

O Brasil e a não-proliferação, o desarmamento e o uso pacífico da energia nuclear (2003-2010)

Diego Santos Vieira de Jesus*

Resumo:

O objetivo do artigo é examinar as posições defendidas pelo Brasil durante a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) quanto à não-proliferação, ao desarmamento e ao controle de armas nucleares. O argumento central aponta que o Brasil almejava pressionar os Estados detentores de armas nucleares para que cumprissem suas obrigações de desarmamento, enquanto procurava preservar a autonomia para desenvolver atividades nucleares pacíficas.

Palavras-chave: Brasil, não-proliferação, desarmamento, armas nucleares, energia nuclear.

Abstract:

The objective is to examine the positions adopted by Brazil under Lula's administration (2003-2010) on nuclear non-proliferation, disarmament and arms control. The central argument indicates that Brazil aimed to pressure the nuclear-weapon states to fulfill their disarmament obligations, while sought to preserve autonomy to develop peaceful nuclear activities.

Keywords: Brazil, non-proliferation, disarmament, nuclear weapons, nuclear energy.

Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil procurou atenuar tendências unilaterais de grandes potências, fortalecer as relações que poderiam ampliar seu peso na barganha política em fóruns internacionais – contribuindo para sua defesa da reforma das Nações Unidas e a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da organização – e criar melhores condições para a interação tecnológica voltada para a promoção do desenvolvimento. À luz da aceleração da globalização, da consolidação da interdependência e da busca de “autonomia pela diversificação” dos laços diplomáticos, o Brasil durante a administração Lula intensificou as relações com potências intermediárias, como a Índia e a África do Sul.

* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação *lato sensu* em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio). E-mail: dsvj@puc-rio.br.

Ao mesmo tempo, sustentou uma posição de defesa da soberania de maneira mais enfática.¹

Cabe questionar se e como esses elementos se refletiram na posição brasileira quanto aos temas relacionados à não-proliferação, ao desarmamento e ao controle de armas nucleares no mundo contemporâneo, tendo em vista o maior destaque assumido pelo país nas discussões sobre tais assuntos. Em maio de 2010, o Brasil ganhou destaque ao mediar, junto com a Turquia, um acordo na direção de um maior entendimento acerca das atividades nucleares iranianas. Embora grandes potências como os EUA tivessem elogiado o que entendiam como esforços sinceros do Brasil e da Turquia na mediação, elas viam que, na Declaração de Teerã, o Irã aceitara depositar urânio de baixo enriquecimento na Turquia mediante o envio de combustível nuclear para o reator científico em Teerã pelo Grupo de Viena – composto pelos EUA, Rússia, França e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) – a fim de escapar da pressão das potências ocidentais. Essas buscaram novas sanções contra tal país no Conselho de Segurança e viram que a Declaração de Teerã não lidava, por exemplo, com a produção ou a retenção de urânio enriquecido a 19,75% pelo Irã. O Brasil também acreditava que as potências nucleares como os EUA e a Rússia deveriam reafirmar suas obrigações quanto ao desarmamento nuclear sob o Artigo VI do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), apesar dos desafios à segurança trazidos por falhas na implementação de medidas de não-proliferação por algumas partes do tratado.

O objetivo deste artigo é examinar as posições defendidas pelo Brasil durante a administração Lula quanto à não-proliferação, ao desarmamento e ao controle de armas nucleares. O argumento central que pretendo desenvolver aponta que o Brasil consolidava aspirações presentes em momentos anteriores e desejava encabeçar esforços para ampliar o diálogo entre os Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados a fim de reforçar sua posição como um solucionador de disputas e se beneficiar em termos da maior participação nos fóruns internacionais, em particular da ampliação de sua atuação no desenvolvimento de regras e normas que contivessem ações unilaterais de grandes potências e preservassem a flexibilidade para a articulação dos interesses de países emergentes. O país almejava pressionar os Estados nuclearmente

¹ VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. *Third World Quarterly*, 2007, v. 28, n. 7, p. 1309-1326.

armados para que cumprissem suas obrigações de desarmamento, enquanto procurava preservar a autonomia para desenvolver atividades nucleares pacíficas.

O Brasil e os temas nucleares antes de Lula

Na década de 1940, em resposta ao Plano Baruch² – que, na prática, garantia aos EUA o monopólio da tecnologia e das matérias-primas nucleares no mundo ocidental –, o almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, representante brasileiro na Comissão de Energia Atômica da Organização das Nações Unidas (ONU), propôs ao governo do Brasil a Linha de Compensação Específica, com a venda de materiais físséis por preços justos apenas em troca de assistência técnica em termos de treinamento, tecnologia e equipamentos.³ A partir do início da década de 1950, o governo brasileiro passou a procurar controlar as exportações de minérios nucleares, definir reservas e estoques estratégicos e estimular ainda mais a tecnologia nