmou que, em relação à conjuntura interna, o Congresso Nacional praticamente não contou com a oposição ao *Tratado*, tendo sido a rápida votação um sinal de aceitação do *TNP*. O mesmo pode se dizer, segundo Lampreia, dos meios de comunicação, que também apoiaram a decisão brasileira.

Por fim, o chanceler afirmou que o fim da divisão entre duas alianças militares baseadas na dissuasão nuclear, com o fim da Guerra Fria e do Pacto de Varsóvia, teria desvalorizado politicamente o papel estratégico das armas nucleares e de destruição

em massa. O contexto das mudanças operadas pela globalização e pelo advento dos novos temas e, enfim, da crença em que a cooperação econômica, diminuindo as assimetrias entre ricos e pobres, com transferência de tecnologia e capitais, além de uma elevação política de nações médias como o Brasil no concerto internacional, prescindiria de utilizar o *TNP* como barganha diplomática.

O *Tratado*, no qual o próprio Presidente Cardoso agregaria as conversações russo-americanas de limitação e diminuição de arsenais, como sinal de que o cenário internacional era mais seguro e não justificaria mais a restrição brasileira ao *TNP*, Lampreia afirma que o tratado mudou. Do propósito original de ter sido o *TNP* um instrumento emergencial de contenção do número de potências nucleares, o *Tratado* de 1968 se transformou em um importante foro de debates e de acompanhamento dos países (inclusive os cinco nucleares) em seu processo de desarmamento da energia nuclear e de garantias de uso pacífico.

Esta percepção teria sido reforçada pelo Brasil, nas palavras do ministro, em 1995, quando na Conferência de Revisão que havia sido definida 25 anos antes, momento em que o *TNP* entrou em vigor, em 1970, a delegação brasileira, como observadora, acompanhou a transformação da vigência temporária do *TNP* em perpétua (não seria isto justamente revelador do congelamento do poder?), com listas de fins e objetivos concretos para fiscalizar, num papel operacionalizado pela AIEA, o cumprimento das medidas de desmantelamento de arsenais e de utilização pacífica nas instalações e usinas nucleares, além de revisão a cada cinco anos para avaliar os resultados da lista.

Celso Amorim, ex-Ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco, atual chanceler de Luis Inácio Lula da Silva, era, em 1998, chefe da delegação brasileira permanente junto às Nações Unidas. Em maio daquele ano, menos de um ano depois da assinatura brasileira, Índia e em seguida Paquistão realizaram testes nucleares, no contexto da sua rivalidade regional. Meses depois, submetida a questão ao CS, Amorim representava neste órgão o Brasil, que ocupava a condição de membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU⁸¹, ao condenar os testes da Índia

⁸¹ Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente do Brasil junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, IN: Fonseca Jr. Gelson. O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1998-1999. Testes Nucleares no Sul da Ásia. Brasília, IPRI/FUNAG, Col. Itinerários, 2002, p.285-289.

e do Paquistão, em votação unânime da resolução 1172. Assim falava, em nome do governo brasileiro, o embaixador, ao fundamentar seu voto concordando com a orientação das cinco potências nucleares, aludiu à decisão brasileira de ingressar ao TNP, cuja ratificação havia se dado naquele ano, expondo os motivos brasileiros de aceder ao tratado:

Na condição de país que renunciou à opção nuclear, o Brasil deplorou os testes conduzidos pelos dois países como uma ameaça à paz e segurança internacionais. Nosso compromisso (do Brasil) com a não-proliferação nuclear tornou-se ainda mais claro com o depósito, um mês mais tarde (dos testes dos países do sudeste asiático) do instrumento de ratificação do CTBT e nossa acessão ao TNP em setembro de 1998. No mesmo espírito do pronunciamento que se segue, o Brasil associou-se a uma Declaração do Grupo do Rio e a uma resolução da organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), que condenam os testes. (...) O Governo brasileiro exorta Índia e Paquistão a assinarem e ratificarem o CTBT (...) Tais medidas trariam não só benefícios concretos para os povos das duas nações, mas também aprimorariam o seu status e prestígio na comunidade internacional. Quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso solicitou o consentimento do Congresso para o texto do TNP, em 20/06/1997, sublinhou que no mundo de hoje as armas nucleares significam apenas 'a sangria de recursos e uma fonte de risco e incerteza (AMORIM, 1998).

Assim, pelo teor das declarações do embaixador, status, prestígio e a alusão a "benefícios concretos" estariam ao alcance dos Estados que aderissem por completo ao regime de não-proliferação nuclear. Lampreia, por seu turno, falava em "resgatar hipotecas" que ainda cerceavam a credibilidade externa do país, que era, naquela conjuntura política e econômica, tanto interna quanto externa, importante para a atração de investimentos, tecnologia e acesso a mercados do Primeiro Mundo.

Nesse sentido, a adesão vai adquirindo, neste estudo, mais lógica e racionalidade, até para comprovar que havia uma dose importante de idealismo tanto nos discursos quanto na prática da atuação exterior. Levando-se em conta, além disso, o programa econômico e de desenvolvimento proposto por Cardoso e Pedro Malan, rompia-se com um projeto desenvolvimentista que norteou por décadas a diplomacia brasileira, é possível chegarmos à conclusão de que havia certa coerência entre política externa e medidas econômicas do governo brasileiro.

A menção que Lampreia⁸² faz, de "resgate de hipotecas" procurou sustentar a consolidação de uma "credibilidade internacional". No contexto da extensa diplomacia presidencial junto a Washington (nosso maior credor e parceiro comercial país-país), Londres, e organismos multilaterais econômico-financeiros como Bird, BID e FMI, os Ministérios da Fazenda e Relações Exteriores atuaram de forma harmônica, o que caracterizaria os anos FHC de liderança pessoal do Presidente no campo diplomático⁸³. Assim, se cotejada com a busca de demonstrar bom comportamento internacional, auferindo maior prestígio e confiança política (e dos investidores privados estrangeiros também, ligados ao sistema financeiro mundial), com vistas a um maior peso do país através da dimensão econômica das relações internacionais, a decisão brasileira de fazer parte do *Tratado* de 1968 adquire sua lógica dentro do programa político de Cardoso. Nesse contexto, seu chanceler já afirmava que apesar do reconhecimento da importância dos recursos militares e estratégicos na avaliação do poder⁸⁴, o Brasil optara por descartar a possibilidade de ser grande potência mundial, o que reforçaria, na visão dos condutores de nossa política exterior, a percepção de que a entrada para o *TNP* era uma ação diplomática fundada no realismo político⁸⁵.

Lampreia contextualizou bem a questão da adesão com a busca de prestígio e credibilidade quando asseverou:

A decisão do Brasil de aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear é outro exemplo de autonomia pela integração. Ao firmar o Tratado, o Brasil renunciou ao 'direito' de fazer a bomba atômica. Esse 'direito' já havia deixado de existir há muito, tanto em decorrência da própria Constituição brasileira, como dos compromissos diversos que havíamos assumido, seja nos âmbitos regional, multilateral, seja bilateralmente com a Argentina.

⁸² Lampréia, Luiz Felipe. *A política externa do governo FHC: continuidade e renovação*. RBPI, n°2, ano 41, 1998, p.6-27.

⁸³ Em noticioso de *Zero Hora*, de 19.09.1998, foi publicado o seguinte: “De passagem por Washington ontem, para entregar ao governo americano a adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, acenou com a possibilidade de o Brasil vir, de fato, a receber créditos do setor privado. Isso seria feito sem qualquer participação direta de governos dos países ricos e do próprio FMI”. A obtenção desses recursos “sem qualquer participação direta” contudo, sugere que, pelo contexto das negociações da ALCA e do depósito do instrumento de adesão, os Estados Unidos agiram nos bastidores, de forma indireta.

⁸⁴ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lestat. O Teorema da Exclusão e o Corolário Nabuco. Artigo publicado em Carta Internacional, FUNAG-USP, ano IX, n°104, outubro de 2001, p.7-10. O autor é oficial militar de carreira, fundador e coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e professor convidado do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

⁸⁵ LAMPRÉIA, Luís F. “Lampreia rejeita sonho de potência mundial”. Entrevista concedida pelo Ministro de Relações Exteriores à Folha de São Paulo, edição de 24 de abril de 2000.

Quando se fala de uma “autonomia pela integração”, este conceito tem dois sentidos. Um é a limitação da soberania em nome de uma integração estratégica importante a fim de criar um pólo de poder sul-americano, compartilhado com Buenos Aires e que reforçaria nosso poder de barganha nas mais diversas questões das nossas relações internacionais contemporâneas, indo dos temas de segurança e defesa aos de comércio e meio ambiente. Isto seria positivo e era em grande medida, a proposta da integração estratégica do Brasil com a Argentina, que teve seu ápice durante os governos de Sarney e Alfonsín. O outro sentido é bem diverso e significa entender a autonomia pela integração como fazer parte de um regime internacional que consagra justamente a limitação da soberania em seus aspectos negativos.

Negativos no sentido não de que a posse da bomba seja importante para o Brasil, mas de renunciar à alternativa de adquirir e ter autonomia tecnológica, pois os compromissos anteriormente assumidos no campo da não-proliferação, fosse o modelo de inserção internacional diverso do vigente durante os anos FHC, prescindiria de aceder ao *TNP* em nome de credibilidade internacional ou investimentos. A história diplomática recente do Brasil (Cervo, 2000) é prova de que as rusgas e contenciosos entre o país e os grandes atores internacionais, sempre foram habilmente contornados por nossa diplomacia. Em outro modelo mais autônomo de inserção internacional, é provável que a recusa em aderir ao tratado não trouxesse, na época, maiores prejuízos ao prestígio, economia e projeto brasileiros de participar dos centros de decisão internacionais.

Por quê? Bem, a inserção brasileira no sistema internacional, durante dos anos de 1968 a 1990, não foi comprometida pela recusa ao *Tratado*. Pelo contrário, foi justamente quando a diplomacia amadureceu, mundializou-se e o país tornou-se um industrializado e exportador de bens de maior valor agregado. A dívida externa, fruto da conjuntura do começo dos anos oitenta, foi mais prejudicial do que a recusa em aderir ao *TNP* na época. Muitos, certamente, criticariam esta análise afirmando que se vivia o sistema da Guerra Fria. Não obstante, o acerto dessa assertiva, o fato é que o Brasil é um mercado muito importante para os Estados Unidos.

Enquanto não for definida a posição brasileira frente à integração hemisférica proposta por Washington, este país terá a propensão de negociar em outros temas das

relações exteriores. Acredita-se, por isso, que o Brasil poderia ter ficado à margem do *Tratado* sem maiores gravames para sua inserção internacional. Pelo menos até o advento do 11 de setembro, da guerra do Iraque e do caso coreano. Índia e Paquistão não acederam ao *Tratado* e este último é alinhado à política exterior americana e aquela mantém, com adaptações, sua política externa com autonomia. Pela vocação pacífica e pelos compromissos já assumidos no campo nuclear, o Brasil poderia manter-se fora do *Tratado* assim como ainda não foi claramente definida a integração com a ALCA e sem comprometer as relações bilaterais, que são vitais para a política exterior brasileira, com os Estados Unidos.

No limite, poderia-se ter acedido, mas, talvez, como em tantas vezes em na história diplomática brasileira, e arrastado as negociações para ou modificar as cláusulas do tratado. Isto teria que ser feito junto ao demais membros no âmbito da ONU, uma vez que ainda hoje se reconhece que o *Tratado* não cumpriu todos seus objetivos, relativos ao Artigo VI ou aguardar uma conjuntura favorável para que os Estados Unidos fizessem concessões financeiras e tecnológicas antes da nossa efetiva adesão. Contudo, levando-se em conta o novo modelo de inserção proposto pelo governo Cardoso, pouca margem de manobra o país teria em contornar a questão.

O chanceler, mesmo louvando a entrada ao *Tratado*, deixa sutilmente, como também Amorim, passar certo conformismo em aceitar o que se não queria nas condições propostas em 1998. Levando-se em conta, como visto, o passado do próprio chanceler que, como Amorim, vinham de uma geração de diplomatas formadas no contexto do modelo substitutivo de importações e da política externa autônoma e pragmática, nossa proposição ganha coerência. Inobstante, os fatos tomaram o rumo da adesão e as declarações do chanceler revelam, sutilmente, que pouco, na conjuntura de setembro de 1968, poderia ser feito em sentido contrário:

Nossa recusa em assinar, desde a origem do *TNP* em 1968, devia-se ao fato de que considerávamos- e consideramos ainda- tratar-se de um acordo iníquo, pois preserva o 'direito' das potências nucleares de conservar os arsenais e, assim, como disseram diplomatas brasileiros no passado, serve para 'congelar' uma determinada situação de poder. Era uma posição basicamente de princípio- embora certos setores isolados no País provavelmente sonhassem com a possibilidade de desenvolver armas nucleares - que nos criava sérios problemas de credibilidade internacional, um ônus permanente, tal como dificuldades de acesso à tecnologia de ponta e uma permanente suspeita em relação aos nossos verdadeiros propósitos nesse terreno. Ao aderir ao

TNP - os instrumentos de ratificação pelo Brasil foram depositados em 18 de setembro último - cumpriu-se o objetivo prioritário do Presidente Fernando Henrique Cardoso de resgatar as 'hipotecas' que ainda pesavam sobre a credibilidade externa do País, como também ocorreu com nossa adesão ao CTBT (Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares) e a decisão de submeter ao Congresso a aceitação pelo Brasil da competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rapidamente ficou comprovado o benefício de aderir ao *TNP*. Quando, por coincidência, a Índia e o Paquistão conduziram testes nucleares no primeiro semestre deste ano, ganhamos (o Brasil), mais respeito da comunidade internacional, traduzido no convite do G-8 para que participássemos do esforço para ajudar a encaminhar uma solução para as tensões no sul da Ásia (LAMPREIA, 1998).

Este também foi o sentido da análise de sua política externa em dois mandatos, quando Cardoso⁸⁶ afirmou:

O mesmo pode ser dito com relação a outros temas que envolvem valores e princípios básicos. Para mencionar apenas mais um exemplo, poderíamos recordar o caso da não-proliferação nuclear. Em 1988, apenas três anos após o restabelecimento da democracia, a nova Constituição brasileira estabeleceu como um princípio legal que a energia nuclear só pode ser usada para propósitos pacíficos. Em conformidade com esse princípio, o Brasil deu vários passos - inclusive a aceitação da entrada em vigor do *Tratado do Tlatelolco* e, mais recentemente, a adesão ao Tratado de Não -Proliferação Nuclear. (...) Em função disso, reforçou-se nossa credibilidade e nossa habilidade de atuar nos assuntos internacionais aumentou de forma proporcional. (CARDOSO, 2001).

Alguns anos antes, contudo, medidas encetadas pela diplomacia Cardoso/Lampreia já apontavam para o desfecho de setembro de 1998, e não estavam adstritas apenas a questões de segurança. Não devem ser esquecidas também as econômicas, o que embasa o ponto de vista de que a adesão deve ser compreendida dentro do contexto maior que levou à profunda alteração de nossa política exterior. Isto está relacionado com o contexto de mudanças com o fim da Guerra Fria (e, nesse sentido, Lampreia tem razão). Em contrapartida, o que não foi revelado pelo chanceler nem pelo Presidente, era que a mudança de inserção do país com o abandono do modelo de desenvolvimento que até 1990 vinha dando coerência e lógica à política exterior brasileira.

⁸⁶ Cardoso, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. RBPI, nº1, ano 44, 2001.

5.2 A limpeza da agenda internacional na era Fernando Henrique Cardoso: a ruptura com um modelo de desenvolvimento como fator determinante para a busca por uma nova inserção no sistema internacional e o realinhamento com a superpotência

Em 1995, o então ministro de relações exteriores do Brasil, embaixador Luís Felipe Lampreia, em palestra proferida em Nova Iorque, falando a uma platéia seleta, sobre as relações Brasil-Estados Unidos, quando da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso àquele país, deixou claro que a amizade entre os dois países implicava a limpeza da agenda internacional por parte do governo brasileiro.

Na ocasião, diversos temas atinentes às relações dos dois países, bem como o contexto internacional de então, foram sucintamente abordados. Era o período de Bill Clinton na administração americana, ou seja, os democratas, fortemente engajados na redefinição da ordem pós-Guerra Fria. Além disso, recém estávamos entrando na metade da década de noventa. O plano Real, instalado quando Cardoso era ministro da Fazenda, um ano antes, tranquilizava investidores externos pelo controle cambial e inflacionário, além de estabilidade econômica que trouxe não só frutos para a eleição do Presidente, como apoio interno ao seu plano de governo, depois do interregno nacionalista de Itamar Franco e da confusão que fora o governo Collor.

Os problemas econômicos que a globalização traria ficariam mais claros só alguns anos depois e ainda as elites econômicas e políticas do país acreditavam que a abertura e as privatizações trariam mais vantagens do que custos para a nova inserção brasileira. Nesse sentido é que deve ser contextualizada a progressiva entrada brasileira em acordos, flexíveis ou não, propostos a partir dos grandes centros de decisão e de poder mundial, políticos, militares, econômicos e financeiros, liderados pelos Estados Unidos. É o caso dos demais membros do Grupo dos Sete – G7 – e pelos organismos e organizações internacionais cujos órgãos de cúpula são hegemonizados por estes países – em especial, BID, BIRD, FMI, AIEA e a própria ONU – e os regimes formais ou não que emanam desses Estados e estruturas de poder.

Assim, Lampreia, na palestra, havia demonstrado a "correção de rumos" empreendida por seu governo, em consonância com as demandas políticas norte-americanas. Ao êxito inicial do plano de estabilização monetária, de do otimismo com

os rumos, à época com a forma como se processou a integração regional desde 1991 (*Tratado de Assunção*), passou a fazer uma rápida menção às relações entre o Mercosul com a União Européia (1995 foi o ano do acordo marco de cooperação, durante a presidência espanhola), às propostas da *Cúpula de Miami*, de 1994, de negociações hemisféricas sobre a formação de uma área de livre comércio das Américas, proposta de Clinton e, que seria postergada, comprovando certa dose de realismo que ainda havia no Itamaraty.

Na ocasião, a convergência em torno de uma agenda diplomática comum ficou bastante clara, confirmando os sinais já emitidos quando Cardoso era ministro da Fazenda. Nesse sentido,

Algumas de nossas mais recentes iniciativas de política externa também tiveram impacto direto nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Diversas medidas de fortalecimento e confiança nas áreas de não-proliferação, cooperação nuclear com a Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica, a participação plena no *Tratado de Tlatelolco*, assim como o firme compromisso constitucional com usos pacíficos da energia atômica reforçaram as credenciais do país no plano mundial e facilitou o acesso à tecnologia. (LAMPREIA, 1995)

Era sinalizada, com habilidade, a limpeza da agenda internacional, que mal teria sido iniciada durante os dois tumultuados anos Collor e que teria sido estancada por grupos nacionalistas (Forças Armadas principalmente) durante o governo Itamar.

Fernando Henrique Cardoso, com seu passado como sociólogo, acadêmico e intelectual, tinha uma percepção profunda do que se passava com o cenário internacional. Neste contexto, o presidente estabeleceu e sistematizou, como diretriz para o Itamaraty, sua visão de qual deveria ser a posição do Brasil no cenário mundial e quais as dimensões de política exterior que seriam realçadas durante sua gestão como Presidente da República. Assim, a partir da experiência no trato com as relações internacionais adquirida como membro da sua Comissão de Relações do Senado, quando era parlamentar e como ex-ministro de Relações Exteriores de Itamar Franco, Cardoso passou a implementar sua diplomacia presidencial, que se tornou marca de seus oito anos no Palácio do Planalto.

Some-se a isto o fato de que, como ex-ministro da Fazenda (cargo que ocupou após sua experiência como chanceler) era o principal articulador e formulador da política econômica brasileira desde 1994. A dimensão privilegiada para garantir o

aumento da importância do país na arena internacional, nesse sentido, seria a da diplomacia econômica. A importante colaboração de Lampreia, possivelmente um dos seus principais "convertidos" à nova agenda proposta pelo presidente, também foi fundamental para a relativa subordinação do Ministério às diretrizes propostas por FHC.

Luís Felipe Lampreia, por seu turno, que, durante anos, acreditara nas teses de Araújo Castro e de homens como Azeredo da Silveira, comprometidos com um projeto de inserção internacional diverso do proposto por Cardoso, mudara sua percepção do papel da adesão ao *TNP* à luz de nova realidade internacional. Dessa forma, a progressiva subordinação do país às novas regras da economia internacional, definidas nos centros de poder como Washington tiveram, cedo ou tarde, reflexos na atuação diplomática do país a partir da crença idealista destes personagens políticos de que o sistema beneficiaria o Brasil se este renunciasse formalmente ao projeto de modernizar-se e concentrar recursos em sua defesa e segurança. A entrada para o *TNP*, neste contexto, representa um símbolo de tantas outras reformas que surgiriam na arena externa e interna⁸⁷.

Claro que tanto o Presidente como o Chanceler não viam sua mudança de visão acerca do *TNP* como idealista. Ao contrário, pensavam que seria realista abandonar um projeto que qualificavam como de "potência", o qual passara a ser visto, como um obstáculo à inserção internacional do Brasil em nova etapa das relações internacionais. E tal postura implicava, cedo ou tarde, uma ruptura com a política externa brasileira do passado recente⁸⁸.

Reforçava esta percepção, bem avaliada pelo embaixador Samuel Guimarães que, como Celso Amorim e Rubens Ricúpero, mantinha-se fiel à tradicional orientação do Itamaraty, de uma política exterior mundializada e voltada para o desenvolvimento,

⁸⁷ No plano global, os oito anos de FHC como Presidente representaram a tentativa de reforma estrutural do Estado brasileiro. As emendas constitucionais, as propostas de reformas previdenciária e do judiciário, a política macroeconômica, as privatizações, as transformações na orientação diplomática em direção à maior aproximação com os Estados Unidos e, por fim, a criação do Ministério da Defesa, com a diminuição de um papel político-institucional que Forças Armadas tinham, fazem parte de um plano de modificações profundas que também contemplaram a política exterior.

⁸⁸ Neste caso, refere-se à gestão de Celso Amorim, à frente do Itamaraty, durante o governo Itamar Franco, quando FHC ocupava a pasta da Fazenda. Amorim representa parcela do Ministério das Relações Exteriores que propugnam maior grau de autonomia do Brasil no plano internacional. Sua gestão imprimiu, além do papel importante das Forças Armadas, em contexto externo desfavorável, uma volta às tendências presentes até o governo Sarney. Já o advento da era FHC, ao contrário, simboliza a sistematização e a condução com habilidade, de um projeto que deveria ter funcionado durante os anos Collor de Mello.

conforme Amado Cervo e de Paulo F. Vizentini, a nomeação, para ministro da Fazenda, Pedro Malan, que era um alto funcionário do Banco Mundial, afinado com as novas teses de mudança do papel do Estado na economia e na política em função da nova ordem pós-guerra fria.

Sob esta perspectiva, deu-se a adequação da agenda diplomática brasileira ao novo quadro internacional da época. A idealização que o ex-chanceler esboçava e o otimismo não deixam dúvidas quanto a isto:

[...] medidas de abertura de nossa economia à competição e ao investimento internacionais, (...) deverão fornecer um grande impulso ao acesso brasileiro aos mercados e aos investimentos estrangeiros. Estamos reavaliando alguns de nossos objetivos diplomáticos, colocando as áreas dinâmicas da economia mundial - tais como a União Européia, o NAFTA e os países da Ásia-Pacífico - no centro da agenda de política externa.

A política exterior da era Cardoso, ao contrário de documentos e acordos, onde se realçava a intenção de cooperar e incrementar relações (China, África, Leste Europeu e mesmo a América do Sul antes de 1999), concentrou-se no eixo Atlântico, num claro refluxo ao pouco mais que o âmbito hemisférico, comprometendo-se a política de eixos Norte-Sul e Sul-Sul que caracterizou o passado diplomático recente. Afora o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e Europa Ocidental, importantes fontes de investimento, capital e tecnologia (Washington, individualmente, é nosso principal parceiro comercial e centro financeiro mundial), com os demais países, pouco de concreto se realizou em oito anos, em termos comerciais inclusive.

Lampraia com razão afirmava que o país detinha menos do que 3% de participação no comércio internacional. Contudo, desde a abertura de 1990, até o final de 2003, pouca coisa mudou nesse sentido. Nesse sentido, culpar, como fez Paulo Roberto de Almeida, o chamado modelo autárquico que, em linhas gerais, foi predominante de 1930 a 1990, pode ser prematuro. O país deixou de crescer economicamente nos anos noventa. Deixou de acumular saldos positivos em sua balança comercial, etapas que, como salientou Hélio Jaguaribe, deveriam se suceder à estabilização monetária do Real.

Além disso, pouco os países desenvolvidos fizeram para acabar com o protecionismo comercial. As dificuldades das inúmeras rodadas da OMC, criada durante

o governo Cardoso e os litígios comerciais (vide o caso Bombardier-Embraer, que opôs Brasil e Canadá, com reflexos para a exportação de carne brasileira) são um exemplo disso. Da mesma forma, a transferência de tecnologia não veio. O que ocorreu foram as privatizações para empresas de capital estrangeiro, abertura unilateral, atração somente de capitais de curto prazo que fariam o governo rever suas posições em 1999 com a desvalorização cambial e a retração industrial, com recessão, desemprego e outros efeitos negativos para a conjuntura interna brasileira.

Muitas das idéias iniciais que os documentos e discursos contêm poderiam realmente ter beneficiado o país tivessem as autoridades negociado em função de um projeto de modernização. Parece plausível que algo como a idéia de Amado Cervo de um Estado Logístico teria sido um caminho mais realista de inserção internacional. Assim, o Estado não seria mais interventor como no passado, mas indutor da atividade econômica, unindo parcerias privadas nacionais ou não em torno de um objetivo ou projeto de desenvolvimento, sem o qual uma política exterior carece de sentido lógico, mas nem tampouco excessivamente privatizante e liberal.

Contudo, essa não era a leitura da realidade internacional feita pelas autoridades diplomáticas da época:

Sem qualquer pretensão de liderança auto-atribuída, estamos também visando o fortalecimento de nossa participação nos foros mais importantes do processo decisório internacional: O Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização Mundial de Comércio, a OCDE, o MTCR. Queremos ter uma voz que corresponda melhor ao tamanho e ao peso próprios do Brasil e maior participação em questões que afetem diretamente as relações com nossos parceiros mais importantes e nossos esforços para estabilizar a economia, gerar empregos e promover o crescimento."(LAMPREIA, 1995).

Na época, o Brasil saudava um aumento de mais de 30% no comércio bilateral com os Estados Unidos. Era um momento de otimismo interno com o plano de estabilização que tinha debelado a inflação, aumentando, por um momento, o consumo interno. A tarifa externa comum – TEC –, negociada com a união alfandegária do Mercosul (Ouro Preto, 1994), havia aumentado o fluxo de comércio entre os parceiros do Cone Sul, fato que só se reverteria em 1999, com a crise cambial.

Nessa conjuntura, portanto, tinha-se a impressão de que a inserção internacional que o governo Cardoso iria promover era favorável, o que deu base

interna de apoio a seu projeto de política externa, dentro do qual deve ser entendida a questão da adesão ao *TNP*.

Lampreia ressaltava, em 1995, que os investimentos diretos norte-americanos, tinham aumentado e eram dirigidos para o setor de serviços (bancos), infraestrutura (transportes), química, petróleo e alimentos. E os recursos advindos da retomada do processo de privatizações, feito em larga medida, com capitais norte-americanos e europeus, iriam contribuir para certo equilíbrio nas transações correntes (conta capital). Além disso, o crescimento seria ainda maior após as reformas estruturais, relativas à maior flexibilização do mercado de trabalho e de mudanças previstas na estrutura de garantias do serviço público que, afinal, não foram totalmente implementadas, devido a reações políticas e sociais em oito anos de governo.

Em entrevista no começo do governo Cardoso, Lampreia⁸⁹, o chanceler, declarava as mudanças que a política externa do Presidente Fernando Henrique iriam ter em uma nova inserção internacional do país:

Em seu discurso de posse e em seu programa de governo, o Presidente Fernando Henrique expôs uma visão de mundo, do Brasil e da política externa. A função que o Presidente reserva à diplomacia decorre de sua própria concepção do desenvolvimento brasileiro e do papel que o seu mandato deve ter na consolidação da estabilidade econômica e na retomada do crescimento em bases sustentáveis [...].

As reformas econômicas e estruturais internas em curso na época eram, nos discursos oficiais, artigos para periódicos e nas conferências e conversações com autoridades e meio empresarial no exterior, uma constante demonstração de que o Brasil estava se adaptando de forma que um possível alinhamento político e diplomático com as visões dos principais atores do sistema lhe trouxesse, em troca, maior protagonismo internacional (assento permanente no Conselho de Segurança). O governo queria também obter o acesso a novas tecnologias e maior aporte de capital e investimento para manter a estabilidade de nossa economia e as conquistas do Plano Real, bem como maior igualdade nas parcerias comerciais, que desde Collor, tinham sido priorizadas com o eixo atlantista, a despeito da retórica do Mercosul.

⁸⁹ Entrevista do Embaixador Luiz Felipe Lampreia ao Jornal do Brasil, 08.01.95, p.11. In: Resenha de Política Exterior do Brasil, 1995, MRE.

Era uma política externa em busca de credibilidade internacional para legitimar as reformas internas e acabar com os contenciosos na agenda externa com os Estados Unidos, que se acumulavam, não sem coincidência, desde que ao final dos anos sessenta, eis que a complementariedade entre as duas economias diminuía. Assim se fez com a informática, com a indústria bélica nacional, com a política nuclear (aí estando a questão do *TNP*) e diversos produtos de exportação no setor de primários. Esta era a proposta do governo de Fernando Collor de Mello, mas sua curta e tumultuada gestão (processo de *impeachment*) paralisaram as reformas internas e as mudanças externas que só seriam estrategicamente redefinidas com Cardoso.

Acredita-se que tal postura diplomática, coerente com a ruptura com o modelo substitutivo de exportações era, em larga medida, pautada por uma visão idealizadora da realidade internacional, em que pesem tanto o presidente quanto o chanceler afirmarem o realismo de suas opções de inserção. Imagina-se que eles realmente acreditassem no realismo de suas posições. Mas a evolução do cenário internacional da segunda metade daquela década, com o aumento de tensões internacionais, crises financeiras especulativas e o desmembramento da Iugoslávia iriam sinalizar para outras tendências.

Ao contrário dos que pensavam (Fukuyama) de que a dimensão de guerra e conflito armado nas relações internacionais iria progressivamente acabar em vista de uma ideal abertura comercial de países ricos para os pobres, ou de transferência de capitais e tecnologias para auxiliar, desinteressadamente, o desenvolvimento do Terceiro Mundo, viu-se o crescente uso do poder bélico da superpotência norte-americana. Esta, agora sem os limites que o adversário soviético impunha, agia em nome de seus interesses estratégicos.

Isto em si não é nem imoral, nem ilegítimo. Ao contrário, é realista e legítimo que o ator que detém ainda o controle das estruturas de poder mundiais queira manter sua posição. Equivocados estariam aqueles que não compreendem que as relações internacionais, se um dia puderem ser modificadas em função da maior harmonia, prosperidade econômica e segurança internacional, só o será na medida em que a avaliação pragmática e calculada do interesse nacional for levada em conta.

Esta avaliação, que só ocorreria ao final do segundo mandato de Cardoso, não parece ter existido no começo de seu primeiro mandato (1995-98). Havia muitas intenções de crescimento e desenvolvimento, bem como de maior protagonismo brasileiro, mas poucas medidas concretas parecem ter sido tomadas nesse sentido, talvez por uma leitura demasiado otimista da realidade internacional:

Fora, há uma conjunção de fatores favoráveis nunca vista: a retomada do crescimento nos países desenvolvidos e na América Latina, (...) a conclusão bem-sucedida da Rodada Uruguai, com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), e a própria convivência harmoniosa entre o fortalecimento do multilateralismo no comércio de bens e serviços e os processos de integração regional. Mas é também um mundo em que o poder cada vez mais se mede por outros fatores que não o poderio estratégico e militar. (LAMPREIA, 1995)

Para o ex-chanceler, países que dominam a agenda econômica internacional e progridem internamente mostram os caminhos para o desenvolvimento e uma melhor inserção externa. Em outras palavras, a busca pela competitividade comercial, por novas tecnologias, abertura comercial e financeira a novos investimentos, promoção de exportações, enfim, a busca por relações comerciais favoráveis que promovam estes objetivos.

Nesse contexto de expectativas, com a possibilidade do cenário internacional favorecer o crescimento econômico nacional em função de uma inserção brasileira diferenciada daquela que caracterizou o país até 1990, o papel da diplomacia seria o de alargar a rede de apoios de outros países para que houvesse condições de manter a estabilidade econômica conquistada em 1994.

Para tanto, seria preciso que se atingisse o objetivo de desenvolvimento com inclusão social em função da abertura não só de nosso mercado, mas também do mercado dos países ricos, possibilitando crescimento de nossas exportações e, com isso, pensavam nossas autoridades, promover a geração de empregos dentro do país. Era, por isso, também importante atrair investimentos na produção, de acesso a tecnologias avançadas para alavancar nossa competitividade, de crença na equidade das soluções multilaterais de litígios comerciais para proteção de nossa economia.

Em logrando estes objetivos, o país esperava que os centros de poder lhe outorgassem maior participação no processo decisório regional e mundial.

Lampreia⁹⁰ tratou de sistematizar, em 1995, objetivos centrais da atuação do Itamaraty em apoio à diplomacia presidencial de Cardoso. Entre eles, estavam objetivos já tradicionais de nossa política exterior, como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e de um assento permanente para o Brasil em razão de buscar maior legitimidade para a organização, que não mais reflete a realidade internacional de 1945, uma reivindicação que surgiu com Araújo Castro quase cinqüenta anos atrás.

Ao final do texto no qual o chanceler analisa a questão da reforma e ampliação do Conselho de Segurança, alude às credenciais brasileira a uma vaga permanente, com destaque para o fato de que o país sempre teve uma atuação externa voltada para a resolução pacífica e negociada de conflitos, bem como de interesse na paz e segurança internacional e regional.

Uma rápida abordagem da atuação diplomática de Cardoso, sem deixar de lado suas conexões com a conjuntura interna (Paulo Vizentini apud Nelson Werneck da Silva), comprovará, pelas iniciativas de política exterior de 1995-2002, com especial atenção para o primeiro mandato presidencial, a assertiva de que se buscava um novo comportamento diplomático. É no período de 1995 a 1998 que se dão as principais iniciativas de integração ao regime de não-proliferação que, aliás, já vinham sendo tomadas durante a gestão Itamar Franco, que se procurou eliminar contenciosos do passado por meio de uma "limpeza" da agenda exterior brasileira, como será visto no capítulo seguinte.

5.2.1 Síntese da política exterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O governo Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por uma ativa diplomacia presidencial tendo em vista a sua formação acadêmica e sua experiência adquirida em política exterior em função dos cargos que ocupou. A passagem de Cardoso pelo Senado – participou da Comissão de Relações Exteriores, no governo Collor -, pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda, durante o governo Itamar, deu-lhe condições de adotar um modelo de Estado oposto ao outrora adotado: o desenvolvimentista. Decorre daí sua habilidade para conduzir a política externa

⁹⁰ Embaixador Luiz Felipe Lampreia, *Um decálogo para reflexão*, Folha de São Paulo, 25.06.95, p.1-3

brasileira e de reenquadrar o país dentro do novo sistema internacional. Nesse sentido, é que a questão do *TNP* é representativa das mudanças de rumo da diplomacia brasileira.

Com os chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, mais favoráveis a um alinhamento diplomático com os Estados Unidos, certos temas sensíveis da nossa diplomacia, como a recusa histórica na adesão ao *TNP*, foram reinterpretados dentro do contexto internacional dos anos noventa, a primeira década do fim da Guerra Fria. Assim, a preocupação em garantir uma inserção favorável no sistema internacional que passava por agudas transformações (a "nova ordem"), tinha relação causal primária com a questão nuclear brasileira, da qual o enfrentamento do *TNP* fazia parte.

Era necessário, na percepção do presidente e da cúpula do Itamaraty que temas de segurança fossem equacionados de forma a não causar constrangimentos nas relações com os Estados Unidos. A principal justificativa, a de que não havia mais o conflito bipolar com a aparentemente lógica de que o papel estratégico das armas nucleares diminuiria, era complementada por outras. Tais justificativas encontram certa lógica se considerada a política externa deste governo como um todo e de seu afastamento do modelo de desenvolvimento que caracterizara o Brasil moderno e urbano até então.

A aproximação diplomática com a Argentina, em todos os campos das relações dos dois países, inclusive a nuclear, além do *Tratado do Tlatelolco*, da própria adesão argentina ao *TNP*, em 1995, da não existência de tensões sérias no entorno regional sul-americano, salvo a Colômbia, bem como a promessa de transferência, por parte dos EEUU, de tecnologia nuclear para fins pacíficos eram os fatores políticos lembrados a justificar a adesão.

No plano jurídico, havia também a vedação constitucional, que expressamente proibia o uso militar da energia nuclear. Outra razão invocada foi a concretização, desde fins dos anos oitenta, do ciclo brasileiro de enriquecimento de urânio, além dos custos políticos e econômicos de isolamento internacional do país, que sofreu com a crise cambial de 1998, caso persistisse na não-adesão, eram as justificativas mais correntes para a ratificação do tratado de 1968.

Poder-se-ia agregar o simbolismo dos exatos trinta anos da disposição do *Tratado* para sua assinatura e ratificação ou a vedação constitucional pura e simplesmente ou ainda, a vocação e princípios constitucionais de promoção da paz na condução do país em suas relações internacionais. Na verdade, todas estas causas concorreram, em graus diferenciados, para o desfecho de setembro de 1998.

Aparentemente e de acordo com a historiografia, no plano do discurso, a política externa brasileira de Cardoso teria preservado os princípios básicos da atuação internacional do país, em especial quanto à defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos internacionais e da não-intervenção. O governo Cardoso, contudo, rompeu com a utilização da política externa como impulsionadora do desenvolvimento nacional. Ao implementar um outro modelo de desenvolvimento do país baseado não no capital produtivo, mas unicamente na atração do capital de curto prazo para fazer frente às necessidades cambiais do Plano Real, o país retraía-se na sua vocação exportadora e indutora de uma diplomacia agressiva.

Como se isso não bastasse, o equilíbrio da balança de pagamentos deixou nossa economia muito dependente dos fluxos voláteis de capitais, o que era uma das condições para manter a inflação baixa, um dos resultados positivos daquele plano econômico de estabilização monetária implementado quando Fernando Henrique era Ministro da Fazenda de Itamar Franco.

Ao abandono das antigas parcerias estratégicas feitas durante o governo Collor, com base em uma leitura equivocada deste dos acontecimentos internacionais do começo dos anos 90, o governo Cardoso, embora de maneira hábil, centrou-se na estreita cooperação com os Estados Unidos. Esta parceria, baseada na promessa de negociação da ALCA, era, entretanto, vista por setores importantes do empresariado nacional, como prejudicial a nossa economia industrializada.

O relativo enfraquecimento, ou como querem alguns, o esgotamento do modelo substitutivo de importações – sustentáculo da industrialização brasileira – que se aprofundou durante os oito anos da Presidência de Cardoso, refletiram-se na inserção internacional do país na medida em que restringiu nossas exportações e nossas parcerias comerciais. Privatizando-se importantes empresas para sua aquisição por empresas estrangeiras (a privatização de certas estatais para empresas

importantes de capital nacional poderia ter sido a melhor solução assim como uma abertura comercial mais seletiva para proteger a indústria nacional) fizeram com que a diplomacia, tradicionalmente voltada para a conquista e consolidação de mercados externos para nossa economia fosse comprometida.

Contudo, não podemos esquecer que o processo político, as alterações de conjuntura internacional e o próprio jogo de forças políticas internas engendram um cenário complexo e por vezes contraditório. Cardoso, com sua inteligência e conhecimento da realidade brasileira e internacional, talvez soubesse os limites das transformações que se operavam no país e no mundo.

Aparentemente, a avaliação inicial do presidente dos cenários interno e externo no seus primeiros anos não levou em conta os riscos da alta dose de idealismo *kantiano* (CERVO, 2002) de sua relação com os Estados Unidos (em algum sentido similar aos períodos Dutra e Collor). A aceitação da agenda diplomática proposta pelo governo democrata de Bill Clinton, entretanto, não era sinal de submissão ou alinhamento automático aos Estados Unidos. Antes de tudo, Clinton tinha um programa político que objetivava a reorganização do sistema internacional a partir da ótica dos EUA.

Para Cardoso que, como senador pelo PSDB, fizera parte da Comissão de Relações Exteriores, adquirindo mais familiaridade com as questões internacionais, percebeu que deveríamos nos voltar para os Estados Unidos no sentido de superar os contenciosos que foram levados a efeito por governos militares em uma conjuntura que não mais existia. Quando era Ministro das Relações Exteriores, FHC instituiu um processo de planejamento estratégico, incentivando os diplomatas de carreira a repensarem a política externa do país dentro de uma nova conjuntura internacional. Para Fernando Henrique, com o fim da Guerra Fria,

[...] as questões militares eram bem menos cruciais, não só para o Brasil, mas para muitos outros países. O que se estava tornando cada vez mais importante era a economia, à medida que os países procuravam fortalecer sua posição no cenário mundial. O mundo estava se tornando multipolar, o que dava ao Brasil a oportunidade de atuar de modo mais independente do que o fazia em um mundo bipolarizado. Fernando Henrique Cardoso julgava que havia oportunidades para expansão dos laços econômicos do Brasil, com sua importante força econômica, respondendo por 60% do produto econômico da América

Latina. (GOERTZEL, 2002)⁹¹

O recrudescimento dos problemas sociais internos, entretanto, passaram, ao longo de seu governo, a serem vistos como reflexo de uma inserção internacional desfavorável para o país, especialmente para os setores médios e pobres da população⁹². Isto dizia respeito também à política econômica que, na preocupação de garantir o controle inflacionário e a sustentação do Real, não gerava condições de crescimento. Daí resultou um maior desemprego e violência, em alguma medida relacionados com a desaceleração econômica do país em um cenário externo de crises cambiais.

Em razão disso, comprometer-se-iam as vantagens que se acreditava que surgiriam como prova de amizade com as nações ricas. Assim, Cardoso parece, nos últimos anos de seu mandato, dar-se conta das reais tendências mundiais e reviu, em parte, sua posição idealista. Seus discursos sinalizaram uma suave inflexão no final.

Cardoso, em vista da série crise financeira que se iniciara em 1997 e se abatera sobre o Brasil, contraditoriamente, resgataria o protagonismo brasileiro com a Cúpula de Chefes de Estado Sul-Americanos de Brasília, de 2000, um ponto importante de continuidade de nosso princípio constitucional de relações externas de integração com o subcontinente.

Além disso, as negociações da ALCA foram habilmente proteladas nos anos finais do seu governo. O Mercosul, que conheceu, nos seus primeiros anos, grande intercâmbio comercial intra-bloco em razão do desvio de comércio, foi preservado, em especial após a profunda crise que se abateu com aquele que, ao contrário dos

⁹¹ Ted Goertzel, na obra *Fernando Henrique Cardoso e a reconstrução da democracia no Brasil*, cita artigo do *Jornal do Brasil*, em entrevista concedida pelo ex-presidente em 1993, p.283, intitulada *Política Externa em Tempos de Mudança*. Na entrevista, FHC afirmara que sua prioridade maior como Ministro das Relações Exteriores era desenhar "uma política externa capaz de acelerar o desenvolvimento do país através da utilização das oportunidades oferecidas pelo novo cenário internacional".

Ver também *Agenda para o Século XXI*, em *Presidência da República - A Utopia Viável: Trajetória Intelectual de Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Secretaria de Documentação Histórica - Gabinete Pessoal do Presidente da República, 1995.

⁹² Setores da direita tradicional, especialmente na antiga oficialidade do Exército (general Leônidas Pires Gonçalves, ex-Ministro do Exército de José Sarney), de parcela do empresariado que perdia com a política econômica (indústria, FIESP) e setores da esquerda como o Partido dos Trabalhadores, eram tanto críticos do modelo de Estado que se queria reformar no Brasil quanto da política exterior de FHC.

Estados Unidos, era (e continua sendo) nosso principal parceiro estratégico e político: a Argentina.

A aproximação com a África do Sul de Mandela e de Mbeki se tornou digna de nota, assim como a assinatura de novos acordos de cooperação com a Rússia de Vladimir Putin e o prosseguimento da cooperação espacial e tecnológica (satélites) com a República Popular da China, em que pesem atrasos nos cronogramas constantes de acordos e convênios assinados no governo Sarney. O acercamento com a Venezuela de Hugo Chávez, importante produtor e exportador de petróleo, iniciou-se no governo Cardoso. Mencione-se também a valorização das negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC, o episódio do contencioso com o Canadá envolvendo companhias de aviação, a participação em missões de paz pela ONU no Timor Leste, assim como a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a assinatura do Acordo-Quadro de cooperação União Européia-Mercosul. Estes temas foram destaque da ação político-diplomático do país que teve na pessoa do Presidente Fernando Henrique seu principal protagonista e articulador.

Entretanto, a questão nuclear permaneceu, mesmo no segundo mandato, quando o ex-presidente percebeu que o cenário de paz e prosperidade internacionais prometido não se realizara, como um ponto no qual o país cedeu sem, aparentemente, ter negociado algo em troca. Pode parecer estranho, mas em política externa, a atuação diplomática visa, sobretudo, aos interesses do conjunto da sociedade que representa. Nesse sentido, a negociação ou a barganha, são importantes para que o país utilize seu capital diplomático em seu próprio benefício, até por que os EUA, apesar de contarem com recursos de poder dos quais não dispomos, sempre ter agido assim.

Não se trata, por exemplo, de “doar a Amazônia em troca da redução de nossa dívida externa”, como setores da imprensa estrangeira a certa vez sugeriram (sic), mas, por que não, ter, na época, negociado certas facilidades concretas quanto aos juros da dívida em troca do compromisso de aderir ao tratado de não-proliferação e de buscar condicionar a assinatura a mudanças no próprio corpo jurídico do tratado, que em sua essência continua o mesmo dos tempos de Araújo Castro?

O fim da União Soviética não significou o fim da ameaça nuclear, cuja tecnologia hoje se dissemina mundo afora. Outro dado significativo é que o desencontro entre o governo Menem, a fragilização da Argentina e sua ambigüidade frente ao Mercosul, sinalizando uma fantasiosa aliança preferencial com os EUA, obstaculizou que os dois países, antes da adesão argentina, pudessem, em bloco, ter articulado um negociação sobre em que condições ambos assinariam o tratado. Certamente o poder de barganha de ambos teria tido resultados favoráveis, se, além disso, Brasil e Argentina soubessem ter explorado uma conjuntura favorável para os EUA fazerem concessões ou até, mesmo, como no caso da ALCA, protelar e não assinar.

5.2.2 FHC E O *TNP* (1997 E 1998)

O processo de adesão ao *Tratado de Não-Proliferação* encontra sua racionalidade dentro do projeto que FHC iria tentar implementar durante seu governo. A crença de que a conjuntura internacional favorecia uma maior aproximação com os pontos de vista da potência norte-americana fez com que os projetos que o Brasil possuía nos campos militares e técnico-científicos fossem, senão extintos, ao menos subordinados à diplomacia econômica. Esta era vista pelo governo FHC como a dimensão que melhor possibilitaria ao país aumentar seu peso internacional. A efetiva participação do Brasil nas negociações econômicas multilaterais (no âmbito da OMC e entre os blocos regionais) era considerada como viável para a inserção internacional em um sistema que se acreditava que prescindiria das tensões de segurança ao tempo da Guerra Fria. Assim, FHC e o Itamaraty, na pessoa de seu chanceler, certamente fizeram um cálculo político que implicava no abandono de políticas que costumavam criar conflitos com os Estados Unidos e as demais potências. Uma destas políticas que as autoridades brasileiras acreditavam como empecilhos a um melhor relacionamento com os norte-americanos era a resistência brasileira em fazer parte do *TNP*.

Para Everton V. Vargas (VARGAS, 1997), a adesão ao *TNP* foi um efeito de profundas alterações na economia internacional que influenciaram o sistema como um todo após o término da Guerra Fria. Acertadamente, o autor afirma que o abandono de um projeto calcado no modelo de substituição de importações, onde o Estado detinha papel central, para não mencionar a perda da influência das Forças Armadas na política

brasileira com o processo de redemocratização, levou à "revisão de posições" (VARGAS, 1997) para a definição da política externa brasileira.

Além disso, como o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou em seu discurso de mensagem ao Congresso Nacional⁹³, ao solicitar autorização para a ratificação após a cerimônia de assinatura, em junho de 1997, as condições que justificavam a recusa brasileira e que, em síntese, diziam respeito às condições peculiares da ordem bipolar e do comportamento discriminatório das potências nucleares não mais existiam nos anos noventa.

Os acordos de limitação de armamentos desde a época de Reagan e Gorbachev, passando pelos acordos entre EUA e Rússia nos anos noventa, davam a impressão de que o compromisso com a não-proliferação seria garantia suficiente para a entrada brasileira no tratado. Assim, com respectivos cortes nos arsenais com os acordos START I e II, somados à prorrogação indefinida do *TNP* com a referida conferência de revisão de 1995, declarou-se uma lista de princípios e objetivos de não-proliferação nuclear.

O mecanismo de exame e revisão permanente do cumprimento dos objetivos do *Tratado*, que aludimos antes, contribuiu, e que surge neste momento como resultado prático da revisão de 1995, é visto como positivo para a não-proliferação. As autoridades brasileiras passam a crer que desta vez o tratado seria para todos. Como se não bastasse, não só a Argentina como também a China e a França, haviam aderido antes do Brasil ao *Tratado*, não restando ao país justificativas, segundo estas autoridades do governo Cardoso, para o país continuar a refutá-lo.

Os discursos e textos acerca da adesão são, antes de tudo, textos com conteúdo diplomático, elaborados pela chancelaria brasileira e destinados a serem uma exposição de motivos e justificativas para a adesão brasileira à comunidade internacional. Por isso, a fim de evitar eventuais fricções indesejáveis com as grandes

⁹³ É digno de nota que a assinatura e o encaminhamento ao Congresso, do texto do TNP, foram realizados no mesmo ano da visita do Presidente dos EUA, Bill Clinton ao país em outubro de 1997, quando, em cerimônia em Brasília, assinaram um acordo nuclear, que seria internalizado na ordem jurídica brasileira dois anos depois, pelo decreto legislativo n.67. Trata-se de um acordo bilateral, publicado no Diário Oficial da União, de 26.08.1999, seção I-E, 1ª página, conhecido como *Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear*, assinado em 14 de outubro de 1997, ano da assinatura do TNP e ratificado em 1999, menos de um ano depois da ratificação do tratado de não-proliferação..

potências do sistema internacional, o conteúdo dos discursos deixa transparecer um otimismo em relação aos avanços no desarmamento e não-proliferação e em uma certeza de que o país terá ganhos ou vantagens em outras áreas da sua política externa com a formalização do ato de adesão.

Não obstante, quase oito anos depois, com a possibilidade de avaliação dos resultados práticos em termos de vantagens para o país em troca de uma nova postura frente ao *TNP* e no contexto de um ambiente internacional conflitivo, pode-se avaliar que as justificativas para a adesão foram tudo, menos realistas, pelo menos em seu sentido acadêmico enquanto escola de pensamento.

O texto *O Brasil e o TNP* (LAMPREIA, 1997) inicia justificando a adesão como uma “seqüência natural de um processo iniciado em meados dos anos 80 pela aproximação com a Argentina” e pela inclusão de dispositivo constitucional vedando a finalidade bélica do programa nuclear brasileiro. Em seguida, o mesmo documento contém as razões pelas quais o Brasil tornou-se membro do tratado, sendo que a causa mais importante e repetidamente apontada em outros artigos e em textos e discursos oficiais estava no *fim da guerra fria* (grifo é nosso) bem como nas transformações dentro do texto do *Tratado de Não-Proliferação* que estariam contribuindo para o objetivo de promoção de um ambiente internacional de desarmamento e não-proliferação.

Desta forma, os óbices que por três décadas o Brasil opôs para não fazer parte do *Tratado* teriam deixado de existir como consequência do fim da União Soviética e com a queda do muro de Berlim. Resta saber quais seriam estes óbices. Um dos obstáculos e principal razão para a resistência brasileira a fazer parte do tratado era que o *TNP* criava uma injustificável diferenciação entre os atores internacionais nuclearizados e os não detentores de arsenais. Este era um fator que explica porque a nossa diplomacia classificou o *TNP* como um instrumento de “congelamento do poder mundial”. Em outras palavras, era o *Tratado* um mecanismo de limitação de potências nucleares.

A outra razão apontada diz respeito a reivindicações que o Brasil e outras nações não-nuclearizadas fizeram ao longo de três décadas e que estariam sendo atendidas pelas cinco potências nucleares. Neste caso, como o documento não

menciona explicitamente, infere-se que se trata, em especial, da transferência de tecnologia nuclear para fins pacíficos.

Estas razões, examinadas em seguida, à luz do contexto internacional da época, bem como de suas conseqüências até os dias de hoje, não podem deixar de ser compreendidas sem que se trate das alterações da política externa brasileira apresentou nos últimos quinze anos. Estas transformações, por seu turno, foram condicionadas pela transição mundial que está em curso no sistema internacional do pós-Guerra Fria. Assim, a compreensão da adesão ao *TNP* passa pela busca de relações causais com estes fatores bem como sua interligação com o chamado regime de não-proliferação nuclear e com os esforços de desarmamento internacional no campo da segurança internacional.

Nesse sentido, tanto o papel da AIEA enquanto uma estrutura hegemônica de poder (GUIMARÃES, 1999) como os tratados de não-proliferação e desarmamento bilaterais e regionais (eg. *Acordo Bilateral Brasil-Argentina*, *Acordo Quadripartite* e o *Tlatelolco*), fazem parte do objetivo central das potências nucleares de cercear aos demais atores não-nuclearizados, de acesso irrestrito à energia atômica. Outros instrumentos que integram o regime da não-proliferação, como o CBTB, que é o tratado que era previsto pelo próprio *TNP* em seu preâmbulo e que prevê a completa proscrição de artefatos nucleares.

No mesmo sentido, as periódicas conferências de exame e revisão da implementação dos dispositivos do *Tratado* de 68, são cruciais para que se possa ter noção dos interesses estratégicos do país e que também envolviam o futuro da política nuclear no Brasil, que estavam em jogo quando do momento da ratificação do instrumento de adesão em 1998.

Um importante elemento que não é mencionado, mas que parece ser um razoável motivo para a mudança de posição brasileira é um acordo bilateral (abaixo transcrito integralmente) e que trata de ampla cooperação na área nuclear entre os governos brasileiro e norte-americano. Trata-se do *Acordo de Cooperação sobre Usos Pacíficos da Energia Nuclear*, celebrado em Brasília em 14 de outubro de 1997, por ocasião da visita do presidente norte-americano William J. Clinton e da Secretária de Estado, Madeleine Albright., curiosamente, alguns meses depois da assinatura do *TNP*

(a ratificação, após ouvido o Congresso Nacional, seria em 98). Este tratado internacional foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº67, de 25.08.99, pelo Congresso Nacional Brasileiro e promulgado, dois meses depois, em 13.10.99 pelo Decreto do Sr. Presidente da República nº 3.208, quando se internalizou no ordenamento jurídico nacional.

Este importante acordo trata das salvaguardas, do uso pacífico da energia nuclear, das inspeções da AIEA, da transferência de tecnologia e foi elaborado na mesma época em que se processava a adesão brasileira ao *TNP*, o qual perdurou de 1997 a 1998. O acordo bilateral passou a vigorar um ano após a entrada em vigor no nosso ordenamento jurídico do *TNP* e a sua elaboração (do acordo bilateral) em 1997 faz crer que era uma estratégia diplomática de Washington que, sem dúvida, guarda relação de causalidade com a questão do *TNP*.

Se levarmos em conta que até 1996 o país dava sinais de que não iria aderir ao *Tratado*, mas que um ano após as circunstâncias nacionais e internacionais seriam favoráveis ao *TNP*, deve-se ter em mente não apenas o já tão mencionado caminho inexorável rumo ao *TNP* que o país trilhava desde a cooperação com a Argentina e com o *Acordo Quadripartite* e com o *Tlatelolco* e CTBT. Basta mencionar que as concepções geopolíticas das duas nações sul-americanas, quando do início da cooperação nuclear, diferiam – até a era Alfonsín-Sarney – para que isto seja, por si só, um justificativa para a entrada no *TNP* como o “próximo passo”.

Deve-se ter presente que outros fatores, intimamente relacionados ao reposicionamento estratégico norte-americano na redefinição da nova ordem global é que são o verdadeiro “estímulo” para que atores do porte do Brasil (e da Argentina) ainda que remotamente, não contestem o ator hegemônico. E isto nos faz pensar que, mesmo com o fim da ameaça soviética, as armas nucleares ainda têm um papel estratégico considerável nas relações internacionais.

John Holum, ex-membro do governo Clinton, em artigo para a revista brasileira *Parcerias Estratégicas*, de 1996, intitulado *Alguns princípios de controles de armamentos para a era pós-Guerra Fria*, sintetizou como era visto o papel dos arsenais na nova ordem internacional ora em gestação quando falou da importância do regime de não-proliferação de armas nucleares:

Um quarto princípio diz que o controle de armamentos reduz a necessidade de defesa, mas não a substitui. Resumirei esse princípio afirmando simplesmente que, enquanto as nações virem o controle de armamentos como um remédio preventivo a que se deve inicialmente recorrer, isso não significará que elas devam sacrificar sua capacidade de defesa nas situações em que o controle de armamentos não tenha sido (ainda) bem-sucedido ou suficiente. (HOLUM, 1996)

Assim, a busca da manutenção e sofisticação contínua dos arsenais nucleares por parte de Washington são assuntos de segurança nacional americana que o 11 de setembro apenas agregou mais um elemento legitimador que é a ‘ameaça do terrorismo’. Desta forma, o cenário internacional atual vem cada vez mais confirmando estes fatores dizem respeito à tentativa norte-americana de moldar a ordem internacional do século XXI de acordo com os interesses políticos dos Estados Unidos em manter sua liderança no sistema.

Conforme os inúmeros documentos elaborados, ao longo dos anos noventa e princípios do século atual, pelos Departamentos de Estado, Departamento de Defesa, Central de Inteligência – a CIA – e outros organismos do Estado norte-americano, a posse de Forças Armadas em todos os continentes, altamente qualificadas e treinadas, mas especialmente dotadas de incontestável supremacia tecnológica, são cruciais para a segurança e o interesse nacional da sociedade daquele país.

Talvez seja neste ponto que mais que o *TNP*, propriamente dito, seja a implementação de outro tratado que foi previsto pelo instrumento de 1968 – o já mencionado CTBT – que trata do total desmantelamento dos arsenais e silos nucleares das cinco potências – relativa à busca da hegemonia tecnológico-militar dos EEUU tanto no campo convencional como, em especial, no não-convencional.

Por seu turno, há a volta da preponderância de aspectos clássicos da segurança e da guerra nas relações internacionais no começo do século XXI como se ainda se estivesse na época da Guerra Fria, aponta para uma realidade mundial diversa daquela na qual se processara a adesão brasileira ao tratado. Neste sentido, o cenário imaginado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, de paz nas relações internacionais como corolário lógico ao fim da União Soviética, não se tem configurado nestes oito anos após a assinatura do *Tratado de Não-Proliferação*. Podemos inferir

certa dose do pensamento *idealista-kantiano*⁹⁴ nas palavras do ex-presidente a partir de um pronunciamento recente seu durante palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados da USP em 5 de maio de 2004, disponível na página oficial *on-line* do Instituto Fernando Henrique Cardoso:

Também conviria recordar a atualização de nossos compromissos no campo do desarmamento, o que comecei a fazer ainda como Chanceler. Demos os passos necessários para tornar inequívoco o compromisso do Brasil com o princípio da não-proliferação, à luz do guarda-chuva constitucional que prescreve a utilização da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos. Firmamos, ao lado da Argentina (e da agência bilateral de inspeção), o acordo quadripartite de inspeção com a Agência Internacional de Energia Atômica, asseguramos a entrada em vigor para o Brasil do Tratado de Tlatelolco, ingressamos no regime de controle da tecnologia de mísseis e, por fim, aderimos ao emblemático Tratado de Não Proliferação. A mensagem que transmitimos com a adesão ao TNP foi clara. Sem abrir mão da expectativa de que as potências nucleares procedam à redução de seus arsenais (o Tratado não obriga àqueles países ao desarmamento, o que torna o instrumento desequilibrado), o Brasil deixou claro que o reforço de sua presença no mundo seria perseguido não mediante a posse da bomba, mas pelo aprimoramento continuado de suas credenciais econômicas e sociais. A economia é, afinal de contas, o principal fator de poder no mundo pós-Guerra Fria. (CARDOSO, 2004).

Em outra entrevista, o presidente Cardoso faz a defesa da opção pelo *TNP* como resultado da busca de inserção do país na nova ordem internacional onde a segurança já não seria tão importante como o comércio nas relações internacionais. O presidente Fernando Henrique Cardoso propôs, após assinar a adesão ao *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*, que a comunidade internacional definisse um programa de eliminação de todas as armas nucleares.

Para Fernando Henrique, "a paz e a confiança são indispensáveis" para a superação da pobreza e desnutrição nos países em desenvolvimento. A adesão ao TNP – aprovada pelo Congresso Nacional – foi assinada na presença do secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, em viagem oficial de quatro dias ao Brasil. Assim, Cardoso justificava a adesão:

"Não queremos a bomba atômica", afirmou o presidente. "Ela só seria causa para a tensão e desconfianças em nossa região e inviabilizaria o processo de integração que estamos crescentemente aprofundando

⁹⁴ Immanuel Kant, pensador e filósofo alemão de fins do século XVIII e começo do XIX, pensava em uma ordem na qual o direito internacional e a ética substituiriam a força como instrumento válido das relações internacionais, em sua célebre obra *Paz Perpétua*.

para o bem-estar de nossos povos", argumentou. "Em vez de gastar escassos recursos em projetos de armas que não têm justificativa de nenhum ponto de vista, estamos investindo na estabilidade, no desenvolvimento, na redução das disparidades sociais e regionais.(CARDOSO, 1998).

Fernando Henrique, na época, condenou os testes nucleares realizados pela Índia. Para o ex- presidente, a força das nações não deve ser medida pelo potencial de armas nucleares que elas possuem. Ele argumentou que, nos dias de hoje, o que conta para a inserção de forma positiva e influente no cenário internacional é a capacidade do País em competir no campo econômico e garantir a coesão social e o caráter democrático de suas instituições.

O ex-presidente também ratificou no mesmo ano, o *Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares* (CTBT). Ele agradeceu ao Congresso pela aprovação dos dois tratados e afirmou que "a adesão aos acordos confere todas as credenciais possíveis na área para fins pacíficos." (CARDOSO, 1998)

Não poderia ser diferente a visão do embaixador e então ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso, Luís Felipe Lampreia, conforme entrevista a revista *Carta Internacional*. Nesta entrevista, fica clara a preocupação do governo brasileiro com a inserção internacional do país no regime multilateral de controle de armas e não-proliferação nuclear como condição para obter ganhos diplomáticos como a transferência de tecnologia no regime de não-proliferação. Para o Presidente, isto permitirá a consolidação de medidas internas e externas, "inclusive em parceria com a nossa vizinha Argentina" (LAMPREIA, 1998). Lampreia fala em "reinsserir" o país no sistema internacional em **bases novas** (grifo nosso) "simbolizada na vitória contra a inflação e no programa de reformas". (LAMPREIA, 1998).

Resta indagar o que significam estas bases e de que forma a adesão ao *TNP* pode ser um símbolo de eventuais alterações estruturais da política externa brasileira que poderiam traduzir tais "bases novas". Para Amado Cervo, isto seria a conjugação de um programa de reformulação do Estado nacional que trouxe seus reflexos no campo das relações internacionais como o abandono de uma tradicional postura nacionalista (CERVO, 2002). Deve-se, além disso, levar em conta outros dois aspectos:

a condução da política exterior pelo próprio presidente e a tendência brasileira de se aproximar, a partir dos anos 1990, das posições pró-norte-americanas.

Fernando Henrique Cardoso inaugurou a era da *diplomacia presidencial*. Com isso, Cardoso não só tomou as principais decisões que lhe cabem como chefe de Estado como se ocupou de uma tarefa que normalmente é delegada ao Itamaraty e que é, via de regra, uma competência residual do Presidente da República, que é a da formulação da política exterior. Os temas mais sensíveis, de cunho político, ficaram sob o controle de Cardoso, restando ao ministério a implementação de suas diretrizes, num processo oposto ao do período dos militares, quando o Presidente, em geral, decidia de forma conjunta com o Itamaraty e não raro esta chancelaria, na prática, pela especialização e alto conhecimento dos problemas e questões internacionais, formulava com grande margem de autonomia, a política externa do país.

A tendência brasileira de adotar, desde 1990, posições pró-norte-americanas nos temas mais relevantes da nossa agenda diplomática levaria, logicamente, ao passo seguinte, que seria o da adesão ao tratado de não-proliferação. Pode parecer simplista demais mencionar isso; contudo, não era surpresa esperar o resultado de 1998. Uma vez que o modelo de inserção econômica nas relações internacionais buscado pelo Executivo nacional, com o apoio do Legislativo, privilegiava a atração do capital de curto prazo bem como da alienação de boa parte do patrimônio estatal brasileiro favorecendo a dependência tecnológica em relação às nações mais industrializadas, seria incompatível manter-se fora do *TNP*, que simbolizava as posturas nacionalistas e desenvolvimentistas das quais o governo Cardoso, como o de Collor, buscava se afastar.

Nesse sentido, apostar em políticas mais amadurecidas de inserção internacional, como a criação de indústrias nacionais de informática, militar e nuclear, seriam contraditórias com o novo modelo inaugurado nos anos 1990, e que o historiador Amado Cervo bem denominou como *Estado normal*⁹⁵:

Aspiraram ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado

⁹⁵ CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil: adaptação à ordem global: a política exterior desde 1990 – a dança dos paradigmas*. UNB, Brasília, 2001.

subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções de infância social. (CERVO, 2001)

De acordo com o historiador, o fim do bloco político, militar e econômico liderado pela extinta União Soviética, impulsionou certas tendências da globalização que se aprofundam desde os últimos 15 anos. O império soviético vinha sofrendo crescente desgaste e desestruturação desde a ofensiva *reganiana* no começo dos anos 1980, mas o fator decisivo para sua derrocada final foi o rumo tomado pelas reformas da Perestroika de Gorbachev – um fator que limitava o caráter das mudanças que se processavam no mundo desde os anos setenta⁹⁶.

Nesse sentido, a ação política e econômica norte-americana, antes dos anos decisivos de 1989-1991, encontrava certos óbices para a plena divulgação de valores que se queria ver aceitos pelos demais membros da comunidade internacional e que teriam reflexos negativos para a continuidade de projetos de desenvolvimento de nações de porte médio como o Brasil. Portanto, o fim da era bipolar contribuiu para um impulso para o fenômeno da globalização. De acordo com o autor Amado Cervo, poder-se-iam elencar três fatores a impactar as relações internacionais a partir do ocaso da URSS: a chamada ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar norte-americana.

O fenômeno da globalização, em si mesmo tão antigo como as grandes navegações⁹⁷ e o surgimento do sistema de relações interestatais, teria sido responsável pelo aumento dos fluxos financeiros internacionais. Mas não foi só isto. Representou também a equalização entre oferta e demanda no comércio mundial, pela padronização dos processos produtivos que, juntos, hoje fazem parte dos tratados e convenções internacionais sobre as relações econômicas entre os atores. Isto

⁹⁶ Mudanças estas nas relações econômicas e no padrão tecnológico que, como visto, tiveram impacto nas relações internacionais, como o virtual fim do sistema de Bretton Woods e a denominada Revolução Científico-Tecnológica, ambos ocorridos a partir dos anos 1970. Para um melhor entendimento destes processos, ver as obras já citadas de Paulo G. F. Vizentini – *Dez anos que abalaram o mundo* – de Samuel P. Guimarães – *Quinhentos anos de Periferia* – e de Eric Hobsbawn – *A Era dos Extremos*.

⁹⁷ Ver, sobre este tema, a sua contextualização no âmbito do desenvolvimento capitalista europeu a partir dos séculos XV e XVI em ARRIGHI, Giovanni e a criação de um sistema de relações internacionais que lhe foi paralelo em WALLERSTEIN, Immanuel.

justificaria a criação de organizações como a OMC – Organização Mundial do Comércio⁹⁸.

Além disso, a tendência em curso desde os anos oitenta, de criação de blocos comerciais regionais e o aprofundamento das assimetrias entre o Norte e o Sul, em parte devido ao avanço da ciência e tecnologia, tiveram maior impulso quando o enfraquecimento da União Soviética, e seu posterior fim, retiraram das nações em desenvolvimento o poder de barganha com os Estados Unidos.

É importante não esquecer que, malgrado o poder e prestígio alcançados pelos soviéticos na conformação da antiga estrutura bipolar, os norte-americanos, desde 1945, eram os líderes do sistema mundial, num processo que se iniciara ao final da Primeira Grande Guerra, quando sucedeu a Grã-Bretanha⁹⁹.

Neste novo contexto internacional, o Brasil, em conformidade com as teses defendidas pelo governo FHC, tornava-se um Estado que renunciava progressivamente ao desenvolvimentismo a partir da busca de uma inserção internacional mundializada e que buscou, em especial nos últimos governos militares, uma autonomia tecnológica em relação aos parceiros tradicionais do Ocidente. Em seu lugar, surge um Estado que aposta no alinhamento diplomático e automático com o ator hegemônico do pós-Guerra Fria, numa reedição mais sofisticada e sutil da era Dutra ou começos do período Castelo Branco.

Este reenquadramento da política externa brasileira ao privilegiar o campo das relações econômicas implicava na busca de novos investimentos em capitais para equacionar nosso balanço de pagamentos, a resolução da questão inflacionária e a confiança na transferência de tecnologia sensível eram vistas como essenciais para melhorar a imagem do país no exterior. Tais questões, aliadas ao pensamento e crença do presidente em um sistema internacional baseado no idealismo num contexto internacional onde o fim do adversário soviético dava a entender que o papel estratégico do poder nuclear do tempo da bipolaridade havia decaído, deixando sem justificativas a antiga resistência ao *TNP*.

⁹⁸ Criada em 1995 ao final da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – o antigo GATT.

⁹⁹ Ver VIZENTINI, Paulo G.F., *História do Século Vinte*, Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1998.

Além disso, há o que aqui se denomina de um “cruzamento de agendas diplomáticas”, ou seja, barganhar a concessão para as potências, dos temas sensíveis de segurança e defesa em troca de vantagens para nossa inserção nas relações financeiras, econômicas e comerciais. Assim, dentre as múltiplas razões para compreender as alterações da política externa brasileira já ensaiadas na era Collor. Definitivamente implementadas durante os oito anos de Cardoso no poder, tais mudanças reforçaram a crença de que assuntos antes tidos como vitais para as Forças Armadas e para o Itamaraty, deveriam ser sacrificados em nome da plena integração na agenda diplomática pós-Guerra Fria.

Esta nova agenda, que parecia realçar a importância dos novos temas como meio-ambiente e direitos humanos. Além disso, a política externa de Cardoso deu preponderância para a diplomacia econômica. As preocupações de ordem financeira e comercial pareciam estar em primeiro plano, em detrimento das questões antes tidas como centrais para nossas relações exteriores e ligadas à idéia de soberania, interesse nacional e valorização da força como atributo válido para a inserção internacional.

Segundo Cervo, o Itamaraty alterou suas concepções da seguinte forma:

(...) Embora não hesitasse em ceder as decisões na área das relações econômicas internacionais do país às autoridades econômicas, de vertente hayekiana, o Itamaraty apropriou-se, nos anos 1990, com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área. Ao separar os dois campos estratégicos (segurança e defesa), o que nunca fizeram as grandes potências, distanciou-se do realismo e embarcou na utopia. Com efeito, segundo Robert Gilpin, a pax americana sempre forneceu a primeira razão dos investimentos americanos no exterior. Ao termo da Guerra Fria, fortes economicamente, os Estados Unidos e seus aliados auto-ortougaram-se o direito de ingerência, exercido sob a auréola dos direitos humanos, porém sob a eficácia do realismo político que ausculta os próprios interesses (CERVO, 2001).

O autor prossegue na análise da desvalorização da defesa e da segurança para a nova política externa brasileira em detrimento dos novos temas,

(...) A política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão. O país abandonou a tendência iniciada nos anos 1970, em termos políticos, com a transição da segurança coletiva para a nacional e, em termos industriais, com a produção de meios de defesa e dissuasão. Reforçou seu pacifismo, firmando os pactos internacionais de desarmamento. Ou seja, aplicou a mesma visão multilateralista no trato das questões econômico-comerciais e de segurança. O mundo após a Guerra Fria passou, todavia, do sistema

bipolar para um sistema econômico multipolar e outro estratégico unipolar. O trato multilateralista convinha somente ao primeiro. Por isso, com o tempo, foi necessário temperar o idealismo kantiano da diplomacia brasileira, o que se fez de duas formas: elaborou-se, em 1996, um documento político para nortear as decisões na área e buscou-se a união da América do Sul, tendo em vista precaver-se ante possível nocividade da hegemonia dos Estados Unidos (CERVO, 2001).

Na estrita dimensão clássica das relações internacionais, isto é, a tudo que concerne à guerra e à política, hoje conhecidos como segurança e defesa, as ações norte-americanas visam impedir o surgimento de grandes rivais estratégicos (Rússia e China, por exemplo) bem como nações que, não sendo potências, possam sair do sua esfera de influência¹⁰⁰. Assim, não é quimérico falar que o Brasil, como possível líder de um bloco sul-americano, no curso do atual século, seria importante dentro do esquema estratégico norte-americano e, como tal, também teria sobre si uma ação dos EUA, no sentido de uma contenção a fim de que sua busca por uma hegemonia do sistema reverta as reais tendências internacionais. Assim, esclarece Emanuel Todd,

“O mundo que está sendo criado não será um império, controlado por uma única potência. Será um sistema complexo, no qual haverá de equilibrar um conjunto de nações ou meta-nações, de escalas equivalentes, ainda que não sejam propriamente iguais. Certas entidades, como o pólo russo, manterão em seu centro uma só nação. O mesmo se pode dizer do Japão, minúsculo num mapa mas cujo produto industrial é igual ao dos Estados Unidos, e que se quisesse poderia construir em quinze anos uma força militar de tecnologia equivalente ou superior à da América. A muito longo prazo, a China se haverá de juntar a este grupo. A Europa, de sua parte, é um conjunto de nações, tendo em seu centro um casal líder germano-francês, cujo nível de poderio efetivo, entretanto, dependerá da participação britânica. A América do Sul parece destinada a organizar-se sob a liderança brasileira” (TODD, 2002).

A questão nuclear, que é central para a estratégia dos EUA, e por isso envolve a tentativa de uso do Direito Internacional através do *Tratado de Não-Proliferação* para restringir o acesso dos demais países à tecnologia de ponta dual, faz parte de uma série de medidas que envolvem outras considerações de ordem político-militar. Isto não passou despercebido de setores das Forças Armadas e da diplomacia brasileiras.

¹⁰⁰ Sobre isto, Emanuel Todd, na p. 230, op.cit.

Neste sentido, afirma Amado Cervo:

Repugnava à diplomacia brasileira aquela subserviência, como também as propostas norte-americanas de criar instituições regionais de segurança¹⁰¹ e de confinar as Forças Armadas dos países da América do Sul no combate ao narcotráfico. Desconfiou, por isso, do Plano Colômbia de assistência militar norte-americana ao combate às drogas e empenhou-se vivamente para chegar à solução diplomática do conflito de fronteira entre Equador e Peru¹⁰². (CERVO, 2001).

Essas transformações em nossa diplomacia em suas dimensões política, de segurança e econômico-financeira, certamente tiveram forte impacto na decisão de setembro de 1998, quando o país finalmente aderiu ao instrumento central do regime de desarmamento e não-proliferação de arsenais nucleares.

O chanceler Lampraia fala em um “reforço da credibilidade brasileira no sistema internacional”. Para Joelson Vellozo Jr. (VELLOZO, 2005), a adesão ao *TNP* representa um verdadeiro ponto de inflexão da política de segurança brasileira dentro do contexto das alterações da nossa política externa que aqui tratamos. Durante a fase de distensão entre Estados Unidos e União Soviética nos anos sessenta e setenta, a diplomacia político-militar do Brasil permitiu a contestação da política nuclear das grandes potências.

No mesmo sentido, havia o discurso da NOEI, a nova ordem econômica mundial. Apresentado na então recém criada UNCTAD em 1964, na esteira da criação do G77, que era o grupo de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos do Terceiro Mundo, tinha ressonância nos meios políticos e diplomáticos. Mas o fim do sistema bipolar da Guerra Fria engendrou um aprofundamento da reordenação do sistema a partir dos interesses nacionais econômicos e de segurança dos Estados Unidos. As iniciativas diplomáticas norte-americanas, assim, esvaziaram as reivindicações em torno de uma ordem mundial mais justa em termos de desarmamento e desenvolvimento. Em realidade, esses interesses internos do Estado norte-americano remontam ao período dos anos setenta no momento do surgimento de uma Terceira Revolução Industrial que aprofundara-se no começo dos anos oitenta, assim como da

¹⁰¹ Durante os mandatos de FHC, os Estados Unidos de Bill Clinton realizaram uma série de conferências regionais de Ministros da Defesa das Américas, uma das quais na Amazônia.

ofensiva de Ronald Reagan contra uma União Soviética que começava a enfrentar problemas financeiros de como sustentar seu poderio bélico e tecnológico.

Este novo cenário internacional, baseado na lógica racional da competição pela maximização de poder entre as unidades políticas dominantes do sistema, diminuiu as condições de barganha diplomática do Brasil. Assim, por disporem de menos recursos econômicos, tecnológicos e militares, atores como o Brasil, o qual vinha ocupando importante espaço internacional extra-hemisférico, viram-se prejudicados em seus projetos políticos de desenvolvimento.

Nesse sentido, a instrumentalização da busca de autonomia tecnológica e militar como meio de obter recursos de poder rumo ao principal objetivo do Estado brasileiro, que era o desenvolvimento e industrialização (que havia sido a mola mestra da diplomacia brasileira no passado), sofreu o impacto restritivo do contexto mundial. O objetivo final desta era justamente a de diversificar parcerias comerciais e estratégicas a fim de assegurarmos nossa capacidade de barganha com o parceiro principal - os Estados Unidos. Além disso, precisávamos obter novos mercados consumidores para nossas indústrias (inclusive uma eventual indústria nuclear e a bélica), além de diversificar nossa capacidade de atrair investimentos de capitais e tecnologia para a produção industrial e de serviços.

Como bem salientaram Vizontini, Amado Cervo e tantos outros, era isto, em síntese, os objetivos estruturais e centrais da diplomacia brasileira que justificavam posturas emblemáticas como a não-aceitação de fazer parte do *TNP* nos moldes como fora elaborado em 1968. Nesse sentido, a diplomacia de Cardoso, em romper com esse passado, tem sido correntemente vista como um retrocesso.

Evidentemente que o ex-presidente tinha outra visão mais harmônica de suas iniciativas exteriores e que coadunam com as percepções *kantianas* dos chanceleres Lafer¹⁰³ e Lampreia¹⁰⁴. Celso Lafer, que substituiu Luís F. Lampreia como Ministro de

¹⁰² Pelo Protocolo do Rio de Janeiro, de 1942, Brasil, Estados Unidos e Argentina eram os garantes do tratado de paz e em futuras situações de conflito entre os dois países. Em Brasília, na década de 1990, durante o governo Cardoso, foi assinado tratado de paz entre os contendores.

¹⁰³ OLIVEIRA, Amâncio J. e ONUKI, Janina. Apud LAFER, Celso. Os autores, no artigo *Brasil, Mercosul e Segurança Regional*, RBPI, IBRI n°43, 2000, citam, nas páginas 121-122, trechos de Lafer em obra de 1999, sem que tenhamos o título e editora da mesma.

¹⁰⁴ Para Marcelo Fernandes de Oliveira, no artigo *A política externa na era FHC*, in: *Internacional*, ano II, n°18, dezembro de 2002, os princípios que norteariam a condução da diplomacia de Cardoso iniciaram-se em abril de

Relações Exteriores nos anos finais do governo de FHC, tem não só os mesmos posicionamentos sobre a posição do Brasil no cenário global, como também teorizou a respeito. Para ele,

A adesão do Brasil ao TNP faz parte do encerramento de um ciclo, com início na segunda metade dos anos oitenta, de progressiva adesão por parte de países que até então optaram por manter-se à margem. (OLIVEIRA & ONUKI, apud LAFER, 2000).

Conforme Marcelo Fernandes de Oliveira, ao perceber o país sem recursos de poder suficientes, FHC buscava combinar as lógicas realista e *grociana*¹⁰⁵ para a inserção internacional:

Prova desta última (desejo de autonomia) pode ser verificada na relação que o Brasil desenvolveu no Mercosul durante todo o governo de FHC, onde implementou um modelo de política externa caracterizado por uma prática em que o país busca garantir sua posição de liderança com autonomia dentro da região e de aumentar seu poder de barganha extra-regional na lógica realista. Entretanto, o país sem recursos de poder suficientes para utilizar essa mesma lógica no âmbito global tendeu para a participação nos fóruns globais em uma perspectiva grociana o que parece garantir ganhos absolutos ao país. Enfim, a política externa brasileira na era FHC parece que esteve determinada por esta dupla lógica: no plano regional prevalece a visão realista, enquanto no plano global prevalece a visão grociana em prol da cooperação internacional, portanto a busca pelo multilateralismo nas relações internacionais por meio da discussão de temas globais, situação esta realimentada simultaneamente, consolidando uma fase que pode ser denominada de cooperativismo pragmático de baixa institucionalização. Como principais contribuições da implementação desse paradigma de política externa no Brasil pelo governo FHC, podemos citar a consolidação do Brasil como **um país pacífico sem pretensões de uso de armas nucleares** (grifo nosso). (OLIVEIRA, 2002).

1992, com Celso Lafer como chanceler (ele que substituiria Lampraia nos anos finais da era FHC no mesmo cargo) diante do novo contexto internacional e de crise interna do governo Collor. Para Lafer, devia ser mantida a adesão iniciada com Collor, aos regimes e normas internacionais. A passagem de FHC pelo Itamaraty de, mais tarde, para a condução da área econômica, no governo de Itamar Franco até sua chegada à Presidência, reafirmaram muito das percepções internacionais de Lafer sobre o cenário internacional. Nesse sentido, há uma clara continuidade entre aspectos da política exterior de Collor com a de FHC e talvez mesmo, embora em menor grau, em face do nacionalismo de Itamar, no governo deste, ao menos no período de FHC na chancelaria. Para uma maior análise do pensamento de Lafer sobre as Relações Internacionais, ver LAFER, C. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001 e LAFER, c.; FONSECA JR, Gelson. *Questões para a Diplomacia no Contexto das Polaridades Indefinidas*. In: FONSECA JR., Gelson & CASTRO, S.H.N. (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*, 2. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997, v.1.

¹⁰⁵ Importante jurista que viveu no século XVII. Sua célebre obra *De Jure Belli ac Pacis* (1625) é uma das precursoras da noção de Direito Internacional e da existência de direitos e obrigações entre os nascentes Estados modernos. Viveu entre 1583 e 1645, tendo sido uma considerável influência para a concepção da igualdade jurídica entre os Estados como entes iguais e soberanos, que três anos mais tarde seria consagrada pela *Paz de Westfália*.

Assim, a entrada formal em outros tratados como o CBTB, que perfaz o regime de não-proliferação iniciado com o *TNP*, bem como a assinatura dos tratados de desarmamento nuclear firmados entre Estados Unidos e Federação Russa no começo dos anos noventa, são apontados como uma demonstração de que um sistema antes claramente conflitivo tornar-se-ia *cooperativo* pela força dos documentos jurídicos internacionais.

Além disso, a renúncia à dimensão de defesa e segurança tal como era concebida pelos governos militares do tempo da Guerra Fria era vista como obstaculizadora para uma opção do governo FHC. Tal escolha de política exterior consistia na valorização da diplomacia econômica como pilar de uma melhor posição no sistema que era gerido pelos Estados Unidos.

Nesse sentido também deve ser compreendida a busca de melhor diálogo com os Estados Unidos, o que implicava, na percepção de nossos formuladores de política externa, dentre os quais, o Presidente, em sacrificar a posição anterior de não aderir ao *Tratado de Não-Proliferação*. Dessa forma, para Luiz Felipe Lampreia,

A conclusão, em 1996, da negociação do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT) e os avanços no processo de desarmamento nuclear, com os Tratados START I e START II (firmados entre Rússia e Estados Unidos), constituem fatores que motivaram a adesão brasileira. (Lampréia, 1999).

Além disso, cumpre ressaltar que em 1998 foi o ano dos testes nucleares de Índia e Paquistão, que foram condenados internacionalmente. Estes dois países, juntamente com Israel, não fazem parte do *TNP*. Ao contrário do Brasil, e aí estaria outra razão para a adesão que fizemos, estes atores tem sensíveis tensões políticas, diplomáticas e estratégicas em seus respectivos entornos regionais. A aproximação entre Brasil e Argentina desde os anos oitenta bem como os acordos nucleares de 1991 e seguintes, praticamente acabaram com qualquer suspeita de propósitos belicistas em seus programas nucleares, agora conjuntos bem como com a antiga rivalidade no Cone Sul.

Assim, a parceria argentino-brasileira constituiu um forte argumento para a entrada brasileira no *TNP*, mormente após a adesão da Argentina em 1996 e após as assinaturas do *Tlatelolco* e do CTBT. Como se não bastasse, ocorreu a visita presidencial de Bill Clinton ao Brasil em 1997 - ano da assinatura do *TNP* - cujas

declarações de congratulação pela entrada já tida como certa pelo Brasil no *Tratado* foram reveladoras do interesse norte-americano nesta questão. A *Cúpula da América do Sul de Segurança Hemisférica*, que ocorreu com poucos meses de distância da ratificação do *TNP*, igualmente demonstra que o alinhamento de posições de Cardoso com Washington era não só na diplomacia da segurança como em temas de diplomacia econômica.

Isto quer dizer que o valor simbólico da entrada do país no *TNP*, exatamente trinta anos após o *Tratado* ter sido concluído e posto à disposição para as assinaturas, simboliza a tentativa brasileira de inserção internacional em uma nova ordem. Esta, contudo, é claramente hegemônica pela superpotência remanescente e que é, em parte, feita através das instituições internacionais, fossem elas multilaterais (o próprio tratado) ou regionais (Cúpulas de Segurança Hemisféricas e a ALCA).

Portanto, o embaixador e atual secretário de relações exteriores do MRE, embaixador Samuel P. Guimarães, tem razão quando afirma que as estruturas hegemônicas estão a serviço da projeção de poder da potência dominante. Compreende-se, dessa forma, o alcance das iniciativas diplomáticas do Departamento de Estado norte-americano, no sentido de gestões junto a países como o Brasil para o compromisso com a não-proliferação e o desarmamento. Convencer grandes estados periféricos a fazer parte da gama de regimes internacionais que emergiu com o fim desde 1945, mas que ganhou maior proeminência em nível do discurso e da retórica diplomática com o fim da Guerra Fria, faz parte da estratégia de liderança dos Estados Unidos na nova ordem.

Em um trabalho monográfico, intitulado *História do desenvolvimento nuclear do Brasil*, Guilhermina L. Coimbra (COIMBRA, 2000), aponta a questão energética como estratégica para o desenvolvimento econômico do país e para sua relação com a questão do *TNP*. Nesse sentido, o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro visava a diversificar o potencial energético do país e lograr tecnologia própria.

Para a autora, a adesão ao *TNP* fazia parte de pressões internacionais por parte das nações desenvolvidas e nuclearizadas de obstaculizar o potencial exportador do Brasil como supridor de materiais derivados da tecnologia nuclear. Da mesma forma, estas pressões objetivam evitar que o país atingisse um grau de autonomia tecnológica

que tornasse inviável a participação de empresas do setor nuclear desses países na exploração econômica dessa atividade no Brasil. Não se deve perder de vista que no processo de adesão do país aos termos do tratado, várias causas tiveram incidência para justificar a mudança de atitude do governo Cardoso em face do *TNP*.

Houve, no que poderíamos denominar de processo de adesão, o concurso de mais de um fator, o que em metodologia científica se chama de causas concomitantes ou concausas. Por certo, a causa primeira ou determinante sem a qual não haveria o desencadeamento das causas derivadas que levaram à mudança de atitude do Brasil frente ao *TNP*, foi a profunda alteração do cenário internacional entre finais da segunda metade dos anos oitenta e 1991. Ou seja, o fim da Guerra Fria com o esfacelamento do poder soviético está na raiz da alteração, em alguma medida, do papel estratégico das armas nucleares na política internacional. Não obstante, a causa maior para o processo de adesão estava na opção por um novo modelo de inserção internacional para o Brasil.

Contudo, o que importa para a compreensão da entrada do país para o *TNP* era de que estávamos caminhando para uma decisão acertada. Não se observou, da parte da Presidência da República ou do Itamaraty nem das Forças Armadas, pelo menos no âmbito oficial, qualquer contestação desse ato¹⁰⁶. Posições pessoais contra esta decisão existiram, mas a cooptação de quadros importantes de nossa chancelaria e o afastamento do Exército da questão nuclear¹⁰⁷, tornaram a questão mais simples de ser objeto de avaliação por que o próprio Presidente, que decidia quase todas as questões importantes da nossa agenda diplomática, empenhou-se pessoalmente na condução desse tema também, como ficou claro no exame de seus discursos.

¹⁰⁶ Somente no momento das eleições presidenciais, as reações contra o TNP apareceriam, quando dos debates dos candidatos presidenciáveis à sucessão de FHC, em setembro de 2002, em reuniões promovidas pela ESG-Escola Superior de Guerra, sob a iniciativa do General de Exército e ex-ministro Leônidas Pires Gonçalves, divulgada no boletim online Defesanet (www.defesanet.com.br/noticia/zhmilitares). Na ocasião, a preocupação de amplos setores militares era a continuidade do programa do submarino nuclear e, quanto à não-proliferação, pela qual a adesão brasileira era criticada por militares, preocupados em saber em que medida o acordo ameaçava a autonomia do país na tecnologia nuclear.

¹⁰⁷ A Marinha, como vimos, desenvolve o projeto do submarino nuclear e a criação do Ministério da Defesa também se relaciona com a perda de influência dos militares sobre o conjunto da política externa. O afastamento de setores nacionalistas das Forças Armadas e do Itamaraty dos órgãos centrais de decisão e formulação de políticas, ao passo que a comunidade científica-tradicionalmente oposta às visões do MRE e dos militares quanto à questão nuclear tiveram considerável influência, no decorrer dos anos 1990, para o enfraquecimento dos setores contrários ao TNP.

Assim, como assevera Vizentini¹⁰⁸:

No plano especificamente diplomático, Fernando Henrique, habilmente, esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. Ao mesmo tempo em que afirmava que 'iria acabar com a Era Vargas' transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia, ao mesmo tempo em que assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial. Assim, (...) o presidente passou a comandar a política externa pessoalmente. Ao MRE não restou senão se ocupar dos aspectos técnicos e burocráticos das iniciativas políticas e econômicas decididas fora do ministério (...). Essa estratégia partiu do interior do Itamaraty, graças a um hábil processo de cooptação e reestruturação, quando o presidente fora chanceler do governo Itamar Franco. (VIZENTINI, 2003).

Mais adiante, o autor aborda o significado da assinatura e ratificação do *TNP* no contexto da atuação diplomática imprimida pelo presidente:

A direção da política externa brasileira sugere uma orientação globalista, conjugada à melhora contínua do relacionamento com os Estados Unidos. Dessa maneira, uma série de contenciosos com este país foram solucionados, como, por exemplo, a adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), ao MCTR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis) ou ainda ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG), como clara demonstração da 'limpeza' da agenda internacional. Leia-se aceitação das demandas das grandes potências (VIZENTINI, 2003).

As causas ou fatores internos, ligados às transformações que se operavam dentro do Estado brasileiro tiveram, desse modo, profundo impacto para as relações internacionais no campo da segurança nuclear do Brasil, um ator estatal que, a despeito do tamanho territorial e dos recursos naturais, ainda não detém os atributos de poder clássicos das grandes potências – riqueza econômica, alta tecnologia e poderio bélico para influir nas relações internacionais a partir da maximização de seu interesse nacional.

Nesse sentido, a carência de capitais para serem investidos na economia, que atravessara uma fase de desvalorização cambial e fuga de capitais já em 1998 assim como a falta de transferência de tecnologia para uso pacífico da energia nuclear, que era condicionada à plena participação no regime da não-proliferação davam argumentos para agilizar a entrada para o tratado, na visão daqueles que defendiam

¹⁰⁸ VIZENTINI, Paulo G. F. *História do povo brasileiro - relações internacionais do Brasil - de Vargas a Lula..* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

esta posição em nome de maior peso do país nas relações econômicas internacionais, vistas como mais importantes que as considerações geoestratégicas tradicionais. Vale dizer, cumpria entrar para o *TNP*, devido a fatores conjunturais internos que pesaram na decisão de renunciar ao desenvolvimento de um projeto nuclear autônomo. Este, que passara por uma reestruturação com o gradual afastamento dos militares do controle político sob o programa nuclear, não teria mais o mesmo apoio que tivera antes. Portanto, uma outra forte razão para manter a posição de recusa ao tratado, que era a soberania na condução de um projeto estratégico, deixara de ser uma opção política de domínio de uma tecnologia sensível não apenas sob a dimensão militar, mas de desenvolvimento econômico também.

Além disso, a falta de coesão política interna e apoio da sociedade civil para projetos autônomos como este, considerados de resultados duvidosos e com alto custo em um país carente de recursos financeiros para a área social, eis que até hoje permanece a polêmica em torno da viabilidade das usinas de Angra dos Reis¹⁰⁹, também foi um aspecto levado em conta pelo governo Cardoso. Acrescente-se a este cenário conjuntural, a percepção do governo brasileiro acerca do custo político-diplomático que poderia implicar em isolamento internacional (embargos comerciais, prejuízos nas negociações multilaterais e bilaterais envolvendo comércio e acesso aos mercados).

Por derradeiro, outros fatores que influíram em alguma medida na decisão de aceitar a agenda representada pelo *TNP* foram: a diluição do papel das Forças Armadas brasileiras na condução da política nuclear bem como os fins pacíficos da cooperação com a Argentina, a qual já aderira em 1995 ao *Tratado*. Finalmente, a não-existência de tensões regionais sérias que justificassem o emprego bélico da energia nuclear em um cenário mundial entendido, de forma pouco realista, por nossas elites da época como apontando para a paz e prosperidade a despeito da desestruturação da Iugoslávia e da projeção da aliança atlântica para o leste europeu apontarem o contrário.

Outro aspecto importante, que também deve ser levado em conta, é o papel norte-americano no desenlace da questão do *TNP*. Contudo, seria simplista aceitar a

¹⁰⁹ ver ODETE, Maria, op.cit.

idéia de que Washington teve um papel preponderante e condicionante no processo de decisão brasileira. Historicamente, todas as iniciativas brasileiras que favoreceram os interesses econômicos ou estratégicos dos EUA, assim o foram por vontade autônoma dos dirigentes brasileiros. No caso do *Tratado de Não-Proliferação*, da mesma forma, foi o cálculo político-decisório interno que foi o determinante para o Brasil optar pela alternativa da adesão. O que não significa que não houvesse pressões econômicas e diplomáticas dos Estados Unidos, como o acordo bilateral sobre uso pacífico da energia nuclear assinado em 1997 e ratificado em 1998.

Além disso, a *Conferência Interamericana de Segurança Hemisférica*, que se realizara no mesmo ano, aponta para certo acercamento diplomático dos EUA sobre o Brasil. Mas isto não significa que se tenha aceitado o pensamento estratégico daquele país em todos os temas da agenda diplomática, como é o caso de empregar as Forças Armadas brasileiras exclusivamente no combate ao narcotráfico e aderir ao *Plano Colômbia*, deixando a defesa hemisférica ao cargo do poder militar norte-americano. Entretanto, é fora de dúvida que, no campo nuclear o país cedeu ao “canto da sereia do desarmamento”. Wrobel, acrescenta o êxito do programa nuclear brasileiro como responsável pela adesão ao *TNP*. O autor é um dos que entendem que o domínio científico do ciclo do urânio obtido em 1987 não mais justificaria a apreensão em relação ao *Tratado* que, se dele fizéssemos parte antes daquele ano, possivelmente este avanço no programa nuclear teria sido difícil de atingir.

Contudo, se pensarmos concretamente nas relativas vitórias obtidas em outros pontos de nossa agenda diplomática, a adesão ao *TNP* era tida como uma concessão factível. O Brasil obtivera o alongamento nas negociações hemisféricas, alterando-se o prazo de conclusão da ALCA, que é outro ponto de interesse estratégico norte-americano. A própria recusa brasileira em adotar e implementar as teses das conferências de segurança hemisféricas sobre a questão da ocupação e militarização da Amazônia, também foi vista como uma vitória conjuntural de nossa diplomacia, que envolve a problemática do narcotráfico e do envolvimento na questão colombiana.

Assim, pode-se inferir que levando em conta todos os fatores acima elencados, a adesão ao tratado possa ter sido instrumentalizada como moeda de troca. Sacrifica-se um aspecto de nossa segurança para garantir outros interesses

diplomáticos do país, em especial os de natureza econômico-financeira. Mas isto é uma tentativa de explicar não só o comportamento dos responsáveis pela política exterior da época, dentre os quais Fernando Henrique era o seu principal expoente, juntamente com seu chanceler, Luiz Felipe Lampreia, como também as suas visões de mundo.

Estas afirmações não estão todas explicitamente mencionadas nos documentos oficiais disponíveis. Mas, analisando-se tanto a conjuntura interna como a externa do período, a ruptura com o modelo de inserção que havia até 1989 e as iniciativas diplomáticas tomadas a efeito em diversas áreas durante o período de Cardoso no poder, leva a crer na que era factível que tivesse ocorrido uma negociação informal. Assim, a entrada para o *TNP* foi o sacrifício imposto para assegurar o que se pensava ser outros trunfos diplomáticos. Claro que nos documentos oficiais, a adesão é vista como uma vitória e não um sacrifício, mas isto é um recurso hábil de retórica diplomática.

Outro aspecto que também não pode ser olvidado era o tratamento dado pela potência líder do sistema aos países recalcitrantes como Iraque, Coréia e Irã bem como a obstaculização de surgimento de um competidor econômico no campo da exportação de material nuclear estão entre as causas ou fatores que, de um modo ou de outro, justificaram a adesão brasileira ao *Tratado*.

Acresce-se a isto que na lógica norte-americana de controle do hemisfério ocidental seria inadmissível, mesmo que em longo prazo, surgisse uma potência capaz de contestar sua hegemonia. Dessa forma, evitando a autonomia econômica e tecnológica de um país com o potencial do Brasil, os Estados Unidos assegurariam para a nova ordem mundial, uma base de poder segura em seu hemisfério. Fica, desta forma, evidente a preocupação de atores mais poderosos de evitar a todo custo a posse de recursos formidáveis de poder como a arma nuclear que, segundo os especialistas em estratégia e guerra, elevaria o status e a posição de um ator estatal mais fraco (mas em gradual ascensão no concerto de nações).

Em uma palestra divulgada pelo ex-presidente em seu recém criado instituto que contou com a presença do embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Rubens Barbosa e do atual embaixador norte-americano no Brasil, senhor John Danilivich, FHC

aborda a parceria com os Estados Unidos e que pode revelar algumas das razões práticas que teriam levado à assinatura do *Tratado*.

Após discorrer sobre o histórico das relações entre os dois países, Cardoso menciona a opção estratégica do Barão do Rio Branco em uma parceria não-escrita com uma nação em ascensão, no começo do século vinte. Como forma de contrabalançar a influência britânica, que era a potência hegemônica do sistema internacional, optou-se por uma aproximação com os Estados Unidos, então nosso maior mercado consumidor de café. Sua importância no começo do século passado, quando não era ainda uma superpotência, devia-se tanto ao aspecto econômico como o geopolítico.

Tratava-se de trazer aquele país para o jogo político do equilíbrio do Prata, numa época em que a Argentina era tradicionalmente parceira dos interesses comerciais e financeiros da Grã-Bretanha na região. A aproximação com os norte-americanos, nesse caso, era vantajosa para os interesses do Estado brasileiro. Isto se verificaria mais tarde, mas em outro contexto externo, quando FHC alude à diplomacia pendular, entre os EUA de Roosevelt e a Alemanha nazista, na época do Estado Novo.

Em seguida, o ex-presidente, com sua habilidade de intelectual, faz sutil crítica e desabono à política externa do regime militar, o que poderíamos inferir mais especificamente como sendo a dos períodos Geisel e Sarney pela menção do projeto de transformar o país em potência no subcontinente e dotar o país da bomba:

Foi a partir do governo do Presidente José Sarney que o Brasil começou a pensar de forma mais conseqüente na América Latina, especialmente na relação com a Argentina. O interesse da ditadura militar de transformar o país numa potência que dominasse o Atlântico Sul deu lugar a uma reflexão mais construtiva sobre como o País deveria se posicionar perante as nações vizinhas. Com o fim do regime militar também se diluíram pontos de atrito entre o Brasil e os Estados Unidos: as questões reais, como as diferenças sobre direitos humanos, e as 'imaginárias', como a suposição de que o país estaria preparando a bomba atômica. Restava, no entanto, o desafio de resolver uma extensa agenda de dificuldades tópicas. Durante o governo Itamar Franco, os problemas existentes foram isolados e tratados como casos específicos, como 'fatores irritantes', que poderiam vir a contaminar outras negociações. Era preciso ganhar confiabilidade internacional como um ator com interesses globais. Naturalmente, eliminar os pontos de atrito não significou nem significa curvar-se aos interesses norte-americanos, mas possibilitar ao Brasil o espaço para viabilizar os seus próprios interesses. (CARDOSO, 2004).

Embora o ex-presidente não mencione explicitamente, fica claro que ele se refere, em todas as passagens destacadas, à assinatura e ratificação do tratado. Tal atitude, na época interpretada por setores das Forças Armadas e do próprio Itamaraty (como o embaixador Samuel P. Guimarães) como de subserviência aos Estados Unidos, era encarada de forma diferente pelo ex-presidente e seu chanceler.

Ambos acreditavam que a opção por aderir ao *TNP* era uma atitude pautada no realismo, uma vez que o interesse de transformar o país em uma nação moderna e economicamente competitiva implicava na renúncia ao que acreditavam serem ações inócuas como as políticas de defesa e segurança que o país seguira até o final da Guerra Fria. Tanto para Cardoso como para Lampreia, somente a segurança coletiva, ligada à implícita aceitação da liderança norte-americana era viável para o país. Dentro do setor mais nacionalista das Forças Armadas, em especial do Exército, havia pensadores que contestavam essa posição oficial do governo, como era o caso do general Meira Matos.

Este autor analisa a importância da estratégia de dissuasão na nova ordem mundial, e aponta para a necessidade do Brasil adotar uma doutrina de dissuasão estratégica, com vistas a manter sua soberania na região amazônica diante das ameaças que se configuram.

Meira Matos define o que é estratégia de dissuasão, para depois discorrer sobre a inserção brasileira nas relações internacionais no pós-guerra fria, aonde contextualiza a questão nuclear e o *TNP*:

A estratégia de dissuasão, na língua inglesa "deterrence", passou a ser conhecida e mais bem estudada a partir o período de confronto nuclear. O horror aos efeitos aniquiladores das explosões nucleares levaram os especialistas a procurar uma estratégia capaz de conter o perigo. Esta estratégia foi primeiro conceituada pelo General Beaufre, francês, nos anos 60, que assim apresentou:

"A dissuasão nuclear visa a paralisar o conflito bélico pela imposição ao agressor da ameaça de uma represália que não lhe permita sobreviver à agressão".

A **estratégia de dissuasão**, com este nome, ocupa hoje as áreas de confronto não nuclear, no campo militar convencional, na guerrilha e nos entrecosques políticos. Sua conceituação não se afasta daquela que a deu o General Beaufre: trata-se de evitar um choque, ruptura, impondo uma ameaça cujo preço o adversário saiba, a priori, que terá que pagar (MEIRA MATOS, 1999).

Ocorre que as potências do sistema internacional, a despeito de serem partes contratantes do *Tratado*, podem descumprir as cláusulas do mesmo em que se comprometem com a total destruição dos arsenais. Isto porque os países ricos não só têm a capacidade de manterem intactos seus armamentos como no caso norte-americano, inclusive de continuar destinando recursos para pesquisa e desenvolvimento no campo nuclear sob a alegação das ameaças terroristas difusas e dos Estados renegados (Coréia do Norte, Irã).

No que se refere ao Brasil, quais seriam as novas ameaças a considerar, levando em conta o dever de todo Estado soberano de cuidar de sua defesa? Como bem coloca Meira Matos, no texto a seguir referido e transcrito:

Não tenhamos dúvidas de que esta pressão vai crescer. Nossos instrumentos de defesa são, primeiramente, a via diplomática. Precisamos de uma diplomacia convincente, ativa e dinâmica, capaz de afastar os perigos sem a necessidade de violência. (MEIRA MATOS, 1999).

Se falharem os recursos da negociação diplomática não podemos, como Estado soberano, excluir a hipótese de defesa militar. Não temos a veleidade de admitir que possamos no campo da força derrotar os possíveis intervencionistas do primeiro mundo. Devemos possuir uma força armada capaz de oferecer uma ameaça a qualquer aventura militar. Capaz de dissuadir, de vender caro uma eventual derrota. A relação desta visão estratégica com o *TNP* é que a adesão brasileira simplesmente significou, no que diz respeito à dimensão de defesa, à renúncia a uma defesa efetiva baseada na dissuasão nuclear.

Esta percepção das relações internacionais nos campos da segurança e defesa de um ator com poucos recursos de poder no sistema internacional do pós-Guerra Fria baseia-se, contudo, em premissas teóricas diametralmente opostas às do pensamento esboçado pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia e do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A concepção que o Presidente e o Ministro de Relações Exteriores têm do concerto internacional se depreende facilmente dos documentos anexos e em artigos como *O Brasil e o TNP*, publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, em 01 de julho de 1997, disponível no *site* da então SEI/Ministério de Relações Exteriores, bem

como do Discurso do Ministro de Relações Exteriores durante a Cerimônia de entrega do Instrumento de Adesão ao *TNP*, em 18 de setembro de 1998.

Não se deve esquecer que uma das diretrizes específicas da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso foi por um termo a reminiscências de "terceiro-mundismo" que faziam parte do discurso e da prática diplomática do país. Para Cardoso, a transformação do cenário internacional, a partir da desintegração dos regimes socialistas na Europa Oriental, do fim da Guerra Fria e com o aprofundamento do processo de globalização da economia, o conceito de "Terceiro Mundo" e suas reivindicações em termos de não-alinhamento e direito à busca de autonomia política, tecnológica e militar tornaram-se obsoletas.

FHC assumiu com clareza a opção de integrar o país no processo de abertura unilateral e encolhimento do papel do Estado brasileiro na economia e em demais projetos de desenvolvimento estratégico do país. Como forma de conquistar a confiança dos Estados Unidos, contudo, era preciso demonstrar esta nova disposição eliminando resquícios de atitudes "terceiro-mundistas" da agenda diplomática brasileira.¹¹⁰

No caso do *TNP*, provavelmente o mais emblemático de todos, não era apenas a alteração da ordem internacional – da bipolaridade da Guerra Fria para a multipolaridade (ou unipolaridade, como querem alguns) – que tornou a posição brasileira, segundo o ex-presidente, insustentável. Afinal, a Constituição Brasileira, que consagrou os princípios do regime civil em oposição à ideologia de segurança nacional do regime militar, já havia estabelecido que a tecnologia nuclear seria utilizada somente para fins pacíficos dez anos antes da adesão.

Uma das principais lideranças do Itamaraty na época, Luís Felipe de Seixas Corrêa (a outra é o chanceler Lampreia), na qualidade de secretário-geral, torna clara a posição oficial do ministério, em perfeita harmonia com a do Presidente Cardoso, que era de crença de que o desenvolvimento nacional seria o benefício maior enquanto que o custo seria o abandono da posição crítica ao tratado. Assim:

O Brasil enfrenta ainda um amplo conjunto de graves problemas e desafios internos, a começar pela superação da injustiça social e de

¹¹⁰ Ver SILVA, Carlos Eduardo Lins, *Política e comércio exterior*, pp.295-330 in: A Era FHC, um Balanço, de LAMOURNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens, Ed. Cultura Associados, São Paulo, 2002.

nossas fragilidades econômicas (...). (...) Os formuladores da política externa brasileira devem estar sempre atentos a este condicionamento básico. Não devem esquecer que o sentido principal da política externa precisa ser a busca do desenvolvimento, em todos os seus múltiplos aspectos. (LAMPREIA)¹¹¹,

Seixas Corrêa corrobora esta idéia, acrescentando a questão da segurança internacional, na qual se inscreve a problemática nuclear e do *TNP*:

A agenda do serviço diplomático brasileiro diferencia-se de forma muito nítida de muitos outros países em que são centrais as preocupações de segurança. Esse fato é motivo de satisfação, pois reforça a percepção de que a América do Sul – na comparação com outras regiões do mundo – é um continente no geral imune a ameaças mais graves à paz e à estabilidade político-diplomática. (SEIXAS CORRÊA, 1999)

Sob esse aspecto, de busca de um desenvolvimento nacional mediante a política exterior, o discurso oficial de diplomatas como Corrêa e Lampreia dão a entender, em consonância com os discursos oficiais da Presidência da República, cujos excertos foram transcritos acima, que não houve ruptura de visão com o passado. Ou seja, de que a ação diplomática do país continuaria a ser voltada para angariar recursos no exterior a fim de dar prosseguimento ao desenvolvimento do país.

Cumprе ressaltar, porém, que para o governo de FHC, a comunidade internacional dava sinais de que o país teria prestígio a obter com o que se chamava, na época, de “resgate de hipotecas”, como se o país tivesse alguma dívida ética para com os demais atores em questões de segurança. Assim, ainda no primeiro mandato de Cardoso, a ratificação do *Tratado de Não-Proliferação* foi encarada como necessária para melhorar a imagem do país no exterior, pois conforme Seixas Corrêa, a não adesão “(...) ainda pesava sobre nossa presença no mundo (...)” (SEIXAS CORREA, 1999).

Conforme o ex-Secretário-Geral de Relações Exteriores, o relacionamento com Washington era visto como um eixo de nossa política externa brasileira¹¹², diferentemente do que era até os anos 1980. Naquela época, a relação com os EUA era importante, mas não era central. Cumprе sempre lembrar que os contenciosos com os norte-americanos, solucionados na década de 90, pelos governos Collor e Fernando

¹¹¹ Em discurso de posse de Seixas Correa como Secretário-Geral a partir de transcrição no texto da palestra do ultimo.

¹¹² SEIXAS CORRÊA, texto citado.

Henrique, foram heranças da política exterior pragmática e independente dos governos militares a partir de Costa e Silva e que se mantiveram sob José Sarney.

Nos anos setenta e oitenta, aos que Seixas Corrêa alude, ainda que não mencione explicitamente os litígios setoriais, quando os contenciosos do café solúvel, do aço, do suco de laranja, da política nuclear, de informática e da indústria bélica nacional eram sempre referidas, Washington não deixou de investir em nosso mercado e manter relações cordiais com o Brasil, além de visita presidenciais (como a de Reagan no Brasil durante o governo Figueiredo, em momento áspero das relações bilaterais). Certo, alguém pode afirmar que se vivia o sistema pré-queda do Muro de Berlim. Contudo, somente em 1997-98 quase dez anos depois da queda do Muro, o Brasil assinara e ratificara o tratado. E a relação entre os dois países sem dúvida melhorou em termos de diminuição da desconfiança que antes se tinha de projetos brasileiros. Entretanto, ganhos práticos parece que não obtivemos.

Contudo, com ou sem adesão, nosso mercado é tão importante para os norte-americanos que até as negociações da ALCA tomam um rumo mais discreto e contemporizador, para atender, em boa medida, à idéia brasileira de uma ALCA diferente da proposta pela Cúpula de Miami, de 1994.

Não obstante, a visão brasileira, se calculada racionalmente, evidenciou uma leitura idealista do cenário internacional. Assim:

No governo Fernando Henrique Cardoso as relações (com os Estados Unidos) chegaram a um nível de qualidade que não se registrava há décadas. Foram superados os irritantes que marcaram fortemente a relação bilateral nos anos setenta e oitenta. O alto nível de entendimento pessoal entre os dois Presidentes (Clinton e Cardoso) é um dos aspectos centrais dessa nova fase. (SEIXAS, CORRÊA, 1999)

Em palestra proferida pelo então Secretário-Geral de Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no CEFARH – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República –, em Brasília, em 5 de novembro de 1999, foi feita uma reflexão da política externa brasileira e do seu processo de formulação bem como de seus objetivos prioritários. Dentre estes objetivos, consta como prioritário o desenvolvimento nacional sem, contudo, explicar de que forma este

objetivo seria atingido, se através do modelo que vigorou até 1989 ou pelo que, de fato se iniciou a partir de 1990.

Contudo, tacitamente viu-se no discurso do embaixador Seixas Corrêa a concepção de que estaríamos imunes a ameaças mais sérias à paz e à estabilidade político-estratégica. Em outras palavras, e talvez aí resida parte dos argumentos em prol de renunciar à possibilidade de, em tese e de forma defensiva e residual, recorrer-se, em futuro ainda incerto, à produção de artefatos nucleares de defesa.

Numa análise interessante, o renomado historiador Moniz Bandeira¹¹³ reitera o entendimento de que, com algum senso de razão, pode-se concluir que o andamento das negociações em torno da ALCA poderia se relacionar com a questão do *TNP* como moeda de troca, evidenciando certo cálculo político de aferição de custos e benefícios de se optar por determinadas políticas em detrimento de outras. O autor afirma que

Fernando Henrique Cardoso, assumiu a presidência da República em 1995, com a pretensão de revitalizar a agenda Brasil-Estados Unidos, ‘sem as incompreensões do passado’. Reconheceu as divergências que existiam como ‘próprias dos relacionamentos caracterizados pela amplitude de interesses recíprocos’ e, através do diálogo, procurou sobrepor ao contencioso bilateral cotidiano uma agenda mais abrangente, incluindo a ‘crescente democratização das relações internacionais’. Ao longo dos seus dois mandatos Estados Unidos, ou seja, à nova ordem internacional unipolar, de modo a facilitar-lhe a inserção, harmoniosamente, no processo de globalização econômica e permitir-lhe a obtenção de um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU. A adesão ao TNP, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), e a outros tratados assimétricos e discriminatórios, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), que sagravam a predominância dos Estados Unidos e das potências ricas e nucleares, constituíram aspectos marcantes de tal esforço. (MONIZ BANDEIRA, 2004).

Nesse sentido, apesar da ação de cunho idealista da diplomacia de Cardoso e Lampreia¹¹⁴, o governo via-se como atuando de forma realista, ao considerar que o

¹¹³ BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Globalização*. V. II, São Paulo: Ed. Senac, 1999, pg. 189-202.

Outros artigos importantes do historiador, analisando a questão do TNP e da segurança no contexto da política exterior de FHC são os seguintes: Política Externa do Brasil – De FHC a Lula. Setembro de 2004, in AmeSur – Política Exterior do Brasil. Nesse artigo, disponível na Internet, _info@amersur.org.ar., Buenos Aires, consulta em 07.08.2005. Moniz Bandeira alude a uma entrevista de FHC à Zero Hora- “O Brasil e Clinton”-Porto Alegre, 28/2/1993, reproduzido in Ministério das Relações Exteriores – Política Externa em tempos de Mudança – A Gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1994, p.249; *Política Exterior do Brasil - De FHC a Lula* in: Revista Espaço Acadêmico, nº49, junho/2005

¹¹⁴ Celso Lafer, importante jurista e filósofo, substituiu Lampreia como chanceler nos dois últimos anos de Cardoso. Seu prestígio como intelectual, contudo, impingiu nossa diplomacia de características mais idealistas do que antes,

antigo sonho de potência militar que acalentou setores do Estado brasileiro no passado era quimérico. Além disso, a própria menção do autor, de que FHC apostava na reforma do Conselho de Segurança da ONU e na posição do Brasil como membro permanente poderia reforçar a idéia de que o governo agia segundo o realismo político, para não falar que o eventual assento permanente teria um efeito compensatório para a agenda de segurança e defesa. Bandeira também aduz que o adiantamento das negociações em torno da Alca era interessante para o Brasil. Pela assimetria entre as economias brasileira e norte-americana, a liberalização de uma eventual área de livre comércio com a potência do norte seria prejudicial para a indústria brasileira.

Assim, após a III Reunião de Ministros do Comércio da Alca, em Belo Horizonte, entre 12 e 16 de maio de 1997, quando se decidiu que a prioridade brasileira era a consolidação do Mercosul e da busca de negociações alternativas com a União Européia¹¹⁵, além disso, fazia-se necessário buscar a cooperação com a área da Ásia-Pacífico. Tornou-se claro para o governo brasileiro que, apesar de certo alinhamento político com os Estados Unidos, no campo econômico crescia a percepção dos riscos para uma integração desigual e que acabaria comprometendo o projeto estratégico do bloco regional com Buenos Aires.

Assim Moniz Bandeira afirma:

Desse modo, o Brasil poderia preservar e defender seus interesses nacionais no processo de globalização, sem desandar o caminho do confronto e tanto isso era certo que, no mês seguinte à reunião de Belo Horizonte, o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a adesão do Brasil ao TNP, até então considerado discriminatório por implicar o reconhecimento do status das cinco potências nucleares e a legitimação de uma ordem internacional, baseada no desequilíbrio de direitos e obrigações entre os Estados. (MONIZ BANDEIRA, 1999)

Além disso, o quadro político regional, com o fim da confrontação e sua substituição pela lógica da cooperação com a Argentina, forçava a uma mudança de atitude. A ratificação do *Tlatelolco* e o *Acordo Quadripartite*, já ratificados pelo Brasil quatro anos antes, demonstravam o compromisso brasileiro com a não-proliferação.

pois Lafer é um defensor das teses de que devemos operar dentro do sistema internacional como este deveria ser baseado na ética e na cooperação nas relações internacionais e não como o ambiente *hobbesiano* que é em realidade. Ocupou também o cargo de chanceler ao final do governo Collor, em substituição ao jurista Francisco Rezek.

¹¹⁵ O Acordo Marco de Cooperação Mercosul-União Européia é de 1995.

Finalmente, mesmo do ponto de vista da técnica diplomática, os regimes informais, como o de controle de tecnologia de mísseis, o qual o Brasil aderiu em 1995, além do Grupo de Supridores Nucleares, que são arranjos mais flexíveis, tinham acabado de derrubar os pretextos históricos para o país continuar a recusa em assinar o *TNP*. Dentro da lógica do governo Cardoso, por não dispormos de capacidade nuclear e missilística, arcávamos injustificadamente com o ônus de recusar o tratado, sem desfrutar, na prática, de nenhum benefício no campo que retoricamente era o privilegiado para o governo, que seria o da diplomacia econômica. De fato, a posição de grande exportador e de uma das dez primeiras nações, que o país alcançou entre os anos setenta e oitenta, desaparecera e o custo da diminuição da inflação foi a estagnação econômica que afetou o conjunto da sociedade brasileira.

Assim, em 20 de junho de 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou mensagem ao Congresso solicitando a autorização, como visto, para ingressar formalmente no *TNP*. E em 18 de setembro de 1998, 30 anos depois da diplomacia brasileira de Costa e Silva tê-lo recusado pela primeira vez, o Brasil entregou o instrumento de sua adesão ao *TNP*, que foi simultaneamente depositados nas capitais-sede dos primeiros Estados signatários (e criadores) do *Tratado*.

Este pensamento do ex-presidente e seu chanceler convencionou-se chamar, em Teoria das Relações Internacionais, de Escola Idealista. Baseada na contribuição filosófica de Immanuel Kant (obra clássica *Paz Perpétua*) e também de pensadores renascentistas como Hugo Grotius, que foi um dos pioneiros no estudo do Direito Internacional, esta teoria teve no Presidente norte-americano Woodrow Wilson, com seus *Quatorze Pontos*, sua figura internacional de maior destaque. Mas a defesa de cooperação, ética e busca da diminuição do cenário conflitivo, tal como o próprio presidente americano propusera não significava a mesma coisa que a interpretação extremada que lhe foi dada pelas autoridades brasileiras do período ora em estudo. Mais importante do que discussão acadêmica sobre qual dos dois grandes marcos teóricos das Relações Internacionais que têm valor é a condição de sua aplicabilidade (de ambas as correntes) no plano da realidade como uma síntese entre as duas escolas e que as superem.

O idealismo, em síntese, preconiza o primado do Direito Internacional Público, das convenções e tratados internacionais nas relações internacionais como meio eficaz de garantir a busca de uma ordem internacional de paz e segurança. No entanto, a igualdade entre os Estados, que são as personalidades jurídicas de Direito Internacional por excelência, deve ser sempre um valor básico do sistema. Entretanto, a apropriação do discurso idealista, por parte das nações dominantes do sistema, não raro esconde as assimetrias entre atores com brutal diferenciação de grau de poder. A crença no poder regulador de conflitos por organismos internacionais foi uma importante contribuição desta escola. Os fins da comunidade de estados deve ser o da paz e da cooperação, mas os meios de se chegar a isto devem ser temperados com o uso do pragmatismo e dos recursos diplomáticos e militares (estes últimos quando necessários à defesa).

Assim, a tentativa de construção de um ambiente internacional de ética, igualdade, cooperação e preponderância das resoluções pacíficas de conflitos entre as nações, que são os objetivos que toda a política externa deve perseguir em relação ao cenário internacional, deve ser feito levando-se em conta o conhecimento da dura realidade de desigualdade entre as unidades do sistema. A busca pela sobrevivência internacional das unidades mais débeis do sistema assim como da manutenção ou da contestação de hegemonias na luta pelo poder e liderança mundiais são dados concretos do sistema internacional. E a maneira de se um dia atingir o objetivo de uma ordem mais justa e multipolar não passa, certamente, pela renúncia unilateral de certos atributos de poder.

Nesse contexto, emergiram correntes contemporâneas como a consagrada noção de interdependência entre os países e superação da lógica da guerra e da diplomacia política de poder como dimensões privilegiadas na análise de política internacional. Para muitos, o crescente papel dos fluxos econômicos e financeiros e dos novos temas da agenda dos anos noventa como direitos humanos, meio-ambiente, papel das ONGs, devem ter prioridade nas relações internacionais.

O pensamento de Meira Matos, ao contrário, estaria mais de acordo com a outra corrente de pensamento clássica das Relações Internacionais, que evoluiu a partir

das reflexões de Machiavel e Hobbes para o Realismo Político de Carr, Morgenthau e Waltz.

Em síntese, esta corrente interpretativa das relações entre os países preconiza a idéia de que todas as ações em política exterior visam, em seus fins mais profundos, à segurança do interesse nacional. Trata-se também, nesse caso, do interesse das elites dirigentes de cada Estado em suas interações com os demais atores. Assim, quando uma unidade política do sistema tem suficientes recursos de poder, isto lhe confere meios de moldar o sistema internacional de forma a priorizar os interesses do país hegemônico, seja em termos clássicos de poder bélico, político e também cultural e econômico-financeiro.

Para o realismo, a liderança de um país não se faz sem a íntima relação entre o poder militar com outros atributos de poder. A ciência e tecnologia e os recursos minerais, financeiros e populacionais, devem consistir no que se denomina de recursos de poder. Estes nada mais são do que os meios para se exercer um papel relevante no concerto das nações. Ressalte-se que é através da dimensão político-diplomática que estes fatores de riqueza de um país possibilitam que o interesse nacional seja defendido mediante uma política exterior.

Assim, mesmo que por questões de didática, de rigor científico e metodológico se devesse concentrar na análise explicativa em uma dimensão, por exemplo, a econômica, os demais campos não podem ser esquecidos para que as razões dos mais variados comportamentos do ator estatal, seja ele potência dominante ou não, possam ser racionalmente compreendidos.

Portanto, os organismos internacionais e os pactos internacionais (tratados internacionais, bilaterais ou multilaterais) e os regimes ou estruturas jurídico-normativas e seus organismos devem ser entendidos como instrumentos de que os atores mais poderosos se valem para garantir seus respectivos interesses de sobrevivência ou de busca pelo poder sobre os demais.

Neste sentido, o regime internacional de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição de massa nuclear cujo marco jurídico internacional é o *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares* pode ser entendido como um instrumento de atuação das grandes potências nucleares na arena internacional. Contudo, a partir da

leitura dos documentos oficiais do governo de Fernando Henrique Cardoso, teve-se outra percepção do *Tratado*, e que seria o mesmo benéfico e seguro para o país. Chegou-se à conclusão de que o *Tratado de Não-Proliferação* deveria ser assinado a fim de garantir um melhor peso do Brasil nas relações econômicas internacionais.

Com o fim da Guerra Fria, o Brasil foi modificando sua posição realista de considerar o *TNP* um instrumento de congelamento do poder nuclear e criador de uma desigualdade que implicava, de um lado, Estados nucleares e, de outro, Estados não-nucleares. Por derradeiro, adotou-se, no governo Fernando Henrique, uma visão idealizadora do *Tratado*, com a crença na promessa de desmantelamento de arsenais e de transferência de tecnologia e investimentos na economia dos países mais pobres em uma nova ordem livre de conflitos e mais igualitária.

Por isso, basta um exame mais cuidadoso dos últimos treze anos para perceber os resultados dessa visão de mundo. Existe uma evidente contradição entre o discurso teórico, o desejo de paz e harmonia internacionais e o que está em curso, no que se denomina no meio acadêmico de "reordenamento da ordem mundial" pelo qual as unidades políticas estariam redefinindo um sistema cada vez mais *hobbesiano*. Um documento da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN –, por exemplo, define as condições em que um plano de defesa da aliança contaria com a hipótese do emprego de arsenais nucleares (OTAN, 2001).

6 CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

6.1 Considerações gerais

Os múltiplos efeitos resultantes da adesão brasileira ao *TNP* em 1998 não ocorreram de imediato. A crença, por parte das autoridades brasileiras, em uma melhor inserção internacional através do alinhamento diplomático com Washington (Cardoso e o Presidente norte-americano William J. Clinton tornaram-se amigos pessoais) não se limitava, como visto, apenas às questões de segurança internacional. Em relações internacionais, os atores alternam situações de conflito e cooperação, cujos resultados para os interesses de suas sociedades podem ser positivos ou negativos, conforme o grau de poder de que disponham.

Nessas relações interestatais, o que determina a escolha por determinada política, seja ela econômica, cultural, seja de defesa, são os custos e os benefícios que, com grau confiável de certeza, advirão, em longo, médio ou curto prazo, para os respectivos Estados, sejam em relações bilaterais ou multilaterais, sejam grandes, médias ou pequenas potências. Além disso, a síntese das complexas estratégias de política exterior são ainda realizadas pelas chancelarias. Vale dizer, os diplomatas, na sua avaliação das oportunidades e riscos para a consecução dos objetivos estratégicos do seu país, levam em conta os cenários possíveis para a forma de inserção internacional que poderá favorecer ou não, seus Estados.

Não raro, porém, essas avaliações estão sujeitas a certas condicionantes concretas da realidade internacional. Em primeiro lugar, quanto mais poderoso um ator é, maior grau de oportunidades irá auferir na interação com as demais sociedades políticas do sistema de Estados. Em segundo lugar, as relações interestatais, ao alternarem comportamentos de força (não necessariamente militar) e de cooperação, o fazem por meio de seus agentes políticos maiores (os chefes de Estado e de Governo) e os seus plenipotenciários (os agentes diplomáticos como os embaixadores, em missão permanente ou não).

Disso resulta que, em política externa, as negociações entre as nações são centrais. São elas que conduzem aos tratados, convenções e criação de instituições internacionais. Estas negociações geralmente envolvem a interpenetração de temas econômicos com outros eminentemente políticos. Além disso, o resultado delas leva em conta não somente a habilidade dos agentes diplomáticos como, da mesma forma, a conjuntura internacional e o grau de poder das nações em determinado campo de negociações.

No caso brasileiro, o melhor recurso de que o Estado detinha durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso era o "capital humano" representado pelo quadro profissional de diplomatas de carreira do Ministério de Relações Exteriores – o Itamaraty – que havia desempenhado, durante décadas, o papel primordial na condução das relações externas em favor do desenvolvimento nacional, o objetivo principal do Brasil. Ocorre que justamente este segmento da burocracia estatal fora "cooptado" habilmente pelo Presidente sociólogo, como bem escreveu Paulo Vizentini em suas obras.

Além disso, a primeira eleição direta para Presidente da República representou também o início do afastamento de outro importante setor estratégico – As Forças Armadas – do centro de decisões políticas. Estes eram os principais segmentos comprometidos com as políticas de desenvolvimento, industrialização e domínio de tecnologias de ponta das quais a política nuclear e a não completa adesão brasileira ao regime nuclear de não-proliferação era uma parte importante.

Contudo, as alterações no sistema internacional, de fundo estrutural¹¹⁶, também têm sido apontadas como responsáveis para a adoção de um novo modelo de inserção internacional a partir do governo de Collor de Mello, que privilegiava as relações subordinadas às estratégias de política exterior de Washington, então, desde George Bush pai, comprometidas com a construção de uma nova ordem mundial no qual a liderança norte-americana seria o objetivo maior em todos os campos das relações internacionais.

Tais transformações, que conduziram ao fim do bloco soviético, retiraram de nações de status médio de poder, um poder de barganha que lhes possibilitara um papel de relevo na cena mundial das três últimas décadas. Somadas a fatores anteriores à queda das URSS, como a distensão soviético-americana e a crise da dívida, as mudanças estruturais dos anos noventa levaram, rapidamente a uma contestação do até então modelo vigente no Brasil. O projeto de industrialização por substituição de importações que dava lógica à diplomacia pragmática, realista e mundializante dos últimos governos militares e do governo Sarney passou a ser visto como um entrave à inserção mundial do país na nova ordem.

Dessa forma, o grande cenário internacional trouxe sua cota de impacto sobre as opções de inserção internacional que diplomatas, empresários, militares e políticos brasileiros tiveram que se defrontar ao longo dos anos noventa. É dentro deste contexto que a questão nuclear da adesão deve ser entendida, como se tem insistido. Mas é importante também identificar que o fator conjuntural de situações interna e externa teve o aspecto determinante para a opção da adesão. Mas as explicações não são tão simples porque, desde Collor até Cardoso, houve resistências de boa parte do Itamaraty e do Estado Maior das Forças Armadas – EMFA – na concretização das

¹¹⁶ As transformações do sistema internacional que conduziram ao fim da União Soviética e do bloco socialista tiveram suas raízes nos processos econômicos e tecnológicos que emergiram entre final dos anos sessenta e durante a década de setenta, quando o sistema internacional, calcado em Bretton Woods e na Segunda Revolução Industrial, começou a se desintegrar. Estes acontecimentos, de longo prazo, por afetarem inclusive o núcleo do poder mundial - URSS e os EUA (reformas a partir de Nixon e , mais tarde, de Reagan)- tiveram efeitos em projetos nacionais de grandes Estados do Terceiro Mundo, entre eles o Brasil. Para um melhor esclarecimento ver VIZENTINI, Dez Anos que Abalaram o Mundo, Ed. UFRGS, 2000, POA; GUIMARÃES, Quinhentos Anos de Periferia, Ed. UFRGS, 2000 e HOBSBAWN, A Era dos Extremos, Cia.Letras, 2000.

novas políticas de governo. O período de Itamar Franco, que completou o mandato de Collor, demonstra isso¹¹⁷.

Isso, de forma abstrata, explica as razões pelas quais todos estes governos, em maior ou menor grau, conviveram com políticas externas que, se consideradas setorialmente, apresentaram certo nível de contradição. Isto se explica em função da transição brasileira de consolidação democrática, por um lado, e da própria transição internacional da época. A idéia de um triunfalismo norte-americano sobre a extinta União Soviética trouxe consigo importantes reflexões que levaram muitas elites, tanto de países desenvolvidos europeus, como de nações como o Brasil, a rever o modelo de inserção e industrialização precedente.

A evidência de crise do socialismo real nas sociedades do leste da Europa fez com que o papel econômico e social do Estado de bem-estar oriundo do pensamento capitalista ligado à social-democracia fosse revisto. Assim, muitos representantes políticos e econômicos ligados tanto às correntes socialistas tradicionais como as do capitalismo influenciado pelas teses *keynesianas*¹¹⁸, acabaram retornando às concepções do liberalismo econômico do século dezenove, com suas adaptações para o cenário mundial do fim do século vinte.

Nesse sentido, os governos brasileiros dos anos noventa iniciaram programas de transformações estruturais através de emendas constitucionais no capítulo da área econômica e financeira, além de programa de desestatização¹¹⁹ e privatizações. Sendo parte, ainda que periférica, de um sistema internacional que operava uma mudança em

¹¹⁷ Ver PREZA, Cláudio L. Uma política externa órfã: A política externa de Fernando Collor de Mello e CANANI, Ney, Arthur G. Política externa no governo de Itamar Franco, continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Ambas as dissertações de mestrado da UFRGS, sob a orientação do professor Paulo Fagundes Vizentini, 2003, fazem parte do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, publicadas em Porto Alegre, 2003. Ver também NOGUEIRA, Paulo B., A Política externa de Collor. In: Revista de Política Externa.ed. Paz e Terra.

¹¹⁸ John Maynard Keynes, famoso economista britânico, cujas teses sobre investimento público por meio de gastos governamentais iriam favorecer uma demanda pelo crescimento econômico de forma a atender também aos aspectos sociais. Ou seja, trabalhadores, classes médias, como resultado do papel indutor do Estado na economia, teriam maiores oportunidades de emprego e salários. Suas idéias, no contexto de criar alternativas para o sistema de economia de mercado que atravessava a crise da depressão econômica dos anos trinta, tiveram forte aceitação no mundo do pós-guerra e o programa de desenvolvimento de Roosevelt nos anos trinta, em parte responsável pelas condições para tornar-se uma superpotência (a outra seria a Segunda Guerra), o conhecido *New Deal*, foi inspirado em Keynes.

¹¹⁹ Vide lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Plano Nacional de Desestatização, durante o governo Fernando Collor de Mello, cuja finalidade principal era a de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (art. 1º).

direção às teses de redução do papel do Estado na economia e relações sociais, o Brasil teria certa revisão de suas prioridades em política externa, ainda mais considerando que a atuação diplomática do país tinha, por tradição, a busca de mercados consumidores para suas indústrias nacionais, muitas delas estatais.

Contudo, estas alterações de modelo econômico e de inserção internacional não foram completadas por aqueles governos da década passada, em parte por resistência de setores ligados à burocracia estatal. Ministérios, autarquias, setores do chamado núcleo duro do Estado brasileiro como Forças Armadas – Exército em particular – e o Itamaraty, bem como empresas privadas nacionais ligadas ao projeto desenvolvimentista anterior, tinham seu canal político no Congresso Nacional e nas alianças políticas para composição de certos governos, como o caso de Itamar Franco¹²⁰.

As mudanças não se operam de forma súbita. Ainda que retoricamente, a parceria tecnológica e estratégica com eixos como Moscou e Pequim, por exemplo, que se deram entre os anos setenta e oitenta, continuaram no cálculo político das novas autoridades brasileiras, enquanto que o Oriente Médio e a África perderam relativo espaço na formulação de nossa política exterior. Os Estados Unidos, por seu turno, a partir de Fernando Collor, tornaram-se nosso eixo principal, o que se consolidara durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Situações diversas ocorreram durante aqueles dez anos e longe de fazer uma análise da política exterior do período em profundidade (o que não é o objetivo deste trabalho), apenas menciona-se um padrão de comportamento internacional do país. O Brasil, se convivia com certos paradigmas do passado recente, era mais por resistência de setores minoritários da burocracia estatal e de segmentos políticos nacionalistas. A tendência, contudo, era a de uma crescente subordinação a estratégias de poder exógenas ao interesse da sociedade brasileira e que parece ter sido completada com a simbólica adesão ao *TNP* em 1998.

Em seu artigo já aqui mencionado, Paulo Wrobel fala da importância da tradição do comportamento da nossa diplomacia como fator a trazer certa inércia a um processo que adquiria sua lógica dentro da grande opção por uma inserção não-

¹²⁰ Ver Canani, op.cit.

autônoma do Brasil nas relações internacionais. Este autor assinalava, em artigo publicado em 1996, que a adesão era bem provável, mas que ainda não tinha ocorrido em função de ser a resistência ao *TNP* algo emblemático da política externa independente e pragmática que foi dominante no país desde Costa e Silva até José Sarney. A progressiva entrada para o regime de não-proliferação nuclear, dizia o autor, era um sinal do fim da Guerra Fria e que o próximo passo, necessário para a plena inserção internacional do país, seria tornar-se membro do instrumento que representava o próprio núcleo daquele regime – o *Tratado* de 1968.

A par desses acontecimentos, a entrada para o *TNP* seria considerada como natural em virtude do comportamento crescente que, a partir de Collor, emergiu no país. Durante seu governo, o abandono do projeto de crescimento brasileiro, a partir do nacional-desenvolvimentismo e das políticas externa e econômica coerentes com a industrialização por substituição de importações, modificou substancialmente a inserção do país nas relações internacionais ao invés de favorecer o desenvolvimento rumo ao Primeiro Mundo.

O fechamento do poço de testes no Pará, o desmantelamento da indústria naval, da informática, da indústria bélica, da presença brasileira no Iraque, que poderia ter sido negociada em melhores condições com a coalizão contra Saddam Hussein, ao invés do total abandono diplomático, foram graves sinais de que a orientação diplomática do país tomava outros rumos. Mas foi a capacidade profissional e habilidade com os temas internacionais do Itamaraty que evitaram que tudo fosse desmantelado por aquele governo. A criação do Mercosul foi o melhor exemplo da "atuação compensadora" do ministério, como bem analisou o falecido embaixador Paulo Nogueira Batista.

Durante os dois anos de Itamar Franco, os setores nacionalistas comprometidos com os projetos de desenvolvimento até 1989, voltaram a ter certa influência no governo, mas perderam crescentemente seu poder com a ascensão de grupos sintonizados com as vantagens que a subordinação estratégica e dependência tecnológica trariam para o país. Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso, primeiro como chanceler, depois como Ministro da Fazenda, consolidaria de forma organizada e paciente, a completa mudança de eixo na política externa e econômica brasileira,

consolidando o que se havia iniciado sob Collor. Portanto, as contradições em matéria de política externa e até a demora na adesão leva em conta as transformações complexas, o jogo de forças políticas internas que com avanços e recuos, caracteriza tanto a política doméstica como a internacional de um Estado contemporâneo.

A conjuntura exterior adiciona-se a isso, dando, então, a fundamentação para a atitude tomada em setembro de 1998. A crença de que um novo modelo de inserção favoreceria o país está na origem da decisão política de aderir. O Presidente da República e seu chanceler – Luiz Felipe Lampreia – foram seus mentores, elaborando um cálculo racional de custos e benefícios, com as possíveis conseqüências para a adesão.

Certamente que, no mínimo, dois cenários foram considerados. Um prevendo a reação internacional negativa no caso da manutenção da postura reativa ao *TNP*, no que se temia um isolamento internacional em um momento em que a regionalização e a globalização são desejáveis para a maior capacidade de negociação internacional dos atores. Outro, mais positivo, na percepção das autoridades brasileiras de então, no qual, além do reconhecimento político das grandes potências, como um atestado de bom comportamento e coroamento de anos de políticas pró-alinhamento com os Estados Unidos, traria também novos investimentos, acesso a tecnologias sensíveis como a nuclear, além de ser uma resposta a certa reticência que no segundo mandato de Cardoso, caracterizou as negociações com os EUA em torno da ALCA¹²¹.

6.2 O 11 de setembro e a não-proliferação nuclear: impacto para as relações internacionais do Brasil

Se os anos que estão compreendidos entre 1987 e 1991 assinalam o encerramento da Guerra Fria, o 11 de setembro de 2001 é igualmente um marco dentro da transição ora em curso nas relações internacionais.

¹²¹ ALCA – Área de Livre Comércio das Américas, proposta que se originou com o governo de George Bush, em 1990, que tomou novo impulso com seu sucessor, William J. Clinton, em 1994, por ocasião da I Reunião de Cúpula de Chefes de Estado das Américas, para discutir o tema na cidade de Miami. As negociações formais tiveram prosseguimento, mas passados mais de dez anos, tiveram seus cronogramas iniciais alterados, com a condução cautelosa, por parte dos negociadores brasileiros, de postergar ou desgastar a proposta inicial norte-americana, que seria, em princípio, prejudicial à indústria nacional e à economia brasileira como um todo. Para uma melhor análise do tema, ver GUIMARÃES, Samuel P. na obra citada *Quinhentos anos de periferia*.

Tem se em vista aqui citar as medidas que levaram ao encerramento do conflito bipolar. Assim, a reunião de Malta, entre Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev, no contexto das conferências de desarmamento e desengajamento da extinta URSS dos conflitos terceiro-mundistas foi o passo inicial da resolução da rivalidade entre Washington e Moscou. Em seguida, o colapso da URSS em 1991, após os acontecimentos de 1989, com a queda do Muro de Berlim e extinção do socialismo real no Leste Europeu deu a impressão de que a guerra, antes um tema central das relações entre nações, tenderia a ser substituída pela preponderância da agenda econômica e dos novos temas.

Nesse sentido, o período que medeia entre a queda do socialismo no Leste Europeu e o fim da União Soviética e os atentados ao famoso prédio de Nova Iorque e ao Pentágono, em 11 de setembro, haveria uma espécie de retomada do passado. Se no âmbito estritamente da economia, o liberalismo clássico seria novamente revalorizado nas relações comerciais e financeiras. Os ideais de Immanuel Kant (expressos em sua *Paz Perpétua*) e do Presidente norte-americano Wilson (nos *Quatorze Pontos*), voltariam a imperar sobre uma suposta nova ordem mundial. Esta deveria ser justa e equânime para todas as unidades políticas do sistema, onde as antigas situações antagônicas como o conflito Leste-Oeste ou a oposição Norte-Sul deixassem de existir. Contudo, esta é uma concepção ingênua da realidade, pois partia da premissa de que as situações conflitivas seriam superadas por um período de paz internacional e prosperidade, como se todas as diferenças naturais de poder entre os países ricos, em desenvolvimento e pobres fossem suprimidas repentinamente a partir da década de 1990 a partir de discursos de boa vontade e demonstrações de bom comportamento.

A concepção de que as relações comerciais e os fluxos financeiros, bem como o livre mercado, iriam, automaticamente, sem a presença autárquica dos Estados, acabar com a fome, pobreza, doenças, conflitos regionais e garantir o desenvolvimento das sociedades mais frágeis do sistema mundial, passou a ser crescentemente compartilhada por círculos intelectuais, políticos e empresariais tanto no hemisfério norte quanto no sul. No Brasil, parcela da intelectualidade de esquerda e da direita

adotara novos princípios que conduziriam à reforma do Estado brasileiro, com suas repercussões na forma de como se posicionar frente às mudanças do cenário mundial.

Mas como seria a nova inserção internacional do Brasil? O presidente Fernando Henrique Cardoso encarnou e ainda é o símbolo dessa nova visão que caracterizou os anos noventa. Ao inaugurar a diplomacia presidencial, avocando para si o conteúdo político maior da diplomacia, acabou por esvaziar nossa chancelaria de seu tradicional papel de intérprete do interesse nacional no cenário externo, o que trouxe sérias repercussões para nossa política externa.

A crença de que uma relação mais próxima com os ditames de Washington traria capitais, investimento, tecnologia, maior status internacional, provou, desde Collor, ser equívoca. No caso de Cardoso, pela sua importância como intelectual, freqüentemente se confundiu seu prestígio pessoal e sua biografia e capacidade de compreensão do cenário externo como garantia de benefícios concretos para o país.

A presença de quadros extremamente qualificados como o do Chanceler Lampreia no governo, um diplomata de carreira que teve importantes atribuições durante os governos militares e de Sarney, e que inclusive compartilhava, de início, a tradicional posição do Itamaraty de denúncia do *TNP* como instrumento iníquo a gerar desigualdades entre os atores, leva a crer na afirmação do historiador Paulo F. Vizontini, quando diz que importantes elementos do Ministério das Relações Exteriores foram habilmente cooptados pelo Presidente da República.

Convencidos de que a chave para um maior protagonismo do Brasil no cenário mundial estava no alinhamento diplomático com os Estados Unidos, diplomatas experientes, como o chanceler, deixaram-se acreditar que somente os valores éticos iriam garantir um maior peso do país em um sistema claramente caracterizado pela lógica do poder, seja ele político seja econômico. Parceiro importante e vital, por ser a primeira potência mundial, estar localizado no hemisfério ocidental, principal parceiro comercial individualmente e segundo, considerando o contexto das negociações entre blocos (o primeiro seria a União Européia) além de principal investidor financeiro, tecnológico e comercial no território brasileiro, não seria racional ignorar o poder desse país.

Contudo, existe uma grande diferença entre reconhecer a liderança dos EUA nas relações internacionais como um fato e submeter-se à suas políticas na crença de que seremos favorecidos implementando as suas diretrizes. Manter com este país relações relativamente equilibradas que preservem a autonomia da nossa política exterior é uma coisa. Aceitar acordos que não nos tragam qualquer perspectiva de vantagem ou benefício concreto para a sociedade brasileira seja obtido em nome de bom comportamento internacional é outra. Em linhas gerais, portanto, foi essa a segunda opção que o Brasil tomou, ao longo de quase uma década.

O começo do século XXI, caracterizado pela administração George W. Bush, tem demonstrado que, ao contrário de um idealismo ingênuo da década passada, muito teríamos a negociar se tivéssemos hoje fora do *Tratado de Não-Proliferação*. O 11 de setembro representou um sério sintoma de descontentamento internacional com relação à liderança norte-americana no mundo, que hoje acaba por gerar mais crises e desmembramentos de nações com projetos autônomos ao proposto por Washington. Temas como Segurança e Defesa voltam a dominar a agenda internacional. A recente pressão internacional para flexibilizar ainda mais (e desnecessariamente) a fiscalização de funcionários da Agência Internacional de Energia Atômica é um exemplo de como nossa autonomia científico-tecnológica ficou comprometida. Não se trata aqui de discutir apenas a questão da bomba atômica. Os governos militares do Brasil (e Argentina) já estavam, desde 1980, compromissados com programas pacíficos.

Não obstante, a perspectiva de manter-se de fora do *Tratado*, nos termos em que se expressa, daria a possibilidade de produção, em algum momento, de artefatos bélicos. Levando-se o histórico de nossa indústria armamentista, que objetivava uma maior presença internacional do país, prestígio e aumentar o valor agregado de nossas exportações, o problema com o Brasil deter a tecnologia nuclear era mais a de evitar um competidor comercial. Além disso, ainda que sem utilização bélica de artefatos, levaria, com boa dose de probabilidade, senão ao aumento do prestígio, ao menos de maior poder de barganha internacional do país, com a posse de um recurso tecnológico

que tanto pode ter valor estratégico como fonte de energia¹²², além de dotar o Brasil de competitividade no campo da energia nuclear para fins não bélicos.

Do ponto de vista estratégico, ao contrário da era Nixon, quando éramos importantes para os cálculos de poder de Washington, não é, desde final dos anos setenta, interessante ter uma potência econômica, militar, tecnológica e política a mais, fora do controle norte-americano e no mesmo hemisfério. Isto não significa dizer, contudo, que não havia espaço para recusar a adesão ou barganhá-la. Por que isso não foi feito? A resposta é complexa, mas foi uma opção de política exterior que fundamenta não apenas a entrada para o tratado, mas quase todas as ações externas do país ao longo dos anos 1990: o abandono do projeto desenvolvimentista autônomo que caracterizou o país e legou um importante parque industrial bem como respeito e importante presença internacional entre as nações do Terceiro Mundo.

A crença nas vantagens de uma inserção associada não só aos Estados Unidos, mas aos organismos internacionais e aos demais países desenvolvidos, aliada à renúncia ao desenvolvimento interno autônomo (e à efetiva instrumentalização da diplomacia para tanto) era o objetivo principal das relações exteriores brasileiras a partir de 1990. Isto tornava a manutenção de posturas como a não-adesão ao tratado de não-proliferação anacrônicas se comparadas com outros campos de nossas relações internacionais como a inicial aceitação brasileira de negociar a área de livre comércio com o NAFTA em bases propostas pelos Estados Unidos, ou com relação à própria diminuição de investimentos na indústria bélica de exportação que o país criara no passado, bem como o fim da política da informática, temas sensíveis de nossa diplomacia.

Os efeitos dos atentados no território norte-americano, por seu turno, têm legitimado a opção pelo uso da força militar em situações de contestação da ordem elaborada pelos Estados Unidos. A instabilidade internacional e as crises financeiras vêm sendo potencializadas pelas iniciativas norte-americanas, que criam pouca margem de manobra para posturas diplomáticas diferenciadas daquelas pensadas em Washington, num recrudescimento de tendências que já vinham se definindo desde a

¹²² O físico da UFRJ, Luís Pinguelli Rosa, que também é presidente da Eletrobrás, declarou-se não favorável à construção das demais usinas de Angra pelo que considera como não isento de riscos possíveis danos ambientais e eventuais acidentes caso a energia nuclear seja utilizada como uma fonte de energia renovável.

Guerra do Golfo de 1990-91 e do processo de desmembramento da Iugoslávia, durante a administração Clinton.

Autores brasileiros e estrangeiros têm buscado novas reflexões acerca do papel que os atentados às Torres Gêmeas e ao Pentágono teriam para a reformulação da política externa norte-americana sob um governo da nova direita conservadora e, conseqüentemente, para todo o sistema de Estados, visto o papel de líder do sistema que ainda os EUA mantêm (em que pesem análises demonstrando a erosão da liderança americana¹²³).

Joseph Nye, em seus trabalhos, demonstra lúcida percepção dos reais interesses norte-americanos, propondo medidas de amplo alcance – diplomático, econômico, cultural etc. –, a fim de preservarem-se os grandes interesses estratégicos dos Estados Unidos, que podem ser resumidos na seguinte idéia: manter a hegemonia conquistada após a Segunda Guerra¹²⁴ e a liderança unilateral do pós-Guerra Fria¹²⁵.

O interesse da superpotência americana em manter a supremacia sobre os demais atores internacionais tem sua lógica. Como toda unidade política na história humana, os Estados Unidos são governados por elites econômicas, políticas, intelectuais e militares que, até o atual momento histórico, gozam de relativo consenso em torno dos fins que buscam realizar através do “interesse nacional” (fator de legitimação do interesse particular de uma classe social para toda a sociedade). O silêncio dos democratas frente à agenda de segurança interna e às ações unilaterais da atual administração no plano externo são uma prova disso.

Em um mundo caracterizado pela instabilidade sistêmica gerada pelo fim da União Soviética como o outro pólo de poder, os EUA buscam renovar ou encontrar um novo papel¹²⁶ para a sua posição de única superpotência. Ou seja, são eles a única

¹²³ TODD, Emmanuel. Após o Império. Ensaio sobre a decomposição do sistema americano. Edições 70, 2002, Lisboa. O autor francês analisa o sistema mundial pós-Guerra Fria, inclusive os sistemas regionais que teriam potencial capacidade de rivalizar com os Estados Unidos no curso do século entrante, como o caso da Rússia e da China. O autor, a partir de análise do poder militar, econômico e cultural norte-americano, conclui pela perda contínua e gradual das condições que dão sustentação à liderança dos EUA, numa visão interessante que recupera as teses declinistas inspiradas em Paul Kennedy (Ascensão e Queda das Grandes Potências.)

¹²⁴ GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional* .p.73 a 97. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade, UFRGS, 1999. (Contraponto).

¹²⁵ NYE, Joseph. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2001.

¹²⁶ PECEQUILO, Cristina s.A *Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança? Terceira Parte: O Pós-Guerra Fria – O fim da América inviolável: o futuro da hegemonia no século XXI: Procurando os culpados: o desafio do medo e o front interno*.p.357-368. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

nação hoje com suficiente poder econômico-financeiro, científico-tecnológico, político-diplomático, estratégico-militar e cultural de impor uma agenda internacional que contempla em grande medida seus complexos e amplos interesses nacionais. Por isto que Nye e outros consideram hoje que os interesses norte-americanos, na medida em que são globais (daí falar-se em um *império* como a antiga Roma)¹²⁷, que estão consubstanciadas na “estruturas hegemônicas” a que se refere o embaixador Samuel Guimarães.

Segundo Nye, entre outros, os interesses globais norte-americanos podem ser realizados com relativo êxito através do chamado *soft power* ou *poder brando* o qual consiste em uma combinação de medidas e pressões econômicas, culturais e diplomáticas junto aos organismos internacionais mais relevantes como as Nações Unidas (em especial o Conselho de Segurança), a OEA, a OMC, o Banco Mundial, o FMI, bem como o sistema de alianças militares como a OTAN, o TIAR e os regimes internacionais (conjunto formal – tratados como o *TNP* – ou informal – regras comportamentais como o Consenso de Washington), que são as “estruturas hegemônicas”. A finalidade destas estruturas seria de serem utilizadas pelos Estados Unidos defenderem seus interesses nas relações internacionais de maximização do poder até alcançar uma supremacia inconteste. Além disso, visam zelar pela estabilidade do sistema internacional pós-Guerra Fria caracterizado por uma ordem unipolar norte-americana.

Tanto Democratas quanto Republicanos almejam esses mesmos objetivos, mas diferem dos meios. Parte da elite do país, os democratas, procurou assegurar os ganhos estratégicos do pós-1945 e do pós-1989, mediante alianças sólidas com a União Européia e Japão, além de assegurar, via a ALCA, a subordinação político-econômica do hemisfério ocidental, o que envolve concessões a outros atores da cena internacional. Já os republicanos do governo Bush, de tendência radical, utilizam o *hard power*, com ênfase nas ações unilaterais, comprometendo os ganhos da administração Clinton ao longo dos anos 90 e mesmo dos anos Reagan e George Bush, o pai do atual presidente norte-americano, bem como no uso preferencial do poder militar americano,

¹²⁷ NYE, Joseph. *U.S. Power and Strategy after Iraq*.p.60-61. In: Foreign Affairs, July/August, 2003. Ver também *Império*, de Hardt & Negri.

o qual, para Nye, deve ser um recurso a ser usado somente quando imprescindível para proteger os interesses estratégicos do país em sério risco.

Conforme o autor, ações como a não ratificação do *Protocolo de Kyoto*, do *Tratado de Roma*, que institui o Tribunal Penal Internacional, bem como a invasão do Afeganistão e do Iraque, na esteira dos atentados de 11 de setembro, podem comprometer, no longo prazo, o projeto de construção racional de uma hegemonia norte-americana para o século XXI. Isso é algo bem plausível para o escritor se o poder brando for o meio de alcançar tal supremacia, tendo em vista que, para Nye, os virtuais pólos desafiadores – União Européia, Japão, China, Rússia e mesmo Índia, não reúnem todos os atributos suficientes para desafiar a liderança americana no longo prazo do século entrante.

Mas o autor faz uma ressalva, a hegemonia americana não prescindirá da colaboração das demais potências, todas de âmbito regional. Para isso, os EUA precisam negociar com interesses nacionais alheios para, talvez na acepção de Hélio Jaguaribe, lograr suficiente grau de consenso internacional para que a liderança norte-americana do sistema internacional em condomínio com as nações acima mencionadas seja factível. É exatamente isso o que o atual governo americano não está fazendo, comprometendo, dessa maneira, a legitimidade internacional dos Estados Unidos, em médio e longo prazos, para o próprio sucesso desse país, na gestão de uma nova ordem mundial que seja viável aos seus interesses estratégicos..

Por fim, cumpre salientar que se os interesses geoestratégicos ligados ao petróleo e outras fontes de energia (água) fundamentam a intervenção do país em regiões como o Oriente Médio. Pela lógica realista do poder, esta deveria estar revestida da legitimidade do direito internacional e de eficazes meios diplomáticos que o país certamente possui. No entanto, a agenda de segurança do governo Bush, com o “terrorismo” pode se converter num grave precedente internacional a legitimar intervenções armadas em nações (outras potências como a U.E. e a RP da China e os “grandes Estados periféricos” como o Brasil) com potencial para atuar no sistema internacional mediante uma estratégia multipolar de inserção que busque equilibrar o interesse nacional norte-americano com as pretensões político-econômicas desses

outros pólos de poder, o que, por si só, desafiaria a agenda internacional dos Estados Unidos, tanto de republicanos quanto de democratas¹²⁸.

Para Paulo Vizentini:

[...] o 11 de setembro constituiu um ponto de inflexão de um processo que já vinha ocorrendo. [...] ele (11 de setembro) é o símbolo visual de uma crise em desenvolvimento e um evento sinalizador, tal como a queda da Bastilha o foi em relação à Revolução Francesa. [...] o propósito da resposta americana (aos atentados) já é bem claro um ano depois: o início de uma longa intervenção na Ásia, que pouco tem a ver com os atentados em si mesmo, ou com a “guerra ao terrorismo”. Por fim, o nó da questão encontra-se no próprio Ocidente e em seus problemas internos, sendo o Oriente Médio apenas uma extensão do problema. (VIZENTINI, 2002).

Depreende-se dessa análise que o “terrorismo” e os atentados foram uma espécie de bode expiatório, um estopim que, afinal, veio a servir para o aprofundamento da estratégia norte-americana de contenção da massa euro-asiática, limitando a ação exterior e o próprio desenvolvimento da nova Rússia de Vladimir Putin e da República Popular da China, numa continuidade da visão geopolítica do eminente ex-assessor de Segurança Nacional do governo Carter, Zbigniew Brzezinski¹²⁹.

Aliás, o próprio Brzezinsky, em outra obra¹³⁰, analisa os acontecimentos de 11 de setembro a partir da manutenção dos objetivos permanentes do Estado norte-americano no campo da geopolítica:

O 11 de Setembro foi um evento seminal na história da política de poder. (...) os efeitos posteriores do ato (terrorista) militarizaram a política exterior dos Estados Unidos, acelerando a reorientação da Rússia em direção ao Ocidente e prontamente aumentando as fissuras entre a América e a Europa. (...) Desde a última década do século vinte o conflito na Eurásia tem se tornado o problema central mundial de

¹²⁸ VIZENTINI, Paulo F. *Dez Anos que abalaram o Século XX. Da Crise do Socialismo à guerra ao terrorismo. Parte IV: O Século XXI e a Crise Internacional – Século XXI: Neo-hegemonia ou multipolaridade? – “Bush, o 11 de setembro e a guerra ao terrorismo”*. 2ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.p.171 a 175.

¹²⁹ BRZEZINSKY, Zbigniew. *The Great Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997. O autor analisa as prioridades e interesses geoestratégicos dos norte-americanos na Eurásia, no contexto da eleição majoritária de republicanos e democratas mais conservadores que buscavam superar o relativo declínio político e econômico após a era Nixon e a derrota política na Indochina. Como resultado, a nova Guerra Fria, que iria se aprofundar durante os anos Reagan e conduzir ao declínio soviético, se iniciava, na conjuntura do segundo choque do petróleo, da invasão da URSS ao Afeganistão e da derrubada do Xá no Irã. Estes acontecimentos espelham muito bem os objetivos contidos na obra, que permanece essencial até hoje para compreender que, por trás dos governos democratas ou republicanos, está uma estratégia inteligente e de longo prazo para a manutenção de uma segunda *pax americana* sobre o sistema mundial do século XXI.

¹³⁰ _____. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. Perseus Books Group, New York, 2004.

segurança. (...) Durante as quatro décadas da Guerra Fria, o desafio geoestratégico central com que a América se defrontava era que uma ideologia hostil e totalitária que controlava algo como dois terços do mega continente eurásiano poderia lograr o domínio sobre o resto. Eurásia era tanto a grande arena e principal ponte de competição por que contém a maioria dos Estados mais dinâmicos do mundo como duas das três economicamente mais avançadas regiões do mundo: a Europa Ocidental e o Extremo Oriente. A completa dominação da Eurásia significaria a supremacia global. (BRZEZINSKY, 2004).

Nesse sentido, o objetivo maior da grande estratégia norte-americana, que permanece, em linhas gerais, o mesmo desde fins da Segunda Guerra - a contenção da massa eurásiana - tem dado fundamentação racional às intervenções e alianças dos EUA visando prevenir o surgimento de uma potência continental capaz de dominar aquela região, numa atualização das idéias geopolíticas de Mahan e Mackinder¹³¹.

Assim, as intervenções no Iraque e no Afeganistão, que não são contra esses países, senão para criar instabilidade que legitime a presença norte-americana ou da OTAN nesses teatros estratégicos, têm como escopo potências continentais da Eurásia. Por isso, as ações militares contra Cabul e Bagdá são, ainda que de forma implícita, direcionadas a adversários estratégicos. Em outras palavras, na construção de um novo sistema internacional, tanto a União Européia como a República Popular da China e a Federação Russa, são pelo potencial humano, tecnológico, militar e econômico, os atores internacionais capazes de constituírem-se em alternativas à liderança norte-americana.

A aceitar-se esta interpretação dos efeitos de longo prazo nas relações internacionais para além das intervenções militares diretas ou pelo alegado combate ao terrorismo, é restringindo a atuação da Rússia, da China e mesmo da União Européia nos pontos estratégicos. Dessa forma, é vital para os Estados Unidos, o controle dos recursos naturais como o petróleo do Cáucaso, no caso dos oleodutos que passam

¹³¹ O almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan, e o estudioso britânico Halford Mackinder, no começo do século XX, propuseram a concepção da *HEARTLAND* ou massa continental eurásiana, que seria representada pelas potências como Alemanha e Rússia, enquanto que potências navais como os EUA e a Grã-Bretanha, representariam a *ILHA MUNDIAL*. O primeiro considerava que a hegemonia da potência marítima perduraria enquanto ela controlasse pontos estratégicos ao longo da costa eurásiana, complementando as teses do segundo, pelo qual havia uma oposição entre as potências marítimas e continentais. Essas concepções, tributárias do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache, que opunha o desenvolvimento das nações euro-atlânticas à estagnação dos grandes impérios euro-asiáticos (otomano e chinês/manchú e mais tarde o próprio império russo) os últimos cinco séculos que coincidem com o advento do sistema mundial de livre mercado capitalista ocidental, pode ser atualizado hoje com a

pelo Oriente Médio e que conectam o sul da Rússia e que seriam alargados para as ex-repúblicas soviéticas da Ásia central via Irã e Afeganistão, em região igualmente fronteiriça da China. Isto resultaria que, para Washington, haveria a capacidade de conflitos regionais promovidos a partir de suas intervenções, de comprometerem o poder desses rivais através da redução dos seus recursos de poder¹³² mediante controle de minerais, petróleo, rotas comerciais, etc, estrangulando o processo dinâmico de desenvolvimento de atores regionais como Beijing.

Para Bzerzinsky e muitos outros¹³³, os meios de que os Estados Unidos dispunham para conter a dominação da Eurásia eram a estratégia de contenção¹³⁴ através de uma rede de alianças militares (OTAN, além dos Pactos militares com as nações asiáticas e do Oriente Médio como SEATO e CENTO), medidas econômicas (como o Plano Marshall), além da estratégia de dissuasão nuclear, que acabou por gerar a corrida armamentista e o problema da não-proliferação, raízes dos tratados *de Moscou* e do *TNP*.

A estratégia atual, que vem sendo conduzida pelos secretários de Defesa e de Estado do atual governo americano e que contam com assessores da nova direita como Paul Wolfowitz, adepto do *hard power*¹³⁵, foi pensada pelo Estado norte-

percepção norte-americana da emergência de outro pólo competidor que poderia se aliar à uma Rússia que recupera seus símbolos na era Putin – a República Popular da China.

¹³² É em Hans Morgenthau, em sua obra clássica – *Politics Among Nations* – de 1947, que encontramos o desdobramento do conceito de recursos de poder em sua acepção estratégica. O tema, contudo, é magistralmente tratado também por Raymond Aron, em sua não menos clássica *Paz e Guerra entre as Nações*, na obra importante de Henry Kissinger – *A Diplomacia*- e em Kenneth Waltz, em *Theory of International Politics*, de 1979.

¹³³ Henry Kissinger e mesmo Samuel Huntington, o célebre autor do *Choque de Civilizações* tem entendimento similar quanto aos grandes objetivos estratégicos dos EUA. A diferença entre estes autores, não obstante, existe. Enquanto o primeiro, tributário da tradição realista, parte da análise coerente dos acontecimentos internacionais contemporâneos sem juízos de valor pejorativos sobre outras sociedades diferentes da norte-americana, o segundo, ao contrário, alude a noções equivocadas de outras civilizações ao adjetivá-las e até mesmo caracteriza-las negativamente como ocorre em sua obra quando se refere ao islamismo, em que pese sua assertiva em colocar a OTAN como um pilar do poder norte-americano sobre a Eurásia.

¹³⁴ A estratégia de contenção foi pensada pelo famoso diplomata norte-americano, recentemente falecido, George F.Kennan, nos anos 1940, quando tinha ele em mente como objeto de sua reflexão a União Soviética.

¹³⁵ *Hard Power*. Nye, em sua obra acima referida, esclarece que trata-se do clássico uso da força militar nas relações internacionais. Wolfowitz, ligado ao atual governo, como subsecretário de Defesa, o vice-presidente Dick Cheney além de Condoliza Rice (atual secretária de Estado do governo Bush no segundo mandato deste), Lewis Libby (chefe de gabinete do vice Cheney) e Donald Rumsfeld (que permaneceu no cargo de secretário de Defesa), são adeptos do raciocínio, que difere dos republicanos moderados (Collin Powell, ex-secretário de Estado do primeiro governo Bush e de pensadores como Kissinger), concebendo o uso do formidável poderio militar como recurso prioritário para fazer valer a vontade dos interesses do Estado norte-americano. Conforme artigo publicado por Nicholas Lemann, intitulado *The Next World Order*, que consta da *The New Yorker*, de 1º de abril de 2002, autais membros do governo Bush como Cheney e Wolfowitz, já em 1990, elaboraram um documento no qual se formulava

americano desde o final da Guerra Fria. Mas com os atentados de 11 de Setembro torna-se agora mais clara, como comprovam as invasões do Afeganistão e do Iraque, bem como da recorrente fricção com a Coreia do Norte (que detém poder nuclear). O regime internacional da não-proliferação nuclear, nessa conjuntura, serviria para fins de legitimar jurídica e internacionalmente, o chamado *congelamento do poder mundial* em um novo cenário pós-bipolaridade.

Dessa forma, tendo o *TNP* e a AIEA como eixos centrais, os Estados Unidos trariam novos argumentos para que resguardem para si (e para os demais quatro membros nucleares do Conselho de Segurança) a posse de arsenais. Enquanto isso, o terrorismo e o comportamento considerado não-confiável de certas nações quanto ao tema da não-proliferação (Síria, Irã, Coreia do Norte, Índia) serviriam para justificar que algumas poucas nações detenham grave recurso militar como o nuclear. Enquanto isso, para as demais nações deve ser juridicamente vedado o acesso a esta tecnologia, o que também teria suas implicações comerciais, tecnológicas e energéticas a médio e longo prazos.

Portanto, o grande objetivo norte-americano que tanto Bzdzinski quanto Kissinger e Samuel Huntington – enquanto intelectuais e homens que ajudaram a definir boa parte da estratégia e da diplomacia do país – é o de manter a liderança norte-americana para o século XXI em todos os campos da segurança internacional, sem exclusão da opção nuclear.

Da mesma forma, a não-proliferação da tecnologia de mísseis, tão polêmica quanto a nuclear, e que com ela se relaciona, em função dos vetores, faz parte da mesma estratégia das potências (nominadamente os EUA) de subordinar as potências médias aos regimes internacionais de Segurança. Além disso, por ser dual, a tecnologia nuclear, envolve a questão da autonomia tecnológica e do potencial que algumas nações do hemisfério sul teriam de tornar-se importantes exportadores de uma

as diretrizes para a política externa norte-americana para o pós-Guerra Fria. Entre elas constava o objetivo central de afirmar o país como a única superpotência, através de ações que impedisse outras nações ou alianças de tornarem-se potências concorrentes. Esta ênfase no poder militar e na atuação unilateral no campo diplomático, retirando poder e legitimidade política dos organismos internacionais, se contrapõem à visão dos republicanos tradicionais moderados (Kissinger, Powell, George Bush, o pai) e dos democratas (Clinton, Gore ou os mais antigos como Brzezinski ou Cyrus Vance) que preconizavam uma liderança do país – aliás, o ponto comum com os atuais detentores do poder nos EUA – mas a partir do *soft power*, de utilizar o poder que está contido na proeminência do país nas relações

tecnologia que será importante para o futuro no campo civil. Este seria o caso do interesse das grandes potências em garantir a não-proliferação para o caso brasileiro.

Assim, a não-proliferação nuclear é um componente da grande estratégia e da geopolítica norte-americanas que visa evitar o surgimento de fontes potenciais de riscos para os EUA ou um condomínio de poder que desafie sua atual liderança nas relações internacionais. O próprio Brzezinsky, de forma velada, menciona o exemplo sul-americano de controle e não-proliferação como um caminho a ser seguido. Ou seja, Brasil e Argentina, que renunciaram à alternativa bélica de uso da energia nuclear como forma de evitar uma corrida armamentista regional que comprometesse sua segurança.

Contudo, o autor aponta que em caso de não for seguido o exemplo sul-americano, estados desnuclearizados deveriam contar com a proteção do poder nuclear dos Estados Unidos ou dos demais membros permanentes do Conselho de Segurança. Nesse sentido, de forma sutil, legitima-se o direito de determinadas nações utilizarem e aprimorarem os arsenais atômicos, o que é vedado às demais. Existiria o temor de que a falta de controle da proliferação da tecnologia nuclear pudesse levar a que a mesma caísse em mãos pouco confiáveis como de certos países como os acima referidos ou de grupos terroristas.

Com o fim da Guerra Fria, seria de se esperar, do ponto de vista da visão idealizadora de um mundo de paz e prosperidade, o fim de todas as armas nucleares. Contudo, dentro da fria lógica do poder que rege o intercâmbio entre as nações, constata-se que vivemos em um ambiente cada vez mais conflitivo. A maximização de poder, no qual a principal potência, ao invés de garantir a estabilidade, tem sido a primeira responsável pelo recrudescimento de crises regionais ou surgimento de outras, é um dado da realidade que o governo George Bush demonstra. Observa-se, no mesmo sentido, os riscos de se utilizarem os regimes internacionais não com o fim de garantir uma paz efetiva, mas de gerar mais desigualdade concreta em termos de mensuração de poder material entre os países e de utilizar as estruturas hegemônicas (como Conselho de Segurança, OMC, OTAN, AIEA, TNP, ABM, entre outras) como inibidoras de políticas externas autônomas de países menos poderosos.

econômicas e financeiras, na tecnologia, na cultura de massas, nos centros de formação educacional e de intercâmbio, nos organismos internacionais e nas alianças estratégicas com outros pólos como a União Européia.

No mundo da inserção cada vez mais competitiva entre as nações, países que têm razoável capacidade de inserir-se de forma soberana no sistema internacional que, inobstante, renunciem a importantes recursos de poder, acreditando em uma contrapartida desinteressada por parte dos líderes do sistema internacional podem comprometer sua capacidade de influir no sistema, ficando relegados a um nível de subordinação. Isto constitui cálculo talvez mais arriscado do que uma hábil negociação para a manutenção de políticas que denunciem estas estruturas, como acontecia quando o Brasil se recusava a fazer parte do tratado de não-proliferação enquanto os cinco membros não se comprometessem com o completo desarmamento.

A despeito da crença de que a entrada para os inúmeros regimes propostos a partir das políticas dos EUA seria benéfica para o Brasil, que pretendia uma inserção competitiva na nova ordem global, o fato é que os óbices que se levantavam contra o *Tratado* continuam presentes (em que pese o chanceler Lampreia e o Presidente Cardoso terem opinião divergente) e o país, de forma concreta, não ganhou nada em termos de vantagens tecnológicas, comerciais, financeiras ou políticas.

A importância do país nas relações internacionais só diminuiu durante aquela década e a própria e importante Reunião de Brasília, de Chefes de Estado Sul-Americanos de 2000 – um importante fato positivo da diplomacia de FHC - sinalizou que o caminho de quase dez anos de uma diplomacia alinhada deveria ser revertida, em resposta aos revezes políticos e econômicos de políticas que privilegiavam o alinhamento subordinado e os fluxos de capital de curto prazo (crise de 1999), que vinham comprometendo o estratégico projeto do Mercosul, naquele momento.

Além disso, a despeito do entorno regional diverso do brasileiro, a Índia segue sendo uma potência nuclear que ainda não aderiu ao *TNP*. O mesmo se pode dizer de Israel. À falta de autonomia tecnológica soma-se certa ausência de atribuições que certamente caracterizam as potências que aspiram a fazer parte hoje do condomínio de poder que, liderado pelos Estados Unidos, caracteriza o sistema internacional conflitivo em que vivemos.

A falta do atributo militar maior – o nuclear – certamente dificulta tanto a posição brasileira de integrar um Conselho de Segurança reformado como o de ter maior posição de prestígio e poder nas negociações, quer sejam de segurança coletiva,

quer sejam de natureza econômico-financeira. Em audiência no Senado, o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, certa vez, afirmou, na presença do senador Aluizio Mercadante, que a ajuda financeira internacional para a Rússia e a maior facilidade para obter empréstimos em condições mais favoráveis do que o Brasil, devia-se, em parte, ao fato daquele país ser uma potência que detinha bombas nucleares.

Por fim, cabe mencionar a posição do embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, que abordou as implicações do 11 de Setembro para o Brasil¹³⁶:

Uma análise preliminar e introdutória aos problemas do 11 de setembro e do seu status na política americana e mundial confirmaria que, como quaisquer fenômenos históricos, estes possuem, ao mesmo tempo, elementos de ruptura e de continuidade. O mundo pós-11 de setembro não mudou, mas a agenda da política mundial modificou-se, não tanto pela ação em si dos terroristas como pela demonstração da vontade de poder da maior potência de nossa época. (BARBOSA, 2002).

O embaixador, em uma visão compartilhada com os demais estudiosos já referidos, afirma que os atentados não mudaram o sistema mundial, mas aceleraram tendências já em curso na década passada. A agenda internacional, condicionada pela liderança norte-americana, volta a priorizar os temas de segurança e defesa, agora de forma mais clara, oficial. Rubens Barbosa reconhece que o contexto dos atentados se deu em uma conjuntura de dez anos depois de contínua prosperidade econômica e final das restrições que a Guerra Fria impunha ao país.

Contudo, o autor, na mesma linha de Joseph Nye e do brasileiro Celso Lafer, superdimensiona a capacidade de liderança norte-americana. Não se objetiva esse tipo de análise, mas tão somente sublinhar as implicações para as opções de inserção internacional para o Brasil. Entretanto, pode-se afirmar que se existe de fato – e nisso todos os autores concordam – a intenção norte-americana de gerir a ordem mundial, parece que, na linha de pensamento de alguns autores, o poder dos EUA, ainda que demore décadas, tende a declinar, o que de forma alguma deixa de acarretar sérios riscos para a inserção mundial de países médios como o Brasil¹³⁷.

¹³⁶ BARBOSA, Rubens. Os Estados Unidos pós 11 de Setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. RBPI, n°45(1):72-91, UNB, Brasília, 2002.

¹³⁷ Tanto no Brasil como no exterior, a visão que mais nos parece plausível sobre o os Estados Unidos, tem relação com teses declinistas inauguradas por Paul Kennedy e que encontram eco em Emmanuel Todd e em autores brasileiros críticos do comportamento internacional dos EUA e da política exterior brasileira dos anos 1990 claramente subordinada a Washington, como Amado Cervo, Hélio Jaguaribe, Samuel Pinheiro Guimarães e Paulo Vizontini.

No campo da política externa americana, Barbosa assevera que:

O relacionamento entre dos EUA e as instituições multilaterais passa, nesse contexto (dos atentados), por uma fase de conflitos. O 11 de setembro acentuou uma tendência já visível na relação do governo Bush¹³⁸ com vários organismos e acordos internacionais, marcada pela preocupação com a preeminência do interesse nacional norte-americano e a aversão em aceitar constrangimentos em áreas consideradas como sensíveis do ponto de vista de Washington¹³⁹. Exemplos marcantes disso são as posições do governo norte-americano em relação ao Tribunal Penal Internacional, ao Protocolo de Kyoto e aos entendimentos sobre desarmamento (recusa do Protocolo de Verificação da Convenção sobre Armas Biológicas, do Tratado de Proibição de Testes Nucleares – CTBT, do Tratado sobre Mísseis Balísticos – ABM e do Protocolo de Montreal sobre Minas Terrestres. (BARBOSA, 2002)

Entretanto, se os Estados Unidos se sentem no direito de não participar de determinados organismos internacionais, exercem pressão política no caso do regime de não-proliferação nuclear. Aqui, Rubens Barbosa, embora não mencione explicitamente este regime, de forma acertada, trata do papel das armas nucleares no começo do século XXI em termos de sua importância estratégica para o governo Bush:

No campo militar, o desdobramento mais importante dos acontecimentos de setembro terá sido a intenção (não-oficialmente declarada) da administração dos EUA de introduzir uma nova concepção em sua doutrina estratégica para utilização da arma nuclear. Passou-se da doutrina da dissuasão retaliatória (consubstanciada na hipótese da MAD, ou seja, a *mutually assured destruction*) para uma de ‘dissuasão ofensiva’ que não excluiria a utilização da arma atômica em primeira instância mesmo na ausência de uma clara ameaça nuclear por parte de outro estado ou grupo (mas em presença de uma possível utilização de outras armas de destruição em massa, como poderiam ser os vetores químicos e biológicos) (BARBOSA, 2002).

Especialistas já mencionaram o perigo potencial dessa nova concepção para a própria segurança e estabilidade mundiais, inclusive do ponto de vista da não-proliferação e do desarmamento, uma vez que ela vem acompanhada da indicação de

¹³⁸ Em fins do ano 2000, o republicano George W. Bush foi eleito presidente dos EUA, numa eleição pontuada por denúncias de irregularidades, vencendo do democrata e vice de Clinton, Al Gore. O unilateralismo se fez presente na não ratificação do Tribunal Penal Internacional de Roma, no abandono do Protocolo de Kyoto, na invasão do Iraque à revelia das Nações Unidas, entre outros acontecimentos que podem ter potencializado os acontecimentos de setembro de 2001.

¹³⁹ Rubens Barbosa cita em nota nº15 do artigo referido, um relatório publicado em abril de 2002, pelo Institute for Energy and Environment Research e pelo Lawyers’Committee on Nuclear Policy, intitulado *The Rule of Power or the Rule of Law?: Assessment of U.S.Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, que discute a rejeição por parte dos EUA de uma série de acordos internacionais e as consequências disso sobre o fortalecimento das regras e das leis internacionais (*New York Times*, 4 de abril de 2002).

eventuais contendores neste campo, que seriam os Estados renegados, mas que inclui também os rivais estratégicos como Rússia e China. Além disso, após os atentados terroristas e a invasão do Afeganistão, passou-se a falar em “armas nucleares utilizáveis”. Segundo Barbosa, em caso de ataque, o governo Bush afirmou que *nenhuma* opção de resposta seria descartada.

Com o *Defense Authorization Bill*, do legislativo norte-americano, aprovado em 2001, determinou-se aos Departamentos de Energia e Defesa novos estudos sobre uso de armas nucleares subquilotônicas, ou seja, de emprego tático de batalha. Como bem salientou o embaixador, esse novo conceito de dissuasão terá impacto sobre a não-proliferação em um momento em que a maioria esmagadora dos atores internacionais, compostos de nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento, são desnuclearizadas, aumentando ainda mais o diferencial em termos de recursos de poder entre os Estados Unidos e demais potências mundiais e os países periféricos ao sistema (incluindo o Brasil)¹⁴⁰.

Em relação aos efeitos do 11 de Setembro sobre o Brasil e suas relações com a questão da não-proliferação, podemos assinalar a tendência de maiores pressões para a fiscalização do cumprimento, a nos ser exigido, das disposições de organismos internacionais como a Agência Internacional de Energia Atômica, no mesmo sentido do que tem sido feito junto a OPAQ – Organização para Proscrição de Armas Químicas¹⁴¹. Ao contrário do cenário que as autoridades brasileiras visualizavam em 1998, quando da adesão ao *TNP*, os anos posteriores se caracterizaram cada vez mais limitadores de uma estratégia de inserção internacional baseada apenas na crença de que a renúncia a projetos nacionais e a recursos de poder que lhes dessem respaldo político e diplomático traria benefícios para a posição relativa do país num sistema crescentemente conflitivo e concentrador de poder.

¹⁴⁰ A “Nuclear Posture Review”, que consiste num relatório confidencial elaborado pelo Pentágono e entregue ao Congresso americano em janeiro de 2002, foi revelada em matéria do jornal *Los Angeles Times*, de 9 de março. O teor do texto aborda as condições internacionais nas quais se legitimaria uma ação militar de caráter nuclear por parte dos Estados Unidos. Em outras palavras, um ataque nuclear seria preventivo e poderia ser lançado contra os *rogue states* – Síria, Líbia, Iraque, Irã, Coreia do Norte – e também, segundo este texto que o embaixador faz referência, a China e a Rússia, em uma postura que, de acordo com Rubens Barbosa, contrasta com as diretivas conhecidas da administração Clinton, que se preocupava com a ameaça de um ataque nuclear contra os EUA.

¹⁴¹ É o caso da interferência norte-americana para o afastamento do embaixador brasileiro José Maurício Bustani, então diretor da OPAQ, em 2002, com um precedente no campo do multilateralismo político de uso do voto de desconfiança.

Nesse sentido, a forma como a adesão ao *Tratado* tomou curso demonstra que o cálculo político feito não levou em conta que o país, justamente por situar-se longe das grandes tensões internacionais, teria condições de negociar a manutenção de uma política nuclear própria sem que isto implicasse em intervenção nos moldes como o atual governo americano estabeleceu para o que considera como “estados renegados”. Isto não quer dizer que a adesão não fosse desejável. Teríamos hoje maior poder de barganha, em função da conjuntura internacional? Esta resposta é difícil de ser respondida, levando-se em conta a política externa do atual governo brasileiro, de negociar, de forma mais vantajosa ou menos onerosa, a adesão a um tratado que ainda não espelha os ideais de igualdade jurídica das nações nem garante de toda a paz e estabilidade internacionais. Aparentemente, o unilateralismo dos EUA faz pensar que o poder de barganha brasileiro seria menor, caso a adesão se desse agora, mas isto não significa que não houvesse espaço para o Brasil negociar uma melhor posição internacional como condição para entrar para o TNP, em face do interesse de Washington querer demonstrar para o Irã e outros as “vantagens” de comprometimento com o regime da não-proliferação.

De qualquer forma, a busca da administração Bush pela não-proliferação traria condições para que, se o Brasil tivesse mantido seu afastamento do *TNP*, teria hoje condições de ter avançado mais em sua parceria nuclear com a Argentina, além de ter evitado que a polêmica das inspeções da AIEA sobre a usina de Resende ocorresse, em vista de que esse organismo não teria legitimidade para tanto, pelo direito internacional.

Em contrapartida, o país poderia negociar hoje benefícios concretos com o governo norte-americano, uma vez que os Republicanos tendem a ser mais pragmáticos. Levando-se em conta o compromisso da atual administração americana de pressionar aqueles países declarados “foras da lei”, a eventual pressão para que o Brasil, um tradicional país pacífico do mesmo hemisfério, completasse sua entrada para o regime da não-proliferação, poderia ser habilmente negociada.

Não obstante, o governo FHC, a fim de acelerar negociações nos campos da transferência de tecnologia e acesso a mercados para nossa economia, acreditou que o custo de aderir ao tratado era razoável. Pode-se concluir também que caso a adesão se

desse posteriormente a 1998, o Brasil seria um exemplo a ser demonstrado em termos de benefícios de tornar-se membro do *TNP*.

Isto seria positivo para o Brasil, uma vez que os Estados Unidos precisavam de um caso no qual um país entrasse no regime da não-proliferação sem que outras nações como Irã, Coréia do Norte, por exemplo, vissem nesse fato uma submissão à política norte-americana no processo de lidar com determinados países em relação à questão nuclear. Claro que isto dependia de aguardar uma conjuntura realmente mais favorável para que o Brasil optasse por fazer-se membro efetivo do *TNP*. Mas não foi isto o que ocorreu.

CONCLUSÃO

O processo político-diplomático que conduziu, entre os anos de 1997 e 1998, à adesão brasileira ao *Tratado de Não-Proliferação* de armas nucleares – o *TNP* – durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi um resultado concreto da mudança de projeto político interno e externo que caracterizou o país ao longo dos anos 1990. Na medida em que este processo significou o abandono do modelo nacional-desenvolvimentista, a política exterior teria que refletir essas mudanças.

O anterior modelo substitutivo de importações que buscava consolidar a industrialização do país embasou de forma lógica e coerente a conduta da política exterior pelo Itamaraty durante os últimos quarenta anos. Nesse sentido, pode-se inferir com grau relativo de segurança que o cenário internacional de mudanças iniciadas no começo da década de 1990, e que se prolongara durante os dois mandatos presidenciais de Cardoso, teve um efeito condicionante sobre as alterações da política externa brasileira como um todo, e na entrada brasileira para o tratado de 1968, em particular.

Levando-se em conta as circunstâncias concretas do começo da segunda metade daquela década, entre os anos de 1997 e 1998, quando se preparava a negociação de acordo bilateral com muitas das potências nucleares, mas em especial com os Estados Unidos, entende-se que se esperava algo concreto deste país na questão da transferência de tecnologia. No contexto de uma crise financeira internacional que em breve atingiria o Brasil, comprometendo, em boa medida, o modelo de inserção internacional elaborado pelas elites dirigentes do país desde a

ascensão de Fernando Collor de Mello e aprofundada de forma sistemática por Cardoso, compreende-se melhor a lógica e a racionalidade da assinatura e da ratificação de um tratado como o *TNP*.

O presente trabalho, ao pretender encontrar respostas racionais para este ato diplomático, buscou não apenas emitir juízos de valor sobre a conveniência e oportunidade da adesão, mas, sobretudo, traçar, a partir da reflexão sobre o cálculo político feito pelos responsáveis pelo tema, em especial o próprio Presidente e seu Chanceler, os motivos essenciais pelos quais se chegou ao resultado diplomático da ratificação.

Longe de esgotar este assunto, cabe, contudo sintetizar algumas conclusões acerca das implicações que levaram ao desfecho da entrada para o *Tratado*. Em primeiro lugar, para o governo brasileiro de então, a percepção que se tinha da aceitação dos termos do *Tratado*, tidos como suficientes para a participação brasileira, era de que o Brasil teria mais a ganhar fazendo parte do mesmo do que permanecer à margem por razões de defesa de uma soberania mais ampla em matéria de defesa.

Mas quais seriam estes motivos? Aparentemente vagos à primeira vista, tais motivos seriam de ordem de prestígio internacional junto aos atores estatais e organizações internacionais comprometidos com a transição para uma nova ordem mundial de caráter mais cooperativo e, em segundo lugar, a crença de que o alinhamento de posições com os Estados Unidos, em matéria de política internacional, conduziria a muitos benefícios. Acreditava-se que o Brasil deveria priorizar seus recursos diplomáticos em uma melhor posição negociadora em fóruns multilaterais como a OMC, a própria ONU (reforma do Conselho de Segurança), negociação em torno da ALCA e transferência de tecnologias.

Em política externa, normalmente, isto se traduz em busca de maior entrada no mercado da potência dominante, maior aporte de investimentos em nosso parque produtivo e maior desembaraço para estimular relações comerciais, financeiras e tecnológicas. Mas isto implicava em uma tentativa de parceria diplomática com os EUA, implicando no abandono das políticas nacionais que refletiam na ação diplomática do país, como era o caso das políticas nuclear, de informática e de exportação de tecnologia militar para terceiros países.

Assim, a década de noventa representa, para as opções de inserção internacional do Brasil em um novo sistema de relações interestatais um desafio no qual pouca margem de ação autônoma foi possível, não apenas pela estrutura do poder mundial, mas também pelos grupos de poder que assumiram a direção do Estado brasileiro como um todo, englobando não só o governo do Executivo, mas também o Legislativo, que voltou, com a redemocratização, a ter papel relevante nas relações exteriores do país.

Conclui-se, preliminarmente, que, se o grande cenário internacional foi um fator a influenciar as mudanças na política externa brasileira, fatores determinantes para as mudanças setoriais que ocorreram na ação diplomática do país estão mais próximos de circunstâncias internas. Circunstâncias estas como a emergência de novas elites ou grupos de poder em torno de novos objetivos de reestruturação da sociedade brasileira. Diluídos em grupos financeiros e empresariais, em agremiações político-partidárias com ressonância no Congresso Nacional, que se traduziram na formação de alianças para o surgimento de novos representantes do governo do Executivo.

Se, além disso, for levada em conta a relativa negociação com históricos grupos da burocracia estatal, comprometidos com um projeto realmente nacional e autônomo de desenvolvimento, o entendimento de como foi possível aceitar o abandono de certas posições diplomáticas, a situação se torna mais complexa. Setores das Forças Armadas, dos Ministérios das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, bem como demais grupos importantes, como CNPQ, e empresas ligadas ao campo da energia nuclear como NUCLEBRAS, foram, durante alguns anos, um *lócus* de resistência às mudanças quanto à política de enfrentamento da questão do *TNP*.

Talvez seja neste sentido que Paulo Wrobel (1996) tivesse pensado quando falou que a tradição dentro da burocracia estatal fez com que se levasse algum tempo até ser proposta, a partir do próprio Presidente Fernando Henrique, a idéia de que chegava o momento de ratificar o *Tratado*. Por isso, um tema como a adesão ao *TNP* que, dados os objetivos da nova elite brasileira no poder, que eram os de afastar todo e qualquer contencioso mais sério com a potência dominante do sistema, os Estados Unidos, somente foram solucionados ao final daquela década.

A entrada para o *TNP* representou, do ponto de vista de legitimidade jurídica internacional, a renúncia ao uso de armamentos deste tipo e as justificativas mais claras são as de que, no contexto de uma política externa historicamente pacífica e que busca a integração com o entorno regional sul-americano, o Brasil entende que as questões de segurança não são centrais na agenda diplomática do país. Ao menos, não como eram ao tempo da Guerra Fria e quando as Forças Armadas detinham o poder político no país.

Assim, a busca de eliminação de contenciosos com a potência norte-americana fez parte da percepção das elites dirigentes do país ao longo dos anos 1990, em especial durante seu maior período, o dos dois mandatos de FHC. No entanto, o processo de reformas estruturais do Estado brasileiro, que fora aplicado em parte, aliado à política econômica que não favorecia um programa de exportações, significou, na prática, uma renúncia à busca de novos mercados externos para a indústria nacional, o que em parte, inviabilizou o tipo de política exterior que se fazia até o governo Sarney.

Além do mais, a reorientação de prioridades da agenda diplomática brasileira, em direção a uma maior concertação com a América Latina, através do Grupo do Rio, do próprio desenvolvimento do MERCOSUL e da tentativa de criação de um espaço econômico a partir deste, na América do Sul, bem como as negociações com a ALCA, União Européia e OMC, deram maior destaque ao viés econômico da diplomacia nacional. No entanto, embora isto representasse efetivo avanço para nossa participação no comércio mundial, o caráter dessas iniciativas diferiam da época em que a diplomacia comercial do Itamaraty objetivava o desenvolvimento econômico e conquista de mercados. O próprio projeto que difere qualitativamente do antigo modelo de substituição, não trouxe as vantagens imaginadas no começo destes governos de Cardoso.

Se estas iniciativas diplomáticas eram necessárias, a falta de um projeto de desenvolvimento a partir do que Amado Cervo denominou de *Estado logístico*, não melhorou a inserção brasileira nos fluxos econômicos e financeiros aprofundados pela globalização. Pelo contrário, o passivo social só aumentou e o ganho da contenção inflacionária do Plano Real foi neutralizado por isto. Ademais, a crise cambial que se

abateu sobre o país naquele ano de 1999, um ano após a adesão ao *TNP*, mostrou a fragilidade do modelo inaugurado a partir de Collor, além de comprometimento do projeto de integração com a Argentina, visto que levou a aplicação dos programas de ajustes propostos pelo Banco Mundial e FMI às últimas conseqüências. Dessa forma, o eixo de nossa diplomacia, que é a parceria com a Argentina, ficou prejudicado durante o período analisado.

Portanto, os ganhos em política exterior, e que teriam reflexo no crescimento do país, como atração de capital, investimento, tecnologia, geração de emprego para resolver o passivo social de pobreza endêmica, e o prestígio pessoal da diplomacia de Cardoso, não parecem ter sido suficientes para compensar certas questões vistas como entrave para a inserção internacional do país no mundo pós-Guerra Fria. O advento da administração Bush, em finais do governo Cardoso, ensejou, por parte do Brasil, tímida, mas importante mudança, como a reunião de cúpula de Brasília em 2000.

Os atentados de setembro de 2001, por seu turno, tornaram claras as tendências de reconduzir as questões de segurança internacional ao primeiro plano das relações internacionais, em uma conjuntura na qual talvez o país tivesse maiores condições de negociar em termos favoráveis a adesão ao regime de não-proliferação que não havia em 1998. Certamente por suas credenciais de ator que tem na paz e segurança internacionais não só um princípio normativo de suas relações exteriores mas também efetivo exercício como nossa história diplomática recente comprova, o Brasil teria condições de obter da administração republicana mais concessões em caso de não ter aderido ao tratado ainda.

Na atual busca de legitimidade internacional na sua “luta contra o terror” e de romper o isolamento que seu governo criara desde 2000, George Bush, provavelmente, teria todo o interesse em mostrar a entrada do Brasil para o *TNP* como um exemplo a ser seguido por alguns Estados recalcitrantes (Irã, por exemplo) e seria favorável a conceder ao país vantagens materiais que beneficiariam nosso país, como concessões em termos de acesso ao mercado americano, suavização dos compromissos financeiros internacionais, tecnologias.

Além desta hipótese, pode-se fazer uma outra breve reflexão. E se o Brasil não tivesse assinado e ratificado o *Tratado* mesmo alguns anos após 1998, sob outra

presidência no Brasil e nos Estados Unidos? O unilateralismo norte-americano atual e seu recorrente uso da força deixam, à primeira vista, entrever a possibilidade de hostilidades contra atores estatais que permanecessem de fora do regime da não-proliferação. As recentes inspeções da AIEA, em princípio, parecem dar ensejo a esta percepção apressada.

Contudo, em política internacional, apesar das especificidades dos governos que se sucedem nos Estados-nações, sejam eles nações desenvolvidas e líderes do sistema, sejam países de porte médio, o que conta é o cálculo político de riscos e oportunidades que os modernos atores racionais fazem do cenário mundial, a partir de dados conjunturais e estruturais. Claro que, dependendo da visão que se tenha do mundo, este cálculo terá uma condução específica. No caso norte-americano, pouco provável seria que pressões insustentáveis contra o Brasil fossem feitas caso não aderíssemos a este tratado de não-proliferação, assim como ao CTBT.

Pressões certamente existiriam sobre o governo brasileiro, mas basta olhar o caso indiano para constatar-se que a condenação da comunidade internacional dos testes nucleares não obstou que a Índia prosseguisse com sua política nuclear própria e se recusasse a entrar para o *TNP*. Este país, próximo de Estados desafiadores da atual liderança dos Estados Unidos, como o Irã (embora membro do *TNP*, resiste às pressões para mudar seu programa nuclear), China e Rússia, teriam muito mais qualificativos do que o Brasil para ser visto como “ameaça”. Não obstante, o governo indiano parece ter escolhido manter maior grau de autonomia para sua política exterior.

Em situação de tensão regional que de fato não possuímos em nosso entorno, a Índia, sempre lembrada como nação que não fazia parte do *TNP*, não sofreu maiores pressões políticas por este motivo. No caso de Israel, não se pode traçar um paralelo com o caso indiano, uma vez que Tel Aviv é uma aliada estratégica de Washington, contanto com maior grau de soberania para manter um programa nuclear que conta com, pelo menos, dezenas de ogivas nucleares. Assim, se as potências nucleares não-declaradas (ou seja, que não integram o regime de não-proliferação) contam com relativa margem de manobra para prosseguir em suas pesquisas nucleares, por que as pressões internacionais sobre um país importante como o Brasil, com clara vocação pacífica, seriam de tal ordem a condicionar a ação diplomática do

país quanto ao *TNP*, retirando-lhe a liberdade para aceitar ou não fazer parte do tratado? A resposta é que o que foi determinante para a decisão de ratificar o tratado tem mais a ver com a vontade política brasileira do que com os sinais emitidos pelas grandes potências nucleares. Em última análise, a idéia de que o abandono de veleidades de potência militar traria maiores benefícios para um melhor posicionamento do país no cenário externo foi o que condicionou a adesão ao *TNP*.

Não se está querendo afirmar, contudo, que o sistema internacional, atualmente condicionado pelo unilateralismo norte-americano, seja de pouca importância para os cálculos racionais de vantagens e desvantagens feitos pela chancelaria brasileira e pela Presidência da República, durante a era FHC. O fato é que existem ameaças para a segurança brasileira, a despeito da idéia de que o entorno regional do país seja pacífico. O subcontinente é o menos tenso sem dúvida, mas isso não é o mesmo que afirmar que a América do Sul está isenta de futuros conflitos, no médio e longo prazos, num contexto internacional que se desagrega a cada momento.

Basta analisar o plano Colômbia e a questão da geopolítica da Amazônia. Pode-se acrescentar ainda que se o país não tivesse aderido ao *Tratado de Não-Proliferação*, isso poderia acarretar uma corrida armamentista na América do Sul. Contudo, cabe lembrar que, os dois principais países que detinham programas avançados no campo nuclear, o Brasil e a Argentina já haviam sinalizado para a comunidade internacional seu compromisso, pelos acordos bilaterais e regionais, de que o uso militar da energia nuclear era proibido no Cone Sul. Se as pressões persistissem, por parte das autoridades de Washington e da AIEA, elas visariam à possibilidade de exportação de energia nuclear, mas não do uso militar por parte de nações sul-americanas, o que os próprios governos militares já haviam excluído há muito tempo.

Por isso, as causas da adesão não devem ser buscadas unicamente na idéia das “pressões internacionais”, malgrado elas existissem. É importante salientar que o que havia era a crença de que as alterações do modelo econômico e de prioridades em nossa agenda diplomática, desde começo dos anos noventa, iriam trazer grandes vantagens para a inserção brasileira em um sistema internacional que ainda não tem todos seus contornos definidos. Por conseguinte, a pura e simples adesão ao *TNP*, a

despeito das pressões internacionais (que sempre existiram, desde 1968) não justificam, por si só, este importante gesto político que passou quase despercebido da mídia na época, tal a discricão com que foi conduzido por nossas autoridades.

Talvez, como já dito, o que de mais concreto possa ser levado em conta para a adesão tenha sido o acordo nuclear assinado com os Estados Unidos, aprovado por decreto legislativo nº. 67, de 25.08.99 pelo então presidente do Senado da República, Antônio Carlos Magalhães, celebrado dois anos antes, em 14 de outubro de 1997. Segundo o então Presidente norte-americano, Bill Clinton, a decisão do Brasil “dá um novo impulso aos esforços internacionais para deter a proliferação das armas nucleares e promover o desarmamento no mundo” (declaração da Casa Branca, 1998).

Certamente declarações como essa evidenciam um bom relacionamento com os Estados Unidos e certo aval do comportamento exterior do país. Entretanto, isto não é o que define vantagens em termos de acesso de mercados, investimentos de capitais produtivos e a apoio político em fóruns como a OMC ou no tema do Conselho de Segurança. Tais declarações de chefes de Estado exprimem mais a tradicional retórica da cortesia diplomática, em que pese o relacionamento a nível pessoal entre Clinton e Cardoso, que são amigos.

Isto demonstra a preocupação do governo brasileiro de então, com a imagem do país no exterior. Ou seja, quando se fala em inserção internacional, se quer afirmar que a oportunidade de negociações multilaterais e bilaterais, da concretização de bons negócios em termos de acesso a mercados, tecnologia e capitais dependeria, em boa medida, do equacionamento de pendências históricas que simbolizavam outro momento da diplomacia brasileira, ligado a um modelo alternativo de desenvolvimento da época da Guerra Fria e que se queria desvincular.

A crença de que a capacidade de um país influir em negociações internacionais seria tão importante quanto os fatores objetivos parecem justificar a entrada em regimes internacionais sem maiores resultados práticos que não sejam aqueles de ordem moral, de reconhecimento de bom comportamento do país, como se ainda carecêssemos de uma maioria para atuar no cenário global. Ainda que não seja um objetivo racional (e parece não o ser) o desenvolvimento de arsenais por parte de um país como o Brasil, a pura e simples adesão ao *TNP* representa, à luz das teses

do falecido embaixador Araújo Castro, aceitar a desigualdade política entre as nações de forma permanente e, o que é mais grave, renunciar à possibilidade jurídica que a recusa nos dava de, em tese, ter o direito pleno de experiências no campo nuclear, aceitando, dessa forma, uma espécie de tutela internacional em temas sensíveis da agenda diplomática.

Uma breve reflexão acerca das relações com os Estados Unidos pode ser a chave para entender melhor como a adesão ao *TNP* é emblemática das transformações que se operaram em nossa política exterior nos anos 1990. Então, todo e qualquer entrave no relacionamento entre os EUA e o Brasil deveriam ser encaminhados a fim do melhoramento dessas relações. Mas o que isto significou exatamente? Individualmente, é um país imprescindível para nossas relações econômicas e políticas. É o nosso principal mercado consumidor de produtos nacionais, parceiro nos campos da ciência e tecnologia e nossa principal fonte de investimentos diretos, além de ter um papel fundamental nas negociações com a comunidade financeira internacional. Inobstante, é justamente pelo interesse racional que a diplomacia norte-americana tem de manter as boas relações a fim de não perder nosso importante mercado, que pouco realista seria esperar que os EUA se fechassem para a economia brasileira caso não tivéssemos entrado para o *TNP*.

Assim, houve a certeza de que o Brasil havia defendido seus interesses nacionais no que considerava essencial. O campo da segurança e defesa, contudo, poderia ser objeto de negociação favorável aos Estados Unidos no que tange especificamente à questão nuclear como uma concessão brasileira pelo que se considerava uma quase vitória diplomática. O que era visto como um êxito, a obtenção do prolongamento das negociações hemisféricas, justificava a contrapartida da adesão ao *TNP*, sacrificando a questão da segurança nacional.

A concepção de, como foi visto no capítulo cinco, de que houve uma vitória nas negociações hemisféricas com os Estados Unidos, contudo, não significava que os termos propostos por esse país a respeito das condições da futura área de livre comércio tivessem se modificado conforme qualquer pleito da diplomacia brasileira. Em todo caso, esse processo, tendo sido visto como positivo, ensejou que o tema nuclear, não considerado prioritário, mas antes um entrave, fosse sacrificado.

Acertadamente, em relação aos tratados assinados antes do TNP, o autor Moniz Bandeira reitera que os acordos nucleares anteriores, negociados com a Argentina, o *Quadripartite* e o *Tratado de Tlatelolco*, foram motivados para criar um clima de confiança com Buenos Aires e como forma de garantir à comunidade internacional o uso pacífico da energia nuclear. Não foi a pressão dos EUA que justificaram estes acordos.

Conforme o historiador, o governo alemão, em cumprimento ao acordo nuclear com o Brasil de 1975, retirou de sua lista H sobre comércio exterior, a proibição de transferência de tecnologia sensível para nosso país visto que o *Tratado de Tlatelolco* e os que negociamos antes dele, davam suficientes garantias de salvaguardas abrangentes, ligadas ao uso não militar e de comércio regular de material nuclear.

Entretanto, Moniz Bandeira assevera que restrições por parte dos norte-americanos continuaram a existir, pois os EUA jamais apoiaram a idéia de que o Brasil poderia enriquecer o urânio, fato que se deu em 1987, assim como a construção do primeiro reator com esta tecnologia. Portanto, Washington procurava bloquear a compra de equipamentos e materiais que viabilizassem a continuidade do programa nuclear brasileiro. E não é só isso. Num contexto maior, de tornar o país dependente em matéria de segurança e defesa, restringir nossas pesquisas e desenvolvimento nos campos espacial, da missilística e do caso do avião de caça AMX.

O *Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear*, que visava, formalmente, capacitar o país na obtenção de combustível para fins de indústria naval e propulsão nuclear para o projeto do submarino da Marinha brasileira, ao desenvolver o urânio, que é matéria-prima para combustível de reatores nucleares, teve índice de 86% de nacionalização. Para o historiador, na medida em que o Brasil resistira às pressões para que aderisse ao *TNP*, tendo obtido êxito no domínio da tecnologia sensível e dual, nuclear e espacial, aumentavam as condições de desenvolver o submarino. Assim como a bomba atômica, este teria sido um projeto de determinados setores das Forças Armadas durante o regime militar e houve a percepção de que o essencial dos objetivos havia sido alcançado, numa idéia compartilhada por Paulo

Wrobel, em seu já referido artigo. Assim, para muitos, a recusa ao *TNP* era vista como simbólica.

Segundo esta opinião, ao chegar perto de atingir a condição de potência com capacidade nuclear, não haveria, na percepção de setores do Estado brasileiro dos anos 1990, em parte nas Forças Armadas, em parte no Itamaraty e nas forças políticas, razão para persistir em um comportamento reticente ao *TNP* que, sob a ótica desses setores influentes, era inócua e se prestava a inconvenientes com as grandes potências do sistema internacional. No plano estritamente técnico-científico, nomes respeitados como o dos cientistas Pinguelli e Goldemberg, há décadas já se posicionavam contra os objetivos dos projetos militares e alertavam para os riscos de acidentes com as usinas em um país com diversificada opção por outras fontes de energia renovável com menor risco ambiental.

Assim, vários eram os segmentos que cada vez mais viam a refutação ao *TNP* como inoportuna e sem sentido, até por que, para alguns, o argumento de que o tratado impediria a continuidade do programa nuclear em bases autônomas não teria razão de ser, em vista da alegação de que o próprio *Tratado do Tlatelolco* se convertera em obstáculo ao progresso tecnológico do país no campo nuclear. A persistente ação das potências industriais em bloquear o acesso brasileiro às importações de materiais necessários ao progresso do programa nuclear se aprofundou ao final da Guerra Fria, tendo como razão de ser a recusa brasileira ao *TNP*.

Estes países, contudo, prometiam ao Brasil que, em troca da assinatura e ratificação, teríamos facilidades de acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos. Esse é o contexto do tratado bilateral firmado com os Estados Unidos. Contudo, assevera-se que é de desconhecimento público se efetivamente está em curso a transferência de tecnologias ou o acesso a elas. A recente questão das inspeções da AIEA leva a crer que não. Além disso, outro compromisso de cunho abstrato, que era o de se desarmarem por completo como garantia do Brasil de não-proliferação, não foi cumprido até o momento, como já o dissemos.

Portanto, as "pressões" das potências, evidenciadas mais nas restrições às exportações de materiais existiram, mas não eram fatores condicionantes da adesão. Se o programa brasileiro já estava, na prática, sem grandes avanços, isto não mudaria

com a adesão. A possibilidade futura de reverter esse quadro com a cooperação com a Índia, África do Sul, China e Rússia, poderia nos ser favorável a longo prazo. Dessa forma, em que pesem as pressões das potências ocidentais, a adesão deu-se por uma leitura de que não eram desejáveis os custos políticos de refutar o *TNP*.

Ao se vislumbrar um cenário de relativo isolamento internacional, de restrições de acesso a mercados e investimentos, que comprometessem seu objetivo de contínua melhoria das relações com os Estados Unidos a fim de isso nos favorecer na inserção em um mundo globalizado, mais a crença na transferência de tecnologia sensível, Cardoso, e não necessariamente os EUA, via a questão do *TNP* como um obstáculo a ser superado. A entrada para o *TNP* era como uma demonstração de boa vontade do Brasil em eliminar uma posição de política externa que era de divergência com os norte-americanos.

Mas daí a considerar existência de pressões irresistíveis que constrangessem o país à adesão é não atentar para o realismo das negociações diplomáticas. O próprio Presidente Cardoso sabia disso. Sua intenção de ratificar era tão somente de dar mostras de um bom comportamento do país e a crença (esta sim, idealista) de que em troca teríamos acesso à tecnologia avançada e a um maior peso internacional. Mas o Presidente assim como seu chanceler, com boa dose de probabilidade e razoabilidade, sabiam perfeitamente que os EUA, caso não aderíssemos, não faria mais do que já vinha fazendo. A questão que torna esta adesão emblemática é que ela representa a ruptura final com um projeto de potência e de desenvolvimento que o Presidente nunca fez questão de esconder que seu objetivo era desmontar. Nisso reside a importância de entender o papel do *TNP* nas transformações da política externa brasileira em direção a um idealismo e a um alinhamento não-automático, mas utópico, no sentido de acreditar que ganharíamos concessões dos detentores do poder mundial apenas com gestos de boa vontade que diminuam nossos próprios atributos de poder.

É Amado Cervo, no último capítulo de sua obra, quem melhor elaborou uma análise crítica da política exterior como um todo, durante os anos de Cardoso no poder. Em um subtítulo de sua obra, no capítulo final *O sacrifício da segurança nacional*, o eminente historiador aponta de que forma o pensamento idealista se apropriou do

governo e do Estado, onde a política externa, da dimensão econômica para a da segurança, era um reflexo da opção pelo *estado normal*.

Para o autor, o próprio Itamaraty, em decorrência do fim da Guerra Fria, quando se acreditava, de forma um tanto ingênua, embora bem-intencionada, de que os temas clássicos de segurança dariam lugar à paz e à prosperidade econômica pela simples convergência com os pontos de vista da superpotência remanescente, teria se convertido a certa inspiração idealista de parte de seus quadros. Em razão disso, a chancelaria ter-se-ia apropriado da doutrina de segurança e da política de defesa, “deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área” (CERVO, 2001).

Este idealismo a que o autor se refere traduziu-se na adoção do conceito de segurança global ou coletiva, no sentido de fazer parte de pactos multilaterais em matéria de segurança e defesa. A cooperação neste campo com a Argentina vinha produzindo, uma política coerente e racional do ponto de vista da prioridade do Mercosul para a nossa diplomacia, numa tradição que se iniciara já em 1979. Em contrapartida, o mesmo não se pode dizer quando se trata de acordos com grandes potências em face das assimetrias de poder.

Existem várias formas das grandes potências enquadrarem o que Samuel Guimarães denominou de *grandes Estados periféricos*. A pressão internacional, dos Estados Unidos ou da AIEA, para a entrada brasileira para o *Tratado de Não-Proliferação* é apenas uma forma de tentar limitar nossa perspectiva de inserção no sistema mundial. Esta busca de enquadrar o pensamento estratégico brasileiro aos ditames da segurança coletiva tal como proposto pelos EUA, na forma de discursos de autoridades norte-americanas não significa que fosse tão forte a ponto de não restar outra opção diversa da adesão naquele ou em outro momento histórico. No entanto, no que diz respeito ao processo decisório feito pelo Presidente e seu chanceler, além da *crença em um sistema internacional mais cooperativo e baseado na ética*, ficava a percepção de que não havia outra alternativa lógica.

Considerando o projeto político brasileiro da época, de inserção internacional a partir da crença em uma relação privilegiada com os Estados Unidos e cuja condição para sua efetividade estava a eliminação dos antigos contenciosos dos quais o *TNP* era o mais emblemático, o governo Fernando Henrique, fez a leitura da conjuntura

internacional como indicando a necessidade de resgatar talvez a última das "hipotecas" com a comunidade internacional. Em outros campos, além da segurança internacional e da defesa, a agenda norte-americana se fazia (e se faz) sentir, no sentido de garantir que sua liderança não sofresse contestação diplomática. Também no âmbito das relações econômicas e financeiras multilaterais e regionais existe o objetivo de reestruturar a nova ordem global a partir da perspectiva de liderança norte-americana.

Os organismos como a OMC, o FMI, o Banco Mundial, o Banco Interamericano e a proposta de criação de uma área de livre comércio no hemisfério ocidental – ALCA- fazem parte de um conjunto de estruturas hegemônicas a fim de garantir mais um século de liderança norte-americana, com uma unipolaridade militar combinada com uma multipolaridade política e econômica compartilhada com os países do Grupo dos Sete. As organizações de segurança coletiva mundial e regional, por sua vez, completam o conjunto de macroestruturas e princípios de Direito Internacional a dar legitimidade a esta posição de poder para os EUA. Para compreender como o Brasil se movimenta no presente cenário mundial, não há como deixar de analisar o comportamento da principal potência que define este sistema.

É importante enfatizar que quando se afirma que o Brasil optou por uma inserção a partir de relativo alinhamento diplomático com os Estados Unidos, não se está dizendo que isto signifique uma renúncia ao objetivo de tornar o país mais forte e respeitado na comunidade internacional. O que ocorreu foi a renúncia aos recursos ligados ao campo de defesa e segurança nacionais para projetar a inserção internacional.

Assim, como bem aludiu Cervo, Fernando Henrique, que não era favorável ao alinhamento claramente automático e subordinado de Collor, preferiu conduzir o Brasil no concerto das potências a partir de outros qualificativos do país, como sua adesão aos regimes internacionais. Isto implicava na aceitação das novas regras econômicas internacionais e do desarmamento e não-proliferação. A partir de então, passou-se a acreditar no poder do Brasil entabular uma relação privilegiada com os Estados Unidos e com os principais países da Europa Ocidental, a partir do seu prestígio pessoal como intelectual e acadêmico que fora de esquerda, aproximando-se da *terceira via européia*.

Assim, para Cervo, utilizando sua diplomacia presidencial, Cardoso visava: à integração regional a partir do Mercosul; diversificar parceiros nas relações bilaterais e defender o multilateralismo junto às organizações econômicas e financeiras mundiais. A busca da condição de potência internacional para o país não estaria fora dos cálculos políticos de FHC. Mas este objetivo refletia o desejo de obter maior voz e participação política do Brasil no sistema decisório mundial sem valorizar o recurso aos atributos de segurança e defesa, que são estratégicos para as grandes potências como os Estados Unidos.

O maior peso do país nas relações internacionais deveria ser concedido ao Brasil a partir do reconhecimento, por parte dos países ricos, das condições geográfica e demográfica brasileiras, de décimo maior contribuinte da ONU e com legítimo direito a um assento permanente no seu Conselho de Segurança. O problema é que se acreditava que a mera concessão em matéria de temas sensíveis como a questão nuclear, ao demonstrar o comprometimento do país com o desarmamento, a paz e a segurança multilaterais, traria benefícios para a diplomacia econômica proposta por FHC. Pensava-se que apenas concessões unilaterais feitas pelo Brasil, em atributos importantes relativos à soberania, teriam, como efeito direto, um aumento do status internacional do país. Ocorre que os poucos anos depois do episódio da ratificação do tratado nuclear, demonstrariam que se imaginara um cenário mais pacífico e próspero para as nações em desenvolvimento do que realmente ocorreu.

Para o historiador Paulo Vinentini, na mesma linha de análise crítica de Cervo sobre o papel de Fernando Henrique nas alterações de nossa política exterior, o que comprometeu nossa inserção foi justamente o comprometimento do presidente em apostar em uma relação privilegiada e no abandono de um modelo de desenvolvimento que Collor já começara a desmontar anos antes. Tal estratégia não foi, contudo, feita de forma tão ingênua como pode parecer à primeira vista, pois tanto o Presidente como seu chanceler e secretário-geral, bem como o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, pelo seu profundo conhecimento das questões nacionais e do cenário mundial, optaram claramente por uma inserção baseada na parceria com os Estados Unidos.

Pelo histórico de nossas relações bilaterais, entretanto, sempre que deixávamos de barganhar condições favoráveis em tratados com os EUA, e em uma

conjuntura no qual a América do Sul, como um todo, ficara em segundo plano desde o fim da Guerra Fria, acabávamos fazendo concessões sem qualquer contrapartida concreta que beneficiasse nossa inserção internacional. O caso do *TNP* parece ser simbólico sob este aspecto. Não garantimos nenhuma posição de maior relevância no cenário externo como resultado de ter entrado para um tratado que, sob o ponto de vista das exigências de fiscalização, controle, e compromisso com a não-proliferação, já eram mais rígidos os acordos negociados com a Argentina, com a ABACC e AIEA e com a adesão ao Tratado do Tlatelolco.

Fernando Henrique, contudo, apostava que o Brasil poderia elevar sua posição internacional com base no exemplo que dava, ao se desarmar, além de renunciar à continuidade de projetos científicos de forma autônoma como vinha sendo feito no passado. O aspecto grave disso era abandonar a idéia de criar e desenvolver tecnologias próprias, como já salientado. Mais do que o aspecto militar, a renúncia a instrumentos que dariam poder de barganha nas relações com os EUA e demais potências, bem como de tornar-se exportador de bens sensíveis, retira os qualificativos concretos de se tornar uma potência econômica e política respeitável num sistema internacional que tende cada vez mais a se tornar uma espécie de *aristocracia ou elite* a partir de qualificativos como detenção da informática, dos novos materiais (vide Vale do Silício), da missilística, da indústria aeroespacial e com controle de órgãos chave como o Conselho de Segurança.

Nesse sentido é que podemos visualizar certo idealismo das autoridades que decidiram, a partir de um cálculo político de escolha da adesão como um custo aceitável. Considerando que manter-se fora do tratado de não-proliferação significaria o risco alto de isolamento internacional, Cardoso e Lampreia não consideraram ou, pelo menos, não avaliaram como positiva outras variáveis. A de que cada vez mais se comprova empiricamente, de que as atuais potências definidoras do sistema continuam a desenvolver programas de aperfeiçoamento de armas convencionais e não-convencionais (químicas, nucleares, etc.), de vetores (mísseis) como forma de assegurar, *in extremis* sua sobrevivência como unidade política soberana ou maximizar seus recursos de poder. O comportamento exterior dos Estados Unidos tem sido, desde 1990, de não desqualificar o uso da força como instrumento válido na política mundial.

Outro aspecto é que provavelmente tudo se manterá em relação ao *TNP* como o era na época da Guerra Fria, pois sete anos depois da adesão brasileira ao *Tratado*, como ainda o art. VI, que demanda a desnuclearização de todos os seus membros, não foi implementado pelos cinco detentores de arsenais. A criação do CTBT, que prevê completo banimento e desarmamento nuclear, assinado por maioria dos países, inclusive o Brasil, não confere garantias de que os cinco Estados nucleares irão se desfazer de suas armas. E isso, uma vez que as potências nucleares mantêm estes arsenais, é evidente por que o papel estratégico desses arsenais, com potencial de faixa de megatom (em poder dos EUA e da Rússia), de destruição de cidades inteiras, mantêm o seu papel dissuasório, de permanente ameaça de utilização assim como são garantia de posição privilegiada no sistema internacional.

Além disso, o governo brasileiro da época talvez não tenha levado em conta que, como se disse antes, a não-adesão não iria trazer, de forma automática e irresistível, retaliações por parte da comunidade internacional. O Brasil, ao contrário do que se depreende das declarações e discursos de Cardoso e de Lampreia, já havia dado sinais inequívocos de que se comprometia com a não-proliferação e com o uso pacífico da energia nuclear, tendo sido, desde os anos sessenta, seu defensor.

As boas relações pessoais entre os presidentes brasileiro e norte-americano e o interesse dos EUA nas negociações econômico-financeiras em torno do acesso ainda maior ao atrativo mercado consumidor brasileiro, que teve um papel de maior atração com a adoção da tarifa externa comum – TEC – no âmbito do Mercosul, não torna crível que aquele país fosse retaliar economicamente o Brasil caso não aderisse ao tratado. Talvez hoje, num ambiente de tensões internacionais, isso fosse demandado pelo atual governo Bush, que, não obstante seu conservadorismo e unilateralismo, não iria desconhecer a necessidade de fazer concessões ao Brasil como forma de mostrar o comportamento pacífico e respeitoso do país para com as regras internacionais como um modelo para nações tidas como recalcitrantes por Washington, como o caso iraniano.

Certamente, numa outra alternativa, até por se recusarem a integrar certos regimes e organismos internacionais, como o *Protocolo de Kyoto* ou como O tribunal Penal Internacional, os Estados Unidos de Bush fossem sensíveis a fazerem

concessões políticas e econômicas, hoje, ao Brasil que não foram obtidas quando da adesão. Ressalte-se que também era possível até maiores concessões a serem obtidas dos democratas, por serem comprometidos com um maior papel das organizações multilaterais e dos tratados internacionais. Ao terem interesse em que o Brasil fizesse parte do *TNP*, poderiam ceder em outros campos das relações internacionais como forma de compensação pela entrada brasileira ao tratado.

Mas tudo isso são conjecturas. O que é fato era a visão do *TNP* não como um tratado negativo aos interesses de nossa política externa e da política nuclear. A posição do Presidente Fernando Henrique e do Ministro de Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia deixam claro que a visão do *Tratado* como injusto e legitimador de duas classes diferenciadas de Estados, havia sido superada pelo fim da Guerra Fria e pelo compromisso da extinta URSS (depois Federação Russa) e dos EUA com as conversações em torno de desarmamento. Ocorre que o desarmamento se deu de forma parcial, restando intocados os arsenais de maior poder ofensivo. Os testes franceses na década passada demonstram o interesse, não só norte-americano, como dos demais cinco estados nucleares, em não renunciarem aos armamentos não-convencionais de destruição de massa.

Assim, por uma visão de que a eliminação desses entraves à relação com os Estados Unidos seria mais positiva para o melhor posicionamento nas relações internacionais, optou-se pelo que se considerava como uma alternativa mais facilitadora para aumentar o peso político do país no sistema internacional. Com isso, acreditava-se que as relações econômicas internacionais - a dimensão priorizada pela diplomacia brasileira do período - fosse ser beneficiada, ainda que seus resultados práticos sejam difíceis de serem aferidos até hoje, haja vista a escolha pelo *estado normal* ao invés de um *estado logístico*.

Nesse sentido, o Brasil apostou na segurança global, multilateral. Abandonando a concepção de criação de uma potência no sentido militar, com o descrédito do uso da força como opção válida de política externa, era de se esperar que fosse natural a adesão a pactos de erradicação de armas de destruição de massa. Esta foi a posição que justificou a adesão ao regime a não-proliferação (TNP, CTBT, NSG) no mesmo sentido do desarmamento convencional e não-convencional de outras

armas de destruição de massa (químicas e bacteriológicas) e fortaleceu o clima de confiança no desarmamento em relação à Argentina, com a construção de uma zona de paz e de desnuclearização.

Por ocasião da III Reunião do ZOPACAS – Zona de Paz de Cooperação do Atlântico Sul – que congrega também a África do Sul, que igualmente aderiu ao TNP no começo dos anos 1990, foi decidido no Brasil, em 1994, local do encontro, durante o governo Itamar Franco, que seria adotada uma Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul. A entrada do Brasil para o CBTB e o NSG deu-se no ano de 1996, dois anos antes da adesão ao TNP, pelo que também alguns autores como Paulo Wrobel, em obra já citada, entendiam a adesão de 1998 como o próximo passo lógico para o país tornar-se membro de todos os tratados que integram o chamado regime internacional da não-proliferação nuclear, o que também é utilizado como uma das razões pelo chanceler Lampreia. Isso criou, todavia, uma espécie de confiança desmedida no desarmamento e não-proliferação como garantia de melhor posição internacional para o Brasil.

Portanto, consoante Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2000), a desnuclearização do Cone Sul, que era objetivo do governo brasileiro no passado, evoluiu, a partir do governo Cardoso para o desmonte do sistema nacional de segurança, significando, tal opção política, em verdadeira renúncia ao realismo na arena internacional. Além disso, a crença de FHC quanto às expectativas de fixar um ordenamento regulatório multilateral para a segurança do mundo não se concretizou.

Sob este aspecto, os historiadores assinalam que o documento intitulado *Política de Defesa Nacional*, de 1996, teria uma ambivalência entre as concepções do realismo e do idealismo, assim como quanto à competência das autoridades diplomáticas, militares e de outras instituições civis no que diz respeito à implementação das diretrizes, que são mais princípios gerais, denotando certa falta de concepção e mesmo pensamento estratégico. Assim, o emprego de meios de dissuasão e defesa não estariam claramente definidos neste documento emanado da Presidência da República.

Como bem analisou, Cervo apontou que a transição do paradigma do Estado desenvolvimentista para outro tipo de projeto político, no contexto da consolidação das

instituições democráticas, permeou e norteou, enquanto objetivos centrais, tudo o que poderíamos denominar de objetivos setoriais em política externa, nos quais a adesão encontra sua racionalidade, ainda que certas conseqüências políticas talvez não tenham pesado no processo decisório. O autor denomina de limites à utopia *kantiana* os acontecimentos que se precipitaram sobre o sistema internacional a partir do 11 de Setembro, legitimando o uso da idéia do combate ao terrorismo como um valor a justificar o uso da força mesmo à revelia do Direito Internacional, trazendo a guerra como tema central da política mundial novamente. Nesse sentido, a adesão brasileira ao *TNP*, no contexto maior do fim do projeto desenvolvimentista que norteava a ação diplomática autônoma e pragmática, significou o afastamento do setor militar do processo decisório nacional em matéria de defesa e segurança e de cooptação de quadros da chancelaria, compreende-se o valor simbólico de ações como a adesão de 1998.

Como faz parte de um todo, não bastaria, por exemplo, deixar o Brasil de fora do MCTR, o que ocorreu antes da adesão ao *Tratado de Não-Proliferação*. Renunciou-se também à produção de mísseis e vetores, sem os quais não há grande eficácia de uso eventual de ogivas. Simbolicamente, o último ato em matéria de defesa e segurança foi justamente a ratificação, trinta anos após a elaboração do tratado que ainda hoje é o núcleo do regime internacional da não-proliferação.

Infelizmente, o 11 de setembro, no plano da segurança global, e, alguns anos antes, a crise cambial brasileira, em si mesma um reflexo da adoção de um projeto de Estado normal que fica fragilizado frente às crises especulativas externas, demonstraram os limites da crença de que demonstrações de bom comportamento internacional. Estas, por significarem a fragilização dos atributos de poder de um ator estatal anulam eventuais vantagens em outros campos da ação diplomática e comprometem, futuramente, alegados ganhos em termos de maior posição do país no sistema. Isso, por si só, é quase a negação da política internacional em sua acepção clássica, uma vez que aliena às potências estrangeiras a capacidade de defesa e segurança que deveriam caber às forças de defesa nacionais.

Em suma, o grande cenário mundial de fim da Guerra Fria engendrou fatores e circunstâncias externas de modo a influenciar na mudança de postura do Brasil na

questão nuclear. Em outras palavras, o abandono, pelo Brasil, de um modelo de inserção internacional foi favorecido pelo aumento qualitativo de poder que os Estados Unidos tiveram com a mudança que se processou no sistema internacional. Mas o redirecionamento diplomático feito por Fernando Henrique e Luiz Felipe Lampreia em direção aquele país representou uma opção autônoma a partir da leitura de que as relações econômico-financeiras seriam a dimensão privilegiada, num aprofundamento das opções de alinhamento que surgiram na era Collor. O sacrifício dos programas autônomos de defesa e segurança, bem como de desenvolvimento de tecnologia nacional são uma consequência lógica dessa escolha vista por seus responsáveis como racional e realista. Nesse contexto, o abandono da postura crítica ao *TNP* se coadunava com a estratégia geral da diplomacia de Fernando Henrique Cardoso.

Contudo, o abandono dos atributos clássicos do poder militar, não significou, ao contrário do que Cardoso e seu chanceler imaginaram, uma melhor posição do país no cenário global. A crise cambial de 1999 é, nesse sentido, apenas o efeito visível da aposta em um modelo econômico frágil e na crença em participar dos grandes mecanismos decisórios centrais do sistema partindo apenas do bom comportamento brasileiro de participação nos regimes internacionais. Fatos posteriores, nos anos seguintes, comprovariam que a situação econômica do país não se alterou significativamente. Além disso, temas como o total desarmamento das potências, a não-proliferação, a transferência de tecnologia sensível e a reforma do Conselho de Segurança da ONU permanecem sem solução, opondo, após a emergência do unilateralismo dos republicanos, nos EUA, países ricos e todos os demais atores da comunidade internacional. Os atentados de 11 de setembro e a invasão do Iraque representam uma tendência ao aumento das tensões no campo da segurança internacional.

O recente episódio das inspeções da AIEA na usina brasileira de Resende, bem como o relativo fracasso da Conferência de Exame do *TNP*, realizada em maio de 2005, com pressões sobre o governo iraniano e sobre o Brasil para a adoção de um protocolo adicional, demonstram suas contradições com os programas para a pesquisa e desenvolvimento de arsenais nucleares norte-americanos são justificáveis em face do “terrorismo”. O cenário conflitivo que logo surgiria nas relações internacionais, assim,

parece não ter sido considerado nos cálculos da decisão política brasileira de 1998 de, pelo menos, procurar negociar a adesão. Acreditava-se, portanto, ao final do século XX, em um cenário muito mais favorável ao Brasil do que emergiria no começo do XXI. Entretanto, as oportunidades que o governo democrata de Bill Clinton representaria em termos de negociação limitaram-se com os novos republicanos no poder.

Não obstante, ao se afirmar que o país renunciou aos seus legítimos atributos de soberania, não se está denunciando a globalização nem tampouco se fazendo apologia à militarização e ao uso da bomba. Pelo contrário, a adesão brasileira ao *Tratado de Não-Proliferação*, ao contrário do que se possa imaginar, não pode ser vista, da forma que foi realizada, como positiva em vista da renúncia à bomba e da desmilitarização da América do Sul. Isto já havia sido garantido por uma rede de acordos mais rígida que o *TNP* e baseada em séria cooperação com aquele que deveria ser o parceiro estratégico preferencial do Brasil. Não há hoje como pensar a inserção do país sem a sincera parceria com a Argentina.

O que está em jogo é que a entrada para o *TNP* representou o coroamento de uma tendência que, em que pese sua boa intenção de melhorar a imagem do país, apenas enfraqueceu mais ainda o núcleo do Estado brasileiro. Nesse sentido, a busca pela renovação da agenda diplomática brasileira como forma de garantir um melhor posicionamento do país nas relações internacionais é a chave para entender os motivos da adesão brasileira ao *TNP*. O Estado brasileiro, não obstante, interpretou as tendências da nova ordem mundial em termos de benefícios para sua política exterior, sem levar em consideração, em seus cálculos políticos, de que a nova postura assumida frente ao tratado de não-proliferação representou, em realidade, uma importante diminuição do poder de barganha a que nenhuma nação que aspire integrar o diretório central do sistema internacional pode abrir mão. Representou certa invigilância de se relegar a defesa e a segurança do país a um plano menor, nos cálculos políticos realizados nos anos 1997 e 1998.

REFERÊNCIAS

ACORDO de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear. *Diário Oficial da União*, 26 ago. 1999.

ALPEROVITZ, Gar. *Diplomacia atômica: O uso da bomba atômica e o confronto do poder americano com o soviético*. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército/ Saga, Coleção General Benício, vol.75, tradução de Flávio Pinto Vieira, 1969.

ALLISON, Graham T. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown, 1971.

ALVIM, Carlos Feu. *Guerra não é solução para a proliferação de armas de destruição em massa. Desarmamento e segurança coletiva ao invés de defesa contra mísseis: o uso somente pacífico da energia nuclear*. Disponível em: <http://ecen.com/eee36/uso_pacifico_da_energia_nuclear.htm>. Acesso em: 10 ago. 2004.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro das relações exteriores: a adesão ao tratado de Tlatelolco. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Ministério das Relações Exteriores. n. 74. 1 sem. 1994, p.101-104.

_____. Pronunciamento do junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: FONSECA Jr. Gelson. *O Brasil no conselho de segurança das Nações Unidas*. 1998-1999. Testes Nucleares no Sul da Ásia. Brasília, IPRI/FUNAG, Col. Itinerários, 2002, p.285-289.

_____. O TNP e o tripé nuclear. *Folha de São Paulo*. 9 maio 2005.

A POLÍTICA nuclear na nova república. *Revista de Política e Estratégia*, v.III, n.1, p.134-141, SP, 1986.

ARAÚJO CASTRO. *Araújo Castro*. Desarmamento e Segurança Internacional (textos originais são de 1968 e 1970) O Problema da Não-Proliferação Nuclear; Desarmamento; As nações Unidas e o Desarmamento. Cap. II . Brasília: UNB, 1982. (Coleção Itinerários).

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. UNB, 1979.

ATTUCH, Leonardo. *Saddam, o amigo do Brasil: negócios bilionários e a bomba que brasileiros e iraquianos sonhavam fazer*. Rio de Janeiro: Qualitymark,

AZAMBUJA, Marcos Castrito de. Desarmamento: posições brasileiras. In: FONSECA JR. G. e CARNEIRO LEÃO, V. (Org.), *Temas de política externa brasileira*. Brasília/ São Paulo: FUNAG, Ática, 1989, p.180.

BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil- Estados Unidos no contexto da globalização: a rivalidade emergente*. Vol. II, São Paulo, SENAC, 1998.

BARBOSA, Rubens. *Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil*. Brasília, RBPI, FUNAG, ano 45, n.1, 2002. p. 72-91.

BATISTA, Paulo Nogueira. O acordo nuclear Brasil – República Federal da Alemanha In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v. 4, Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

BATISTA, Paulo N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?, *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra. v.1, n.4, mar. 2003.

BELL, Cora. *A doutrina Truman: a Guerra Fria declarada*. História do Século 20. V. 5. Editora Abril, 1975.

BÔER, Nicolas. Assimetrias psicológicas e conceituais das estratégias de dissuasão nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, n.2, p.271-283, SP, 1985.

BOLTON, John R. A nova estrutura estratégica: resposta às ameaças do século XXI. Agenda de Política Externa dos EUA, jul. 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota oficial*. Terceira sessão da comissão preparatória da VII conferência para a revisão do tratado de não-proliferação das armas nucleares. Intervenção do observador permanente da Santa Sé junto da ONU, D. Celestino Migliore. Nova Iorque, 27 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.energiatomica.hpg.ig.com.br/itamaraty.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota para a imprensa*. O Ministério das Relações Exteriores divulgou em 06.04.2004 nota respondendo à matéria do jornal americano "The Washington Post" que acusa o Brasil de impedir uma inspeção da Agência Internacional de Energia Elétrica (AIEA) na planta de beneficiamento de urânio

em Resende (RJ). Disponível em: <http://www.inesap.org/pdf/PressRelease-feb03_pt.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2003.

BRASIL esconde instalação nuclear, diz Washington Post. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/04/printable/040404_postamt.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota conjunta do MD e do MRE sobre o programa nuclear brasileiro*. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/noticias/?ID_MATERIA=279>. Acesso em: 10 ago. 2004.

BRZEZINSKY, Zbigniew. *The great chessboard: american primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books, 1997.

BRZEZINSKY, Zbigniew. *The choice: global domination or global leadership*. Perseus Books Group, New York, 2004.

CALVOCORESSI, Peter. *O Novo equilíbrio do poder. História do Século 20*. V. 5. Ed. Abril. 1975.

CAMARGO, Sônia e OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior (1973-74)*. São Paulo: Convívio. 1988.

CAMPOS, Roberto. *Patriotada ou paranóia?* In: _____. *Lanterna na Popa*. V. 2. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001. p. 863-867.

CANANI, Ney A. G. *Política externa no governo de Itamar Franco, continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCH, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República*. Brasília, RBPI, FUNAG, ano 44, nº. 1, 2001.

_____. *Reforma política: prioridades e perspectivas para a nação brasileira*. *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília, vol.6, março de 1999. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS/Default.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

_____. *Palestra sobre política externa brasileira*. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/eventos_p_00804.htm>. Acesso em: 10 set. 2004.

_____. *Documento sobre política de defesa nacional e discurso sobre política de defesa* *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília. Vol. 1, n. 2, dezembro de 1996.

Disponível em: <http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS/Default.htm>. Acesso em: 19 ago. 2005.

CASTRO, Marcus F. de. De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição. *Cadernos do REL*, Brasília, n. 20, p. 1-64, 2001.

CARVALHO, de Joaquim F. *A polêmica do urânio enriquecido*. Disponível em: http://www.farolbrasil.com.br/arquivos/pe_energia_nuclear.htm. Acesso em: 10 ago. 2004.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Estratégia e Defesa (1969-1990). In: ALBUQUERQUE, José A. G., (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, v. IV.

CAVAGNARI, Geraldo L. Avaliação e perspectivas de P&D militar. In: *Política Externa*, v. 3, n. 1, jun.-jul.-ago. 1994, p.17-33.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lestat. O teorema da exclusão e o corolário Nabuco. *Carta Internacional*, FUNAG-USP, ano IX, n. 104, out. 2001, p.7-10.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil: adaptação à ordem global: a política exterior desde 1990 – a dança dos paradigmas*. UNB, Brasília, 2001.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Brasília, RBPI, IBRI/FUNAF, 2002.

CLARKE, Richard. A questão nuclear e o desarmamento: a visão norte-americana. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, p.52-63, SP, 1985.

COALIZÃO da nova agenda para o desarmamento nuclear divulga comunicado conjunto na 56ª assembléia-geral das nações unidas. Disponível em: http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_0810_2.htm Acesso em: 10 ago. 2004.

COIMBRA, Guilhermina L. *História do desenvolvimento nuclear do Brasil*. (Coimbra, 2000), site desconhecido da internet. Acesso em: 5 fev. 2005.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. A política externa brasileira. Brasília, 5 nov. 1999. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/sei/pale-sg.htm>. Acesso em: 23 jan. 2000.

COUTO E SILVA, G. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

CRAIG, Gordon A.; GEORGE, Alexander L. *Force and statecraft: diplomatic problems of our time*. 3.ed.. New York.Oxford University Press. 1985.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANTAS, S. T. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr. *Contending theories of international relations: a comprehensive survey*. Chapters 7-11. p. 264-600. 5. ed. New York. Longman, 2001.

DUARTE, Sérgio. *Sétima conferência de revisão do TNP: saiba mais sobre o TNP*.

Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/history/2005/05050429_interatividade.shtml>

DUARTE, Cláudio Sérgio S. Artigo sobre a assinatura e ratificação do TNP. *Carta Internacional*, USP, n. 65, ano VI, julho de 1998, p.7.

DUNNIGAN, James F. *How to make war: a comprehensive guide to modern warfare for the post-cold war era*. William Morrow and Company, Inc., 3.ed. New York, 1993.

EL-BARADEI, Mohamed. *A proliferação de armas atômicas*. Disponível em: <<http://online.expresso.clix.pt/common/services/imprimir.asp?id=24742608>>. Acesso em 10 ago. 2004.

ESCODÉ, Carlos. *Grã-Bretanha, Estados Unidos y la declinación. Argentina. 1942-1949*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1983.

EUA querem que Brasil assine protocolo nuclear. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/04/printable/040405_nuclear2rg.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2004.

FELÍCIO, José Eduardo M. Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na nova equação de poder internacional. In: FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. *Temas de política externa II*, v. 1, Brasília: FUNAG, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2ª edição, 1997.

FELÍCIO, J. E. M.; FUJITA, E. S.; NETO, A. E. Z. O tratado de não-proliferação nuclear (TNP). *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias1/rev13.htm>> Acesso em: 10 ago. 2004. (10/08/2004)

FERREIRA, Oliveiros S. Guerra nuclear, guerra convencional e sistemas periféricos de defesa. *Revista de Política e Estratégia*, v.1, n.1, p.137-144, SP, 1984.

GARCIA, Eugênio V. *O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)*. Brasília, RBPI, IBRI/FUNAG, ano 40, No. 1, 1997.

GAULTHER, Jean-Claude. *O renascimento da opção nuclear*. Revista Brasil Nuclear. ano 9, n. 25, jun-ago/2002.

GIBSON BARBOSA, Mário. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992, p.150-152.

GOERTZEL, Ted. *Fernando Henrique Cardoso e a reconstrução da democracia no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOLDEMBERG, José. As conseqüências da guerra nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, n.2, p.256-270, SP, 1985.

_____. O tratado de não-proliferação. *O Estado de São Paulo*, 28 abr. 2004.

GORBACHEV, Mikhail. *Perestroyka: novas idéias para o meu país e o mundo*. São Paulo: Best Seller, 1987.

GRABENDORFF, Wolf. O Brasil e a não-proliferação nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, v.III, n.4, p.272-311, SP, 1986.

GRAY, Colin S. A geopolítica da guerra nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, v.III, n.4, p.545-596, SP, 1986.

GUILHON DE ALBUQUERQUE, José Augusto. *A política externa do governo FHC*. Mimeo, junho de 2001.

GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*, Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed.da Universidade/UFRGS, 1999.

HELE, Desmond King. *O início da corrida espacial*. História do Século 20. V. 6: A Era Nuclear. Ed. Abril, 1975.

HIRST, Monica. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 38, n.1, p. 5-23, 1995b.

HOBBSBAWN, *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*, São Paulo: Cia. Letras, 2000.

HOLUM, J. Alguns princípios de controle de armamentos para a era pós-Guerra Fria. *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília. Vol. 1, n. 1, maio de 1996. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS/Default.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

HOME, Charles Douglas. *Armas nucleares*. História do Século 20. V.6: A Era Nuclear. Ed. Abril, 1975.

JAGUARIBE, Helio. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

KISSINGER, Henry. *La diplomacia*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica. 1996.

_____. *Nuclear weapons and foreign policy*. New York: Harper & Row, 1957.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.; HOFFMANN, Stanley. *After the cold war*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, v. 1.

LAFER, C. A. *Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. O mundo mudou. *O Estado de São Paulo*, 16 set. 2001. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2003.

LAMAZIÉRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*, Brasília: IRBR-FUNAG - Centro de Estudos Estratégicos, originalmente de 1998, p.35-59, também publicada na coleção do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Jornal do Brasil*, 08.01.95, p.11 In. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 1995, MRE.

_____. Um decálogo para reflexão, *Folha de São Paulo*, 25.06.95, p.1-3

_____. O Brasil e o TNP, *O Estado de São Paulo*, 01.07.97. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/sei/tnp-min.htm>. Acesse em 20/04/2001.

_____. *A política externa do governo FHC: continuidade e renovação*. Brasília, RBPI, IBRI/FUNAG, ano 41, n.2, 1998.

_____. Bons resultados da política externa em 1997. *Carta Internacional*. NUPRI/USP, São Paulo, ano VI, n.59, jan.1998, p.16.

_____. *Discurso por ocasião da cerimônia de entrega do Instrumento de adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (1)*. Washington, 18 set. 1998. Disponível em:

< <http://www.mre.gov.br/sei/adetnp.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2004.

_____. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p.372-394.

_____. O Brasil e o mundo no século XXI. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília vol.6, março, 1999. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS/Default.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

_____. LAMPREIA rejeita sonho de potência mundial. *Folha de São Paulo*. 24 abr. 2000.

LEI n. 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Plano Nacional de Desestatização.

LEVITSKY, M. O novo Brasil: um parceiro viável para os Estados Unidos. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília, vol.1, n.5, set.1998. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS1/Rev.5.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

LIMA, Paulo Tarso, Flecha de. A relação Brasil-Estados Unidos. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília, vol.1, n.5, set.1998. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS1/Rev.5.htm> .Acesso em: 19 ago. 2005.

LOBHAUER, Christian. A ratificação do acordo nuclear e o TNP. In: _____. *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 146-151.

MAGNOLI, Demetrio. *Política internacional, política eterna Brasileira: condicionantes e delineamentos – soberania e diplomacia: a questão nuclear*. 3. ed. IRBR/MRE.FUNAG/BRASÍLIA/2004. Unidade IV.

MATTOS, Carlos de Meira. *A Amazônia e a discussão estratégica*. Disponível em: <<http://brasil.iwarp.com/dissuasao.html>>. Acesso em: 10 ago. 2004.

MELLO, Albuquerque Celso. *Direito Internacional Público*. A Guerra Nuclear: armas nucleares. 13. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001. vol II. cap. LXVI, n. 640, 2001. p. 1525-26

MORGAN, Roger. *O U2 e a crise cubana*. História do Século 20. V.6: A Era Nuclear. Ed.Abril, 1975.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 6 th. ed. New York: McGraw-Hill, 1985.

MYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams. Militares, diplomatas e política externa no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. V. IV, NUPRI/USP/2000. p. 204-206.

NASSER, Filipe. As ogivas de Dâmocles: o fracasso da conferência de revisão do TNP. Disponível em: <<http://www.odebatedouro.com.br/editorial66html>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

NEVES, Léo de Almeida. *Energia nuclear para fins pacíficos*. Disponível em: <<http://brasil.iwarp.com/energia.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2004.

NYE, Joseph. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2001.

_____. U.S. power and strategy after Iraq. In: *Foreign Affairs*, Jul./Aug., 2003. p. 60-61.

_____. U.S. power and strategy after Iraq. *Foreign Affairs*, v. 82, n.4 jul./ago. 2003.

NOTA sobre a VI conferência de exame do tratado de não-proliferação nuclear (TNP). Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_2305_1.htm>. Acesso em: 10 ago. 2004.

NUCLEAR age peace foundation. Nota para a imprensa, 2003. Disponível em: <<http://www.wging peace.org>> Sta.Bárbara, California, USA.

O BRASIL na era nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, n.1, p.83-94, SP, 1984.

OLIVEIRA, Amâncio J. e ONUKI, Janaina. *Brasil, MERCOSUL e segurança regional*, RBPI, IBRI nº43, 2000, p. 121-122.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de Oliveira. A política externa na era FHC: os princípios que norteariam a condução da diplomacia. In: *Internacional*, ano II, nº18, dezembro de 2002.

OLIVEIRA, Odete Maria. *A questão nuclear brasileira: jogo de mandos e desmandos*. Florianópolis, 1989.

_____. *A integração nuclear Brasil-Argentina, uma estratégia compartilhada*. Florianópolis. UFSC, 1996.

_____. *Descaminhos do Brasil Nuclear*. Ijuí: Unijuí, 1999.

PAWEL, Ernest. *The great debate: theories of nuclear strategy*. Garden City, New York: Doubleday, 1965.

PECEQUILO, Cristina S. Afirmação doméstica e projeção internacional: a política externa no Brasil no pós-guerra fria. *Cadernos de Ciência Política*. n 1. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

- _____. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- PEREIRA, Analúcia D. *A nova república diante do reordenamento internacional: rupturas e continuidades na política externa do governo José Sarney (1985-1990)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2002.
- POLÍTICA externa e defesa: o caso brasileiro. *Revista de Política e Estratégia*, p.319-322, v.II, n.2, SP, 1985.
- PINHEIRO, Letícia. A omissão pragmática: a diplomacia brasileira na guerra das Malvinas. *Revista Política e Estratégia*. Brasília, 1985.
- PRESIDENTE George W. Bush: EUA mantêm firme compromisso com o TNP. *E-Journal USA*. Agenda de Política Externa, março de 2005. 10.08.2005
- PRESSÃO nuclear americana pode ter razões comerciais. Disponível em: <<http://www.aben.com.br/texto/fonte9-09.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2004.
- PREZA, Cláudio L. *Uma política externa órfã: a política externa de Fernando Collor de Mello*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCH, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- REBELO, Aldo. A política nuclear será redesenhada. *Revista Brasil Nuclear*. Ano 11, se./out. 2004.
- ROBERTS, Adam. *Desarmamento: os primeiros passos*. História do Século 20. V.6:A Era Nuclear. Ed. Abril, 1975.
- SAGAN, Carl. O inverno nuclear. *Revista de Política e Estratégia*, vol.II, n.2, 222-255, artigo originalmente publicado na *Foreign Affairs*, de 1984.
- SAGAN, Scot D. *The perils of proliferation: organization theory, deterrence theory, and the spread of nuclear weapons*. International Security, vol. 18, No. 4, 1994, Edited by the Center for Science and International Affairs, Harvard University.
- SANDERS, Jackie Wolcott. Como fortalecer o TNP. *E-journal USA*, Agenda de política externa, março de 2005.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história*. Vol.2. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 aos nossos dias). Brasília. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, 2001.
- SCHUBERT, Klaus Von. A questão nuclear e o desarmamento: uma visão europeia. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, n.1, p.64-79, SP, 1985.

SEGRILLO, Ângelo, *O fim da URSS e a nova Rússia, de Gorbachev ao pós-Yeltsin*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SEITENFUS, Ricardo S. Para uma nova política externa brasileira. Cap. 6.5. A questão nuclear, p.165. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SENNES, Ricardo Ubiraci, Um ano de política externa brasileira. *Revista Parcerias Estratégicas*. Brasília, ano VI, n.60, fev.1998, p.14-15. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/Revista/PARCERIAS/Default.htm>>. Acesso em 10 ago. 2005.

_____. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. 1996. Dissertação (Mestrado, em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1996.

SILVA, Carlos Eduardo Lins. Política e comércio exterior. In: LAMOURNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens *A era FHC, um balanço*. São Paulo: Ed. Cultura Associados, 2002. p. 295-330.

SILVA, M. C. Heloísa. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979, Brasília. RBPI, FUNAG, 2003.

_____. *Da substituição de importações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Othon L. P. Interesse econômico. Brasil pode recusar protocolo adicional de energia nuclear. *Revista on-line*. Consultor Jurídico. Disponível em: <www.conjur.com.br>.31/08/2005. Acesso em: 11 ago. 2005.

SLEVIN, Peter. Brazil shielding uranium facility. *Washington Post*. Sunday, 19 abr. 2004.

SPEKTOR, Matias. *Ruptura e Legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais).- Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais. Universidade Federal de Brasília, UNB, 2002.

SOARES, Guido F. S. A guerra nuclear e o direito. *Revista de Política e Estratégia*, v.II, n.2, p.292-310, SP, 1985.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A bomba e o pecado original. *Carta Internacional* . São Paulo. NUPRI/USP, ano VI, n. 65, jul. 1998.

TANNENWALD, Nina. Stigmatizing the bomb – origins of the nuclear taboo. *International Security*, v. 29, n.4, Spring, 2005. p 4-49.

TODD, Emmanuel. *Após o império: ensaio sobre a decomposição do sistema americano*. Lisboa: Edições 70, 2002.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998. p. 87

TRATADO de não-proliferação nuclear. Disponível em:
<<http://www.energiatomica.hpg.ig.com.br/npt1.htm>> Acesso em: 10 ago. 2004.

TRATADO de não-proliferação nuclear. Disponível em:
<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/desarmamento/nuclear.asp> Acesso em: 10 ago. 2004.

TRATADO sobre a não-proliferação de armas nucleares: encaminhamento de mensagem ao congresso. Disponível em:
<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/desarmamento/tratado.asp>. Acesso em 10 ago. 2004.

VARGAS, Everton V. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. Brasília, RBPI, FUNAG/IBRI, ano 40, n. 1, 1997.

VELLOSO, J. Política nuclear e política exterior do Brasil: dois eixos e uma cadência. Disponível em: <http://www.odebatedouro.com.br/editorial_html>. Acesso em: 19 ago. 2005.

VIGEVANI, Túlio e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, A Política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. UNESP/CEDEC. IV Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política., 21-24 de julho de 2004, PUC.RJ.

VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951-1964*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *A primeira guerra mundial*. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

_____. *A guerra do Vietnã*. Porto Alegre, UFRGS, 1996.

_____. *O sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo*. Brasília, RBPI, FUNAG/IBRI ano 40, n,1, 1997.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: UFRGS, Porto Alegre, 1998. p. 91 e 114.

_____. *História do século vinte*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

_____. *A guerra fria*. História do Século XX, vol. 2: O tempo das crises: revoluções, fascismos e guerras. Daniel Aarão Reis Filho, Jorge Ferreira, Celeste Zenha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo: política internacional de 1989 a 2002*. 2. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

_____. *História do povo brasileiro: relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____. *A guerra fria: o desafio socialista a ordem americana*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world-system*. New York, Academic Press, 3 volumes, 1974, 1980, 1989.

WALTZ, Kenneth N. *Man, the state and war*, New York, ColumbiaUniversity Press, 1959.

_____. *Theory of international politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1979.

_____. *Nuclear myths and political realities*. American Political Science Review, 84. 1990; p.732.

_____. *The use of force: military power and international politics. Fifth edition*. Edited by Robert J. Art and Kenneth N. Waltz, Rowman e Littlefield Publishers, Inc., 1999.

WALTZ, Kenneth N. & SAGAN, Scot. D. *The spread of nuclear weapons: a debate*. New York and London: W.W.Norton, 1995.

WATSON, C.J.H. *A bomba atômica*. História do Século 20. v.5. Ed. Abril,1975.

WEISS, Leonard. *Nuclear-Weapons states and the Grand Bargain* Arms Control Association – Arms Control Today, dez. 2003, Arms Control Association, Washington DC, USA. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2003_12/Weiss>. Acesso em: 10 jun. 2005.

WROBEL, Paulo S. A diplomacia nuclear brasileira: a não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p. 27-159, jan.-jun. 1993.

_____. *A política nuclear brasileira*. Projeto Sessenta Anos de Política Externa do Brasil, MRE/USP, São Paulo.

_____. *O Brasil e o TNP: resistência à mudança?* Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.18, n. 1, p. 143-156, janeiro/junho 1996.

_____. *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a nuclear weapon: free zone.* 1991. Tese (Doutorado). Kings College, University of London, 1991.

_____. *Counterproliferation: a view from South America*, cap.5, 1994.

ANEXOS – Trechos de discursos e documentos oficiais

ANEXO 1: Tratado de não-proliferação de Armas Nucleares – Presidente da República

(...) «A questão que se apresentava naturalmente ao Governo neste momento diz respeito precisamente a deixar ainda mais claros os nossos compromissos com o desarmamento e a não-proliferação nucleares, aderindo ao TNP.

A conclusão foi afirmativa. E nós chegamos a ela após uma cuidadosa reflexão no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Queria compartilhar com os Senhores e com o País algo dessas reflexões.

Muito mudou desde o fim da Guerra Fria. O mundo de hoje é fundamentalmente diferente do que era há trinta anos. Há uma convergência cada vez maior sobre os objetivos do desarmamento e da não-proliferação nucleares.

O Brasil quer inserir-se ativamente nesse processo. Era tempo de reavaliar, com pragmatismo e serenidade, a posição brasileira frente ao TNP. Era tempo de decidirmos influenciar o processo de dentro. Não podíamos mais permanecer de fora, isolados e imobilizados.

Sabemos que o TNP por si só não representa uma solução definitiva para o problema da arma nuclear.

Ele foi concebido, no final dos anos sessenta, como uma solução provisória. Os países não-nucleares comprometeram-se a não adquirir armas atômicas. Em troca, as cinco potências nucleares prometeram facilitar o intercâmbio de tecnologia nuclear para fins pacíficos e a negociar o desarmamento nuclear.

Muitos países, inclusive o Brasil, mantiveram inicialmente uma atitude crítica em relação ao TNP, por considerar discriminatórios os termos do Tratado. Era uma crítica essencialmente correta, sobretudo porque a corrida armamentista nuclear representava um descumprimento das obrigações das potências nucleares.

Mas isso também está mudando. Assistimos atualmente a uma inversão da corrida armamentista. Os acordos de redução de armas nucleares entre os Estados Unidos e a Rússia prevêem, pela primeira vez, cortes significativos, que já vêm sendo implementados. Esses cortes deveriam ser ainda mais rápidos, e envolver todas as cinco potências nucleares, mas pelo menos o sentido do processo agora é o correto. E o próprio processo tem gerado uma pressão adicional da opinião pública mundial em favor do desarmamento completo.

A bomba atômica vem perdendo legitimidade jurídica e importância política. Antes, a arma nuclear estava no centro do planejamento militar das superpotências. Pensava-se que a bomba era necessária para alcançar a condição de potência.

Hoje, ao contrário, a bomba atômica é vista apenas como fonte de riscos, custos e incertezas. Mesmo nas potências nucleares, a opinião pública vem reconhecendo que a bomba apenas aumenta a insegurança.

Ao mesmo tempo, países não-nucleares, mas fortes em produção econômica e em comércio, com coesão social e estabilidade política, conquistaram grande influência nas relações internacionais.

Estes são fatores essenciais de poder no mundo de hoje: competitividade e coesão social. É para isso que devemos dirigir todos os nossos esforços.

A Corte Internacional de Justiça, o mais alto órgão judiciário internacional, determinou que há uma obrigação jurídica não apenas de negociar, como diz o TNP, mas de concluir o processo de desarmamento nuclear.

Por isso, ingressar no TNP não é uma manifestação de resignação com o armamentismo nuclear. Ao contrário, será mais uma contribuição do Brasil para a causa do desarmamento e da não-proliferação.

O TNP mudou, tornando-se mais universal, dinâmico e participativo. A partir de 1992, muitos países nele ingressaram, de forma que o TNP é hoje o tratado com maior aceitação internacional na história, num total de 185 membros, o mesmo número que a Carta da ONU. Todos os nossos vizinhos e todos os nossos principais parceiros internacionais são membros.

Só estão fora do Tratado cinco países. Destes, quatro alegam razões específicas, políticas ou de segurança, para não entrar. O quinto é o Brasil.

Nossa ausência não é compreendida. Pelo contrário, gera a perplexidade de nossos parceiros, até mesmo porque as críticas que sempre fizemos aos aspectos discriminatórios do TNP são compartilhadas pela maioria dos membros do Tratado. E porque temos uma história de luta pelo desarmamento, que só poderemos prosseguir se pudermos influir nas discussões, participando integralmente delas.

O TNP deixou de ser um instrumento de validade temporária e teve sua vigência prorrogada indefinidamente. Seu caráter dinâmico foi reforçado. Estabeleceu-se uma lista de princípios e objetivos de não-proliferação e desarmamento nuclear e um mecanismo de exame e revisão semi-permanente, pelo qual os membros verificam em conjunto o cumprimento dos objetivos do TNP.

O TNP é agora um foro ativo de desarmamento e não-proliferação, como manda o seu artigo VI. E pode ser um foro importante para o desenvolvimento da cooperação para usos pacíficos da energia nuclear, como especifica o seu artigo IV.

O Brasil, como não é membro, não pode participar desse processo, falar nesse foro, influenciá-lo. E isso não corresponde a seu peso e papel no cenário internacional, nem, estou certo, ao desejo da sociedade brasileira.

Ausentando-se do Tratado, o Brasil nada ganha. Entrando, nada perde, até porque já assumimos compromissos de não-proliferação na Constituição de 1988 e em outros acordos.

Mas, ao ingressar no TNP, o Brasil pode ganhar muito, em termos de projeção internacional e participação em mecanismos de decisão. Estamos fortalecendo ainda mais as nossas credenciais e a nossa credibilidade.

Temos de renovar e fortalecer constantemente nosso compromisso com o desarmamento e a não-proliferação em todos os campos, especialmente o nuclear.

Vamos continuar a trabalhar pelo desarmamento geral e completo, em bases de equilíbrio e segurança. Vamos fazê-lo dentro do Tratado, atuando para corrigir seus desequilíbrios, ao lado de nossos principais parceiros.

É o que se espera de um membro responsável da comunidade internacional.

É o que se impõe a um país que, como o Brasil, quer dar uma contribuição relevante para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Não é uma questão de Governo. É uma questão de Estado.

E é, sobretudo, o que deseja a sociedade brasileira.» (...)

(...) «Se nós não assinamos antes, foi porque não queríamos a discriminação e queríamos o desarmamento. Se nós assinamos agora, continuamos não aceitando a discriminação, mas continuamos, ainda com mais força, querendo o desarmamento nuclear completo e que, portanto, alcance as potências nucleares e aquelas potências que ainda não são confessadamente nucleares, mas que todos sabemos que têm nos seus arsenais artefatos que, com muita facilidade, se transformam em artefatos nucleares.» (...)

Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da cerimônia de assinatura da mensagem que envia o Tratado sobre Não-Proliferação de Armas Nucleares ao exame do Congresso Nacional. Brasília, DF – 20/6/1997



DECRETO Nº 2864, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1998

Promulga o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição,

Considerando que o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares foi assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968,

Considerando que o ato multilateral em epígrafe foi oportunamente aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 65, de 2 de julho de 1998,

Considerando que o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares entrou em vigor internacional em 5 de março de 1970,

Considerando que o Governo brasileiro depositou o Instrumento de Adesão do referido Tratado, em 18 de setembro de 1998, passando o mesmo a vigorar para o Brasil, em 18 de setembro de 1998,

DECRETA:

Art. 1º O Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968, apenso por cópia a este Decreto, deverá ser executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de dezembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Luiz Felipe Lampreia

Tratado Sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares

Os Estados signatários deste Tratado, designados a seguir como Partes do Tratado;

Considerando a devastação que uma guerra nuclear traria a toda a humanidade e, em consequência, a necessidade de empreender todos os esforços para afastar o risco de tal guerra e de tomar medidas para resguardar a segurança dos povos;

Convencidos de que a proliferação de armas nucleares aumentaria consideravelmente o risco de uma guerra nuclear;

De conformidade com as resoluções da Assembléia-Geral que reclamam a conclusão de um acordo destinado a impedir maior disseminação de armas nucleares;

Comprometendo-se a cooperar para facilitar a aplicação de salvaguardas pela Agência Internacional de Energia Atômica sobre as atividades nucleares pacíficas;

Manifestando seu apoio à pesquisa, ao desenvolvimento e a outros esforços destinados a promover a aplicação, no âmbito do sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica, do princípio de salvaguardar de modo efetivo o trânsito de materiais fonte e físséis especiais, por meio do emprego, em certos pontos estratégicos, de instrumentos e outras técnicas;

Afirmando o princípio de que os benefícios das aplicações pacíficas da tecnologia nuclear - inclusive quaisquer derivados tecnológicos que obtenham as potências nuclearmente armadas mediante o desenvolvimento de artefatos nucleares explosivos - devem ser postos, para fins pacíficos, à disposição de todas as Partes do Tratado, sejam elas Estados nuclearmente armados ou não;

Convencidos de que, na promoção deste princípio, todas as Partes têm o direito de participar no intercâmbio mais amplo possível de informações científicas e de contribuir, isoladamente ou em cooperação com outros Estados, para o desenvolvimento crescente das aplicações da energia nuclear para fins pacíficos;

Declarando seu propósito de conseguir, no menor prazo possível, a cessação da corrida armamentista nuclear e de adotar medidas eficazes tendentes ao desarmamento nuclear;

Instando a cooperação de todos os Estados para a consecução desse objetivo;

Recordando a determinação expressa pelas Partes no preâmbulo do Tratado de 1963, que proíbe testes com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água, de procurar obter a cessação definitiva de todos os testes de armas nucleares e de prosseguir negociações com esse objetivo;

Desejando promover a diminuição da tensão internacional e o fortalecimento da confiança entre os Estados, de modo a facilitar a cessação da fabricação de armas nucleares, a liquidação de todos seus estoques existentes e a eliminação dos arsenais nacionais de armas nucleares e dos meios de seu lançamento, consoante um Tratado de Desarmamento Geral e Completo, sob eficaz e estrito controle internacional;

Recordando que, de acordo com a Carta das Nações Unidas, os Estados devem abster-se, em suas relações internacionais, da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou agir de qualquer outra maneira contrária aos Propósitos das Nações Unidas, e que o estabelecimento e a manutenção da paz e segurança internacionais devem ser promovidos com o menor desvio possível dos recursos humanos e econômicos

mundiais para armamentos.

Convieram no seguinte:

Artigo I

Cada Estado nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se a não transferir, para qualquer recipiendário, armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, assim como o controle, direto ou indireto, sobre tais armas ou artefatos explosivos e, sob forma alguma assistir, encorajar ou induzir qualquer Estado não-nuclearmente armado a fabricar, ou por outros meios adquirir armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, ou obter controle sobre tais armas ou artefatos explosivos nucleares.

Artigo II

Cada Estado não-nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se a não receber a transferência, de qualquer fornecedor, de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, ou o controle, direto ou indireto, sobre tais armas ou artefatos explosivos; a não fabricar, ou por outros meios adquirir armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, e a não procurar ou receber qualquer assistência para a fabricação de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares.

Artigo III

1. Cada Estado não-nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se a aceitar salvaguardas - conforme estabelecidas em um acordo a ser negociado e celebrado com a Agência Internacional de Energia Atômica, de acordo com o Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica e com o sistema de salvaguardas da Agência - com a finalidade exclusiva de verificação do cumprimento das obrigações assumidas sob o presente Tratado, e com vistas a impedir que a energia nuclear destinada a fins pacíficos venha a ser desviada para armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares. Os métodos de salvaguardas previstos neste Artigo serão aplicados em relação aos materiais fonte ou férteis especiais, tanto na fase de sua produção, quanto nas de processamento ou utilização, em qualquer instalação nuclear principal ou fora de tais instalações. As salvaguardas previstas neste Artigo serão aplicadas a todos os materiais fonte ou férteis especiais usados em todas as atividades nucleares pacíficas que tenham lugar no território de tal Estado, sob sua jurisdição, ou aquelas levadas a efeito sob seu controle, em qualquer outro local.

2. Cada Estado, Parte deste Tratado, compromete-se a não fornecer:

a) material fonte ou fértil especial, ou

b) equipamento ou material especialmente destinado ou preparado para o processamento, utilização ou produção de material fértil especial para qualquer Estado não-nuclearmente armado, para fins pacíficos, exceto quando o material fonte ou fértil especial esteja sujeito às salvaguardas previstas neste Artigo.

3. As salvaguardas exigidas por este Artigo serão implementadas de modo que se cumpra o disposto no Artigo IV deste Tratado e se evite entravar o desenvolvimento econômico e tecnológico das Partes ou a cooperação internacional no campo das atividades nucleares pacíficas, inclusive no tocante ao intercâmbio internacional de material nuclear e de equipamentos para o processamento, utilização ou produção de material nuclear para fins pacíficos, de conformidade com o disposto neste Artigo e com o princípio de salvaguardas enunciado no Preâmbulo deste Tratado.

4. Cada Estado não-nuclearmente armado, Parte deste Tratado, deverá celebrar - isoladamente ou juntamente com outros Estados - acordos com a Agência Internacional de Energia Atômica, com a finalidade de cumprir o disposto neste Artigo, de conformidade com o Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica. A negociação de tais acordos deverá começar dentro de 180 (cento e oitenta) dias a partir do começo da vigência do Tratado. Para os Estados que depositarem seus instrumentos de ratificação ou de adesão após esse período de 180 (cento e oitenta) dias, a negociação de tais acordos deverá começar em data não posterior à do depósito daqueles instrumentos. Tais acordos entrarão em vigor em data não posterior a 18 (dezoito) meses depois da data do início das negociações.

Artigo IV

1. Nenhuma disposição deste Tratado será interpretada como afetando o direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e de conformidade com os Artigos I e II deste Tratado.

2. Todas as Partes deste Tratado comprometem-se a facilitar o mais amplo intercâmbio possível de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica sobre a utilização pacífica da energia nuclear e dele têm o direito de participar. As Partes do Tratado em condições de o fazerem deverão também cooperar - isoladamente ou juntamente com outros Estados ou Organizações Internacionais - com vistas a contribuir para o desenvolvimento crescente das aplicações da energia nuclear para fins pacíficos, especialmente nos territórios dos Estados não-nuclearmente armados, Partes do Tratado, com a devida consideração pelas necessidades das regiões do mundo em desenvolvimento.

Artigo V

Cada Parte deste Tratado compromete-se a tomar as medidas apropriadas para assegurar que, de acordo com este Tratado, sob observação internacional apropriada, e por meio de procedimentos internacionais apropriados, os benefícios potenciais de quaisquer aplicações pacíficas de explosões nucleares serão tornados acessíveis aos Estados não-nuclearmente armados, Partes deste Tratado, em uma base não discriminatória, e que o custo para essas Partes, dos explosivos nucleares empregados, será tão baixo quanto possível, com exclusão de qualquer custo de pesquisa e desenvolvimento. Os Estados não-nuclearmente armados, Partes deste Tratado, poderão obter tais benefícios mediante acordo ou acordos internacionais especiais, por meio de um organismo internacional apropriado no qual os Estados não-nuclearmente

armados terão representação adequada. As negociações sobre esse assunto começarão logo que possível, após a entrada em vigor deste Tratado. Os Estados não-nuclearmente armados, Partes deste Tratado, que assim o desejem, poderão também obter tais benefícios em decorrência de acordos bilaterais.

Artigo VI

Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.

Artigo VII

Nenhuma cláusula deste Tratado afeta o direito de qualquer grupo de Estados de concluir tratados regionais para assegurar a ausência total de armas nucleares em seus respectivos territórios.

Artigo VIII

1. Qualquer Parte deste Tratado poderá propor emendas ao mesmo. O texto de qualquer emenda proposta deverá ser submetido aos Governos depositários, que o circulará entre todas as Partes do Tratado. Em seguida, se solicitados a fazê-lo por um terço ou mais das Partes, os Governos depositários convocarão uma Conferência, à qual convidarão todas as Partes, para considerar tal emenda.

2. Qualquer emenda a este Tratado deverá ser aprovada pela maioria dos votos de todas as Partes do Tratado, incluindo os votos de todos os Estados nuclearmente armados Partes do Tratado e os votos de todas as outras Partes que, na data em que a emenda foi circulada, sejam membros da Junta de Governadores da Agência Internacional de Energia Atômica. A emenda entrará em vigor para cada Parte que depositar seu instrumento de ratificação da emenda após o depósito dos instrumentos de ratificação por uma maioria de todas as Partes, incluindo os instrumentos de ratificação de todos os Estados nuclearmente armados Partes do Tratado e os instrumentos de ratificação de todas as outras Partes que, na data em que a emenda foi circulada, sejam membros da Junta de Governadores da Agência Internacional de Energia Atômica. A partir de então, a emenda entrará em vigor para qualquer outra Parte quando do depósito de seu instrumento de ratificação da emenda.

3. Cinco anos após a entrada em vigor deste Tratado, uma Conferência das Partes será realizada em Genebra, Suíça, para avaliar a implementação do Tratado, com vistas a assegurar que os propósitos do Preâmbulo e os dispositivos do Tratado estejam sendo executados. A partir desta data, em intervalos de 5 (cinco) anos, a maioria das Partes do Tratado poderá obter - submetendo uma proposta com essa finalidade aos Governos depositários - a convocação de outras Conferências com o mesmo objetivo de avaliar a implementação do Tratado.

Artigo IX

1. Este Tratado estará aberto a assinatura de todos os Estados. Qualquer Estado que não assine o Tratado antes de sua entrada em vigor, de acordo com o parágrafo 3 deste Artigo, poderá a ele aderir a qualquer momento.
2. Este Tratado estará sujeito à ratificação pelos Estados signatários. Os instrumentos de ratificação e os instrumentos de adesão serão depositados junto aos Governos do Reino Unido, dos Estados Unidos da América e da União Soviética, que são aqui designados Governos depositários.
3. Este Tratado entrará em vigor após sua ratificação pelos Estados cujos Governos são designados depositários, e por 40 (quarenta) outros Estados signatários deste Tratado e após o depósito de seus instrumentos de ratificação. Para fins deste Tratado, um Estado nuclearmente armado é aquele que tiver fabricado ou explodido uma arma nuclear ou outro artefato explosivo nuclear antes de 1º de janeiro de 1967.
4. Para os Estados cujos instrumentos de ratificação ou adesão sejam depositados após a entrada em vigor deste Tratado, o mesmo entrará em vigor na data do depósito de seus instrumentos de ratificação ou adesão.
5. Os Governos depositários informarão prontamente a todos os Estados que tenham assinado ou aderido ao Tratado, a data de cada assinatura, a data do depósito de cada instrumento de ratificação ou adesão, a data de entrada em vigor deste Tratado, a data de recebimento de quaisquer pedidos de convocação de uma Conferência ou outras notificações.
6. Este Tratado será registrado pelos Governos depositários, de acordo com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

Artigo X

1. Cada Parte tem, no exercício de sua soberania nacional, o direito de denunciar o Tratado se decidir que acontecimentos extraordinários, relacionados com o assunto deste Tratado, põem em risco os interesses supremos do país. Deverá notificar essa denúncia a todas as demais Partes do Tratado e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, com 3 (três) meses de antecedência. Essa notificação deverá incluir uma declaração sobre os acontecimentos extraordinários que a seu juízo ameaçaram seus interesses supremos.
2. Vinte e cinco anos após a entrada em vigor do Tratado, reunir-se-á uma Conferência para decidir se o Tratado continuará em vigor indefinidamente, ou se será estendido por um ou mais períodos adicionais fixos. Essa decisão será tomada pela maioria das Partes no Tratado.

Artigo XI

Este Tratado - cujos textos em inglês, russo, francês, espanhol e chinês são igualmente autênticos - deverá ser depositado nos arquivos dos Governos depositários. Cópias devidamente autenticadas do presente Tratado serão transmitidas pelos Governos

depositários aos Governos dos Estados que o assinem ou a ele adiram.

ANEXO 2: Conferência dos Estados partes no *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares* encarregada de analisar o *Tratado*

CONFERÊNCIA DOS ESTADOS PARTES NO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES ENCARREGADA DE ANALISAR O TRATADO

A Conferência de Estados Partes no Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares Encarregada de Analisar o Tratado terá lugar entre os dias 2 e 27 de Maio, na Sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Em face da evolução da situação na cena internacional, a universalidade do tratado, o desarmamento e a não-proliferação, o regime de garantias da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a verificação e o respeito pelas obrigações serão as questões fundamentais abordadas. O Embaixador Sérgio de Queiroz Duarte (Brasil) irá presidir à Conferência.

Desde a última conferência realizada em 2000, Cuba e Timor-Leste aderiram ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Apesar de o número de Estados Partes no tratado se elevar hoje a 188, incluindo os cinco Estados que possuem armas nucleares, a Índia, Israel e o Paquistão ainda não o ratificaram. O TNP é considerado como a pedra angular dos regimes de não-proliferação. No seu relatório *“Em Maior Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos”* o Secretário-Geral sublinhou que, em 35 anos de existência, o TNP dera provas da sua utilidade. “Contribuiu não só para a redução do perigo nuclear, mas também para sublinhar a importância dos acordos multilaterais para a manutenção da paz e segurança internacionais”. Kofi Annan chamou à atenção para os perigos que podem advir da “erosão do Tratado, que criaria uma proliferação nuclear em cadeia”. A questão da sua universalidade estará, por isso, no primeiro plano dos debates da próxima Conferência.

Esta Conferência irá permitir igualmente avaliar os progressos conseguidos no quadro da aplicação dos compromissos assumidos no ano 2000. Os Estados que possuem armas nucleares – França, Estados Unidos da América, Reino Unido, Federação Russa e China –tinham-se comprometido, pela primeira vez, a proceder à eliminação total dos seus arsenais nucleares. A Conferência de 2000 pediu que se encetassem negociações no seio da Conferência de Desarmamento sobre o tratado de proibição de materiais físséis, a criação de zonas livres de armas nucleares no Médio Oriente, a redução de armas nucleares não-estratégicas, o reforço do regime de garantias da AIEA e a entrada em vigor do Tratado de Proibição Total de Ensaio Nucleares.

O impulso imprimido pela conferência em 2000 abrandou, tanto mais que o documento final adaptado após uma noite de negociações foi o fruto de um compromisso, apesar dos importantes avanços. Deste então, a atmosfera está marcada pelo pessimismo. Os atentados de 11 de Setembro vieram apenas reafirmar a importância de que se revestem os tratados de desarmamento e de não-proliferação para impedir que as armas nucleares, biológicas ou químicas caiam nas mãos de actores não estatais.

A AIEA, que é o órgão de vigilância do Tratado de Não-Proliferação, exprimiu a sua preocupação perante os possíveis casos de violação dos acordos de garantias concluídos com os Estados. O regime de garantias da AIEA visa garantir que o material nuclear e as instalações nucleares sejam utilizados para fins pacíficos. Baseia-se no inventário do material, inspecções no terreno e uma vigilância contínua. A Agência está especialmente preocupada com a situação na República Popular da Coreia, onde não está em condições de levar a cabo as suas inspecções e de confirmar com exactidão a declaração feita em 1992 por este país. Em Janeiro de 2003, a República Democrática Popular da Coreia denunciou o TNP. Por outro lado, ao anunciar, em 2003, que aceitava as equipas de inspecção da AIEA,

a Líbia levantou o véu que ocultava o seu programa clandestino de conversão e enriquecimento de urânio.

A entrada em vigor do Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares será, tal como em 2000, um importante tema de discussão. Aberto à assinatura desde 1996, contava no dia 1 de Janeiro de 2005 com 120 Estados Partes. Atualmente, 33 Estados, entre os quais as cinco potências nucleares, procederam à sua ratificação. A sua entrada em vigor exige, no entanto, 44 ratificações. A elaboração de um tratado de proibição de matérias físséis, inscrito desde há muito tempo na ordem do dia, ainda não avançou, devido a divergências profundas no seio da Conferência de Desarmamento. Esta Conferência, sediada em Genebra, é o único órgão de negociações multilaterais no domínio do desarmamento.

Os participantes na Conferência de Análise de 2005 irão evocar também a importância das zonas livres de armamento nuclear para o regime de não-proliferação; a questão das garantias negativas e positivas de segurança que são juridicamente vinculativas para os países possuidores de armas nucleares e a utilização de energia nuclear para fins pacíficos.

Aberto à assinatura em 1968, o Tratado de Não-Proliferação é um instrumento jurídico histórico, cujo objetivo consiste em prevenir a proliferação de armas nucleares e de tecnologias militares; promover a cooperação para utilização pacífica da energia nuclear e contribuir para o desarmamento nuclear, geral e completo. Trata-se do único tratado multilateral de desarmamento que é juridicamente vinculativo.

ANEXO 3: Nota Oficial do Governo

O Ministério das Relações Exteriores divulgou em 06.04.2004 nota respondendo à matéria do jornal americano "The Washington Post" que acusa o Brasil de impedir uma inspeção da Agência Internacional de Energia Elétrica (AIEA) na planta de beneficiamento de urânio em Resende (RJ).

"A respeito do noticiário de imprensa sobre atividades nucleares no Brasil, o Governo brasileiro presta as seguintes informações: O programa nuclear do País - que se destina, como prevê a Constituição, a finalidades estritamente pacíficas - está sob salvaguardas abrangentes da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) desde 1994, sem que jamais tenha sido suscitada qualquer dúvida a respeito do absoluto cumprimento de nossas obrigações à luz dos instrumentos internacionais que regulam matérias de desarmamento e não-proliferação de que o Brasil é parte plena: o Tratado de Tlatelolco e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), bem como o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), embora este último instrumento não se encontre ainda em vigor, por não ter sido ratificado por países que dispõem de tecnologia avançada, inclusive armamento nuclear.

O Brasil está construindo uma planta comercial de enriquecimento de urânio para fabricação de combustível nuclear nas Indústrias Nucleares do Brasil (INB), em Resende, Rio de Janeiro. O urânio enriquecido, a baixo teor, de menos de 5%, destina-se às usinas nucleares de Angra I, II e, eventualmente, de Angra III. Os principais equipamentos dessa planta são ultra-centrífugas desenvolvidas com tecnologia brasileira. Embora a nova planta de enriquecimento ainda não se encontre em operação, estão sendo discutidos pelo Governo brasileiro com a AIEA e a ABACC os procedimentos de salvaguardas que serão aplicados àquela planta. O Governo brasileiro não impõe condições que inviabilizem a adequada aplicação de salvaguardas efetivas e confiáveis.

As demais instalações brasileiras já têm procedimentos estabelecidos, que não estão em discussão e sobre os quais não existe qualquer questão em aberto com a AIEA. Nas negociações sobre a planta de Resende, a parte brasileira tem buscado garantir que os procedimentos a serem adotados, à semelhança do que vem sendo feito, respeitem dois princípios estabelecidos nos acordos mencionados: por um lado, possibilitar às agências a aplicação de um controle efetivo do material nuclear utilizado e, por outro, garantir que o país possa preservar seus segredos tecnológicos e interesses comerciais decorrentes.

Está em negociação um projeto de verificação envolvendo medições e medidas de vigilância que garantem o completo controle do material nuclear produzido na instalação de Resende, inclusive seu grau de enriquecimento. Essa metodologia já foi aceita pela ABACC, e as negociações com a AIEA estão em curso. O governo brasileiro considera inaceitáveis, por serem desprovidas de fundamento, tentativas de estabelecer paralelos entre a situação do Brasil - que tem cumprido com rigor todas as suas obrigações decorrentes do Acordo de Guadalajara, do Acordo Quadripartite, do Tratado de Tlatelolco e do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares - e a

situação de países que recentemente tenham sido levados a admitir a condução de atividades secretas ou não declaradas na área nuclear.

À luz da ausência de progressos em matéria de desarmamento em seus vários aspectos e no conjunto dos âmbitos multilaterais onde a questão é tratada, o governo brasileiro insta os países que têm demonstrado ativismo em matéria de não-proliferação a que atuem em coerência com os objetivos gerais de desarmamento nuclear. O governo brasileiro observa integralmente os objetivos do TNP e participa com interesse dos preparativos à Conferência de Exame de 2005, que deverá passar em revista o efetivo cumprimento dos compromissos de não-proliferação e desarmamento nuclear assumidos por consenso na última Conferência, em 2000, com vistas à eliminação completa dos arsenais atômicos".

(...)

ANEXO 4: Nota conjunta do MD e do MRE sobre o Programa Nuclear Brasileiro

A respeito do noticiário de imprensa sobre atividades nucleares no Brasil, o Governo brasileiro presta as seguintes informações:

O programa nuclear do País – que se destina, como prevê a Constituição, a finalidades estritamente pacíficas – está sob salvaguardas abrangentes da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) desde 1994, sem que jamais tenha sido suscitada qualquer dúvida a respeito do absoluto cumprimento de nossas obrigações à luz dos instrumentos internacionais que regulam matérias de desarmamento e não-proliferação de que o Brasil é parte plena: o Tratado de Tlatelolco e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), bem como o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), embora este último instrumento não se encontre ainda em vigor, por não ter sido ratificado por países que dispõem de tecnologia avançada, inclusive armamento nuclear.

O Brasil está construindo uma planta comercial de enriquecimento de urânio para fabricação de combustível nuclear nas Indústrias Nucleares do Brasil (INB), em Resende, Rio de Janeiro. O urânio enriquecido, a baixo teor, de menos de 5%, destina-se às usinas nucleares de Angra I, II e, eventualmente, de Angra III. Os principais equipamentos dessa planta são ultra-centrífugas desenvolvidas com tecnologia brasileira.

Embora a nova planta de enriquecimento ainda não se encontre em operação, estão sendo discutidos pelo Governo brasileiro com a AIEA e a ABACC os procedimentos de salvaguardas que serão aplicados àquela planta. O Governo brasileiro não impõe condições que inviabilizem a adequada aplicação de salvaguardas efetivas e confiáveis. As demais instalações brasileiras já têm procedimentos estabelecidos, que não estão em discussão e sobre os quais não existe qualquer questão em aberto com a AIEA. Nas negociações sobre a planta de Resende, a parte brasileira tem buscado garantir que os procedimentos a serem adotados, à semelhança do que vem sendo feito, respeitem dois princípios estabelecidos nos acordos mencionados: por um lado, possibilitar às Agências a aplicação de um controle efetivo do material nuclear utilizado e, por outro, garantir que o País possa preservar seus segredos tecnológicos e interesses comerciais decorrentes.

Está em negociação um projeto de verificação envolvendo medições e medidas de vigilância que garantem o completo controle do material nuclear produzido na instalação de Resende, inclusive seu grau de enriquecimento. Essa metodologia já foi aceita pela ABACC, e as negociações com a AIEA estão em curso.

O Governo brasileiro considera inaceitáveis, por serem desprovidas de fundamento, tentativas de estabelecer paralelos entre a situação do Brasil - que tem cumprido com rigor todas as suas obrigações decorrentes do Acordo de Guadalajara, do Acordo Quadripartite, do Tratado de Tlatelolco e do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares - e a situação de países que recentemente tenham sido levados a admitir a condução de atividades secretas ou não declaradas na área nuclear.

À luz da ausência de progressos em matéria de desarmamento em seus vários aspectos e no conjunto dos âmbitos multilaterais onde a questão é tratada, o Governo brasileiro insta os países que têm demonstrado ativismo em matéria de não-proliferação a que atuem em coerência com os objetivos gerais de desarmamento nuclear. O Governo brasileiro observa integralmente os objetivos do TNP e participa com interesse dos preparativos à Conferência de Exame de 2005, que deverá passar em revista o efetivo cumprimento dos compromissos de não-proliferação e desarmamento nuclear assumidos por consenso na última Conferência, em 2000, com vistas à eliminação completa dos arsenais atômicos.

ANEXO 5: O TNP é o tripé nuclear¹⁴² - Celso Amorim¹⁴³

Não se pode exigir que os Estados que abdicaram das armas prescindam dos usos pacíficos da energia nuclear.

O ano de 2005 é crucial para o futuro do sistema de segurança coletiva. Celebramos 60 anos de criação das Nações Unidas. Nos próximos meses, chegaremos a um momento de definição sobre uma reforma da instituição, em particular de seu Conselho de Segurança. Completam-se seis décadas dos bombardeios nucleares a Hiroshima e Nagasaki, que revelaram à humanidade a possibilidade concreta de sua auto-aniquilação. Essa ameaça existirá enquanto perdurarem os arsenais nucleares. Não obstante o fim da Guerra Fria, numerosas armas atômicas permanecem em estado de alerta operacional, podendo ser disparadas a qualquer momento, até mesmo por desinformação ou erro de cálculo. Esses riscos são inerentes às armas nucleares, independentemente de quem as possua ou queira possuir. Há cinco anos, teve lugar a 6ª Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o TNP. Os resultados da conferência não poderiam ter sido mais auspiciosos. As cinco potências às quais o tratado reconhece o direito de possuir armas nucleares (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia) assumiram um "compromisso inequívoco" com a eliminação dessas armas e aceitaram um ambicioso programa de medidas voltadas para o desarmamento, os chamados "13 passos". Reacendeu-se a esperança de que estaríamos no bom caminho para cumprir as expectativas, abertas pelo final da Guerra Fria, de acelerado desarmamento nuclear.

Um ano depois daquela conferência, os atentados terroristas nos Estados Unidos repercutiram nos esforços de não-proliferação e desarmamento. Aumentaram as preocupações com a possibilidade de que armas nucleares caiam em mãos de grupos terroristas. Cresceu o nível de exigência para o esclarecimento de programas nucleares para fins pacíficos. Verifica-se uma nova ênfase em mecanismos internacionais de não-proliferação, bem como a formulação de propostas sobre restrições ao direito de acesso e desenvolvimento de tecnologias de uso duplo (civil e militar). Ao mesmo tempo, há sinais preocupantes de desengajamento, por parte das potências nucleares, em relação aos compromissos assumidos na conferência de 2000. Surgem novas racionalizações e hipóteses de uso de armas nucleares, anuncia-se o desenvolvimento de novos e mais modernos tipos de armas nucleares e mantêm-se arsenais já desmobilizados, em lugar de se

¹⁴² Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 9 de maio de 2005.

¹⁴³ Celso Luiz Nunes Amorim, 62, diplomata, é o ministro das Relações Exteriores. Ocupou a mesma pasta no governo Itamar Franco.

proceder à sua destruição.

A 7ª Conferência de Exame do TNP, que está sendo realizada em Nova York, tem diante de si o desafio de resgatar a credibilidade do tratado. É preciso que os 188 Estados-partes renovem seu compromisso com o tripé sobre o qual ele se assenta e que envolve três elementos interdependentes: as obrigações de não-proliferação e de desarmamento bem como o legítimo direito ao desenvolvimento e uso das tecnologias nucleares para fins pacíficos.

O Brasil entende que deve ser combatida a proliferação das armas nucleares, tanto em seu aspecto horizontal (para outros Estados ou atores não-estatais) como vertical (nos países que já as possuem). Os riscos de proliferação podem representar um desincentivo ao desarmamento, mas a falta de avanços significativos no desarmamento cria incentivos à proliferação. Como adverte Kofi Annan em seu recente relatório sobre a reforma da ONU, "progressos tanto no campo do desarmamento como da não-proliferação revelam-se essenciais: uns não podem se tornar reféns dos outros".

Tampouco se pode exigir que os Estados que abdicaram das armas nucleares prescindam dos usos pacíficos da energia nuclear. Trata-se de um mercado de grande potencial econômico. A entrada em vigor do Protocolo de Quioto despertou renovado interesse por outras fontes de energia, inclusive a nuclear. A indústria mundial de radiofármacos já movimenta bilhões de dólares e cresce a taxas elevadas.

A 7ª conferência do TNP é presidida por um brasileiro, o embaixador Sérgio Duarte, cuja indicação vemos como reconhecimento de sua alta qualificação pessoal e das credenciais do Brasil na área da não-proliferação e do desarmamento. Nosso compromisso com o uso pacífico do átomo tornou-se obrigação constitucional na Carta de 1988. Assinamos dois acordos com a Argentina e, junto com os argentinos e o Chile, retiramos as reservas que impediam a vigência plena do Tratado de Tlateloco, efetivando, dessa forma, uma zona livre de armas nucleares na América Latina e Caribe. Embora essas garantias de não-proliferação já fossem suficientes, o Brasil decidiu, em 1998, aderir ao TNP, por entender que estaria contribuindo para a universalização e o fortalecimento dos esforços de não-proliferação e desarmamento. Não foi um gesto gratuito: ao aprovar a adesão do Brasil ao tratado, o Congresso Nacional vinculou nossa entrada no TNP "ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas".

Ao reafirmar seu repúdio às armas nucleares, o governo brasileiro e muitos outros insistirão, em Nova York, na defesa da integridade do tratado e da relação intrínseca entre seus objetivos. Diante dos múltiplos desafios e ameaças

com que a comunidade internacional se defronta, a segurança coletiva depende, mais do que nunca, do fortalecimento dos instrumentos multilaterais e dos órgãos do sistema da ONU. Só assim poderemos aspirar a um mundo livre de todas as armas de destruição em massa - e em que o conhecimento e a tecnologia estejam apenas a serviço da paz e do desenvolvimento de todas as nações.

ANEXO 6: CRONOLOGIA

CRONOLOGIA BÁSICA

1945 – Os Estados Unidos, ao final da Segunda Guerra, após a rendição alemã (8 de maio), anunciam, durante a Conferência de Postdam (17 de julho), entre o presidente norte-americano, Harry Truman (vice de Franklin Roosevelt, que morrera em abril, sucede-o na presidência), o primeiro-ministro britânico Clement Atlee (substitui o antecessor Winston Churchill) e o Josef Stálin, presidente da União Soviética, que o teste da primeira bomba atômica (*Projeto Manhattan*), testada no Novo México, foi um sucesso.

Nos dias 6 e 9 de agosto, duas bombas atômicas – A –, uma de nêutrons e outra de plutônio, são lançadas, respectivamente, sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki.

A URSS, em 8 de agosto, declarou guerra ao Japão, que se rende em 2 de setembro.

Criação da ONU, pela *Carta de São Francisco*, entre abril e junho.

Fim do Estado Novo no Brasil, com a deposição de Getúlio Vargas.

1947 – Lançada a Doutrina Truman e Plano Marshall, criação do TIAR, para tratar da integração de segurança e defesa do hemisfério ocidental.

Início das tensões entre as duas superpotências – EUA e URSS – que ficariam conhecidas como *Guerra Fria*.

1948 – Criada a OEA – Organização dos Estados Americanos, de escopo político para o âmbito regional americano (América do Norte – Canadá e Estados Unidos) e latino-americano (Américas Central e do Sul).

Bloqueio de Berlim.

1949 – Criada a OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – e o COMECON – Conselho de Assistência Econômica Mútua.

Vitória dos comunistas na China.

Criação das Repúblicas Federal da Alemanha – Ocidental –, e Democrática Alemã – Oriental.

Primeira explosão atômica soviética, em 23 de setembro.

1950 – Conflito coreano.

Eleição de Getúlio Vargas no Brasil.

1952 – 1º de novembro: primeira explosão de bomba de hidrogênio – H – norte-americana.

Dwight Eisenhower é eleito presidente dos EUA, cargo que ocupará até 1960.

Primeira bomba atômica do Reino Unido.

1953 – Morte de Stalin. Primeira bomba H soviética.

1954 – Suicídio de Vargas, em agosto.

1955-60 – Governo de Juscelino Kubitschek no Brasil.
Formulação da OPA.

1957 – Criação da AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica.

1960 – Eleição de John F. Kennedy como presidente dos EUA.
Primeira bomba atômica da França.

1961-64 – Eleição de Jânio Quadros, que ficará somente oito meses no governo. Seu chanceler, Afonso Arinos de Mello Franco, formula a PEI – Política Externa Independente. Será sucedido pelo vice, João Goulart, cujo governo durará até 1964, aprofundando-se a orientação diplomática do governo anterior com San Tiago Dantas como chanceler. Afonso Arinos volta ao cargo de chanceler, sucedido por João Augusto de Araújo Castro, secretário-geral das Relações Exteriores, que será o Ministro das Relações Exteriores (chanceler) entre 1963 e 1964.

1962 – Crise dos mísseis soviéticos instalados em Cuba.

Em declaração conjunta, de 30 de abril, Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México, propugnam a criação de um acordo regional de desnuclearização da América Latina.

1963 – *Tratado de Moscou*, de interdição de testes nucleares dos mares e no ar, assinado pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e URSS, em 5 de agosto. Foi considerado um avanço pela conferência das 18 nações sobre o Desarmamento, tendo o Brasil recebido mandato da Assembléia-Geral da ONU, para mediação do Comitê dos 18.

1964 – Assassinato de Kennedy.

Primeira bomba atômica chinesa, em 16 de outubro.

Início do governo militar no Brasil, com o general Castelo Branco.

Primeira Conferência da UNCTAD. Araújo Castro à frente da delegação brasileira.

1967 – Governo de Costa e Silva.

Assinatura do *Tratado de Tlatelolco* para proscrição de armas nucleares na América Latina, em 14 de fevereiro.

Primeiro teste chinês com bomba de hidrogênio.

1968 – Criação e elaboração, pelos EUA, Reino Unido e URSS, do *TNP* – *Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares*, que seria apresentado para a Assembléia-Geral das Nações Unidas para assinaturas como um tratado de adesão.

Conferência dos Estados Sem Armas Nucleares, em Genebra, na Comissão de Desarmamento, de 29 de agosto.

II Conferência da UCTAD, tendo Araújo Castro à frente da delegação brasileira.

1969 – Diplomata brasileiro Araújo Castro chefia delegação brasileira na Comissão de Desarmamento da ONU.

1970 – XXV sessão da Assembléia Geral da ONU: *Declaração sobre Fortalecimento da Paz e Segurança Internacional*, correlacionando os temas do desarmamento, desenvolvimento e segurança, sob a inspiração e coordenação do representante brasileiro, Araújo Castro.

Entrada em vigor do *TNP*.

Governo Emílio G. Médici, com o chanceler Mário Gibson Barboza, aprofunda a reorientação diplomática externa iniciada por Costa e Silva. Projeto do Brasil Potência.

Início da aproximação e abertura de mercados para países africanos e do Oriente Médio.

Criação do Comitê Zangger, para tratar da exportação de material nuclear para países não-nucleares. O comitê daria origem ao Clube de Londres e ao Grupo de Supridores Nucleares, em meados da década de 70.

1971 – República Popular da China admitida na ONU.

Fim da paridade do dólar com reservas em ouro.

1972 – Assinatura dos acordos de redução de arsenais nucleares, SALT I, entre Nixon e Breshnev (maio).

1973 – Acordos de Paris. EUA se retiram do Vietname.

Primeiro aumento dos preços do petróleo pela OPEP.

1974 – Governo Ernesto Geisel. Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores e o Presidente, formulam o “Pragmatismo Responsável”, considerado pela historiografia diplomática, como o auge da projeção e autonomia do Brasil como potência média, na conjuntura de uma distensão Leste-Oeste.

Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. Índia testa seu primeiro artefato nuclear.

1975 – Conferência de Helsinki sobre Segurança da Europa.

Brasil reconhece Angola e Moçambique como Estados independentes.

Assinatura do histórico *Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha*.

1976 – Eleição do democrata Jimmy Carter nos EUA.

Primeira reunião do Clube de Londres, que abordaria as negociações comerciais entre estados nucleares e não-nucleares.

1977 – Ministro das Relações Exteriores do Canadá visita o Brasil e busca conversações sobre a recusa brasileira em assinar o *Tratado de Não-Proliferação Nuclear*.

Brasil e Estados Unidos começam a debater em Brasília as posições divergentes com relação ao programa nuclear.

Governo brasileiro denuncia *Acordo de Assistência Militar* assinado com os EUA em 1952.

1979 – Início do governo de João Figueiredo. Azeredo da Silveira é o novo chanceler e da continuidade às principais linhas de orientação do Itamaraty definidas no governo Geisel. Iniciam-se a importante cooperação comercial e estratégica entre Brasil e Iraque.

Revolução no Irã depõe o Xá Reza Pahlevi.

Invasão soviética do Afeganistão.

OPEP procede ao segundo aumento dos preços do petróleo.

Assinado o *Acordo Tripartite* entre Argentina, Brasil e Paraguai, sobre o aproveitamento hidrelétrico das usinas de Itaipu e Corpus.

1980 – Primeira visita oficial de um presidente brasileiro (Figueiredo) à Argentina desde a visita de Vargas em 1935. Na ocasião, foram assinados acordos de comércio, de indústria armamentista e de cooperação nuclear. Encontros presidenciais, contudo, ocorreram na fronteira, em 1960, entre Juscelino Kubitschek e o presidente argentino Frondisi, por ocasião do *Tratado de Uruguiana*.

Brasil e Iraque assinam *Acordo sobre Usos Pacíficos da Energia Nuclear em Bagdá*.

Início da guerra entre Irã e Iraque.

Congresso norte-americano se recusa a ratificar o acordo de redução de arsenais nucleares SALT II.

Ronald Reagan é eleito presidente dos EUA.

1981 – Brasil assina acordo de cooperação nuclear com o Peru.

1982 – Guerra das Malvinas, entre Grã-Bretanha e Argentina. Brasil reconhece o direito de Buenos Aires sobre o arquipélago e mantém neutralidade, propondo solução pacífica para o conflito.

Crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, em especial das nações latino-americanas.

Presidente Reagan visita o Brasil.

1983 – EUA lançam o *Projeto de Iniciativa de Defesa Estratégica*.

1984 – Acordo de cooperação entre Brasil e China sobre o aproveitamento pacífico da energia nuclear.

Entrada em vigor da nova lei de informática.

1985 – Eleição de Tancredo Neves no Brasil. O presidente eleito, contudo, morre antes de tomar posse, sendo que o vice, José Sarney, assume em seu lugar, encerrando-se o regime militar brasileiro. Olavo Setúbal e, mais tarde, Abreu Sodré, ocupam a chancelaria.

Em novembro, os Presidentes Sarney e Raul Alfonsín, da Argentina, assinam a *Declaração Conjunta de Iguazu sobre Política Nuclear* em novembro.

Mikhail Gorbachev é eleito secretário do Partido Comunista da URSS e lança a *Perestroyka* e a *Glasnost*.

1986 – Em visita à Argentina, Sarney e Alfonsín assinam a *Declaração Conjunta Brasileiro-Argentina sobre Política Nuclear*. Assinados também a *Ata da Integração Brasileiro-Argentina*, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentino-Brasileira – PICAB.

1987 – Assinado acordo de cooperação em energia nuclear para fins pacíficos entre Brasil e China. Iniciam-se negociações entre EUA e URSS sobre armas nucleares e eliminação de mísseis de longo alcance, que levariam, mais tarde, aos acordos START e ao eventual encerramento da Guerra Fria. Presidente Sarney anuncia o domínio completo do ciclo do urânio, que possibilitaria a produção de artefatos nucleares.

1988 – Promulgação da nova Constituição Federal do Brasil que proíbe, em seu artigo 21, o uso da energia nuclear para fins bélicos. Assinatura, em Buenos Aires, entre Brasil e Argentina, do *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, prevendo a criação de um mercado comum em 1998.

1989 – Eleição de Carlos Saul Menem na Argentina, com uma agenda diplomática alinhada a dos Estados Unidos. Fim do regime socialista nos países da Europa Oriental e o Muro de Berlim, símbolo da divisão entre capitalismo e socialismo, é derrubado.

1990 – Fernando Collor de Mello toma posse como Presidente do Brasil. Sua diplomacia também se caracterizará pela busca de vantagens políticas com um alinhamento com os EUA. Conforme reportagem do *Jornal do Brasil*, haveriam engenheiros brasileiros participando de projetos de mísseis nucleares no Iraque. Collor determina o fechamento dos campos de provas nucleares na Serra do Cachimbo. Início do desmembramento da Iugoslávia.

1991 – Guerra do Golfo. Assinatura do *Tratado de Desarmamento (START I)* entre EUA e URSS, em julho.

Extinção da União Soviética em dezembro.

Tratado de Assunção cria o Mercosul.

Brasil e Argentina firmam, em agosto, o *Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear*, que criou a *Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)*. Em seguida, ambos os países firmaram um acordo com a ABACC e a *Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)* para a *Aplicação de Salvaguardas*, conhecido como *Acordo Quadripartite*, que entrou em vigor em 1994.

África do Sul adere ao *TNP*.

1992 – França e China aderem ao *TNP*.

Em abril, Celso Lafer substitui Francisco Resek como Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

Eleição do democrata Bill Clinton para a presidência dos EUA em novembro.

Em dezembro, o presidente Collor é afastado do cargo pelo processo de *impeachment*. Seu vice-presidente, Itamar Franco, assume a Presidência da República, empossando, em outubro, o senador Fernando Henrique Cardoso como novo Ministro das Relações Exteriores.

Conferência Mundial do Meio Ambiente das Nações Unidas.

Guerra civil e desmembramento da República Iugoslava.

1993 – Em janeiro, o chanceler FHC comparece à cerimônia de posse do Presidente Clinton.

Primeiro acordo de paz entre Israel e OLP (Organização para a Libertação da Palestina).

África do Sul decide destruir, voluntariamente seu arsenal militar nuclear, com fins de acabar com o isolamento internacional, com o regime racista sendo desmantelado.

Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena. Celso Amorim toma posse, em maio, como Ministro das Relações Exteriores, substituindo Fernando Henrique, que se torna o Ministro da Fazenda. Brasil anuncia sua intenção de tornar-se membro do Conselho de Segurança da ONU e propõe a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Criação da OMC – Organização Mundial do Comércio.

EUA e Rússia assinam o START I, sobre redução de arsenais nucleares.

1994 – Entrada em vigor do NAFTA – Área de Livre Comércio da América do Norte.

Em março, entra em vigor o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA para aplicação de salvaguardas.

Em maio o Brasil ratifica o *Tratado do Tlatelolco*, que é o primeiro instrumento internacional a sacramentar uma região habitada do globo como zona desnuclearizada.

Em julho é lançado o Plano Real, de estabilização econômica e criação de nova moeda brasileira.

Em agosto, a Alemanha exclui o Brasil da sua lista H (relação de países sobre os quais poderiam se aplicar restrições à importação de tecnologias sensíveis).

Em 15 de novembro, Fernando Henrique é eleito presidente do Brasil.

Criada a TEC (TARIFA EXTERNA COMUM) pelo *Protocolo de Ouro Preto*, assinado pelos países membros do MERCOSUL, em dezembro.

Itamar Franco e o presidente eleito, FHC, participam da I Reunião de Cúpula das Américas, em Miami, sobre a proposta dos EUA de criarem a ALCA.

Nelson Mandela é eleito Presidente da África do Sul.

1995 – Em janeiro, Fernando Henrique Cardoso toma posse como Presidente da República.

Luiz Felipe Lampreia assume o Ministério das Relações Exteriores, ficando na chancelaria por mais de oito anos.

Em agosto, com a *Declaração de São José dos Campos*, Brasil renuncia produzir, adquirir ou transferir mísseis nucleares de longo alcance e dois meses depois, adere ao MCTR (vide sigla também: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis).

Acordo-Quadro de Cooperação entre União Européia e Mercosul.

Adesão da Argentina ao *TNP*.

França reinicia seus testes nucleares no Pacífico.

Conferência quinquenal de revisão do *TNP* decide pela sua extensão dos 25 anos originais, que seriam renováveis por mais 25, para tornar sua validade jurídica internacional perpétua. Brasil participou como observador.

Conclusão da elaboração do Tratado internacional de proscricção ou banimento completo de testes nucleares – CCTBT.

Entrada em vigor do tratado regional do Sudeste asiático de exclusão de armas nucleares (Bangkok).

1996 – Adesão do Brasil ao Grupo de Supridores Nucleares.

Aprovada pelo Congresso nova Lei sobre Propriedade Intelectual.

Brasil adota o documento de Política de Defesa Nacional.

Entrada em vigor dos tratados nucleares regional da África (*Pelindaba*)

EUA e Rússia assinam o START II, sobre redução de arsenais nucleares.

1997 – Em 16 de maio, ocorre a III Reunião de Ministros de Comércio do Hemisfério sobre as negociações da ALCA, em Belo Horizonte.

Em 20 de junho, o Brasil assina o *Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)*.

Em 2 de julho tem início, na Tailândia, a crise financeira asiática.

Madeleine Albright, secretária de Estado dos EUA, declara que o seu país é favorável que o Japão e Alemanha, além de três países em desenvolvimento, sejam membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Declara também a Argentina como aliada extra-OTAN e presidente Menem manifesta contrariedade a um assento permanente ao Brasil.

Visita do Presidente Bill Clinton ao Brasil, em 13 de outubro. Um dia depois, em 14 de outubro, Clinton, Cardoso e seus chanceleres, Lampreia e Albright, assinam um acordo com uma série de anexos sobre os usos pacíficos da energia nuclear, transferência de tecnologia e salvaguardas, entre Brasil e Estados Unidos.

1998 – Realizou-se a Cúpula de Segurança Hemisférica.

Em maio, Índia e Paquistão realizam testes nucleares, condenados pela comunidade internacional.

Governo brasileiro denuncia acordo nuclear de cooperação com Nova Déhli em protesto aos testes nucleares indianos.

FHC visita, em junho, os Estados Unidos.

Entre os dias 30 de junho e 1º de julho, o Congresso Nacional do Brasil aprova o *TNP*.

Fernando Henrique Cardoso ratifica o *TNP* em 13 de julho. Quatro dias antes, em 9 de junho, Brasil forma, com México, Egito, África do Sul, Suécia, Nova Zelândia, Irlanda e Eslovênia, um grupo denominado *Coalizão Nova Agenda*, que emite uma declaração ministerial intitulada *Em Direção a um Mundo Livre de Armas Nucleares: a Necessidade de uma Nova Agenda*. Na ocasião, buscou-se propor medidas para implementar o desarmamento completo conforme o disposto no artigo VI do *TNP*, tendo sido aprovada uma Resolução da Assembléia Geral da ONU nesse sentido.

Em 24 de julho, Brasil assina e ratifica o CTBT.

Em 18 de setembro, governo brasileiro depositou o instrumento de adesão ao *TNP* nas sedes de Washington, Londres e Moscou, completando formalmente o processo de adesão iniciado em 1997.

FHC é reeleito.

Crise financeira russa em maio.

Entre setembro e outubro, ocorre queda da bolsa e fuga de capitais no Brasil.

1999 – Entrada em vigor, em outubro, do referido acordo bilateral entre Brasil e EUA, sobre os usos pacíficos da energia nuclear.

FHC visita os Estados Unidos em maio.

Crise financeira e megadesvalorização cambial da moeda brasileira em janeiro.

FHC cria o Ministério da Defesa.

OTAN bombardeia a província iugoslava separatista do Kosovo e inicia a expansão para o Leste europeu.

Renúncia de Boris Yeltsin (no poder desde 1991) e ascensão de Vladimir Putin, na Rússia.

2000 – Importante Cúpula Sul-Americana de Brasília reúne chefes de Estado e de Governo da região.

O republicano George Walker Bush é eleito presidente dos EUA.

2001 – Em janeiro, Bush toma posse como presidente dos Estados Unidos.

Atentados de 11 de setembro por terroristas ao World Trade Center, e ao prédio do Pentágono.

Intervenção de forças especiais norte-americanas no Afeganistão.

Presidente da China visita o Brasil.

Realização da III Cúpula das Américas, sobre a ALCA, em Quebec.

Canadá. Rússia e China assinam tratado de amizade e cooperação em julho e em outubro, Rússia e Irã assinam acordos de compra de armas.

China entra para a OMC.

Em dezembro, anuncia ao governo russo que os EUA se retirarão do *Tratado de Mísseis Balísticos (ABM)*, de 1972.

Eclode a crise econômica da Argentina.

2002 – Governo indiano testa com sucesso míssil com capacidade nuclear.

Protocolo de Kyoto, assinado durante o governo Clinton, não é ratificado pelos EUA.

Criação do *Tribunal Penal Internacional (TPI)*.

Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil.

2003 – Lula toma posse como presidente e Celso Amorim é o novo Ministro das Relações Exteriores.

Invasão norte-americana do Iraque.

Coréia do Norte denuncia o *Tratado de Não-Proliferação (TNP)*, abandonando o tratado.

2004 – Polêmica inspeção da AIEA sobre a Usina nuclear de Resende, no Rio de Janeiro.

Pressões internacionais sobre o programa nuclear da Coréia do Norte.

2005 (até mês de maio) – Conferência de Revisão do *TNP* a fim de averiguar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Parte para com o desarmamento e sobre a adoção de um protocolo adicional, não-ratificado pelo governo brasileiro, redundando em fracasso.

Pressão internacional sobre o programa nuclear iraniano.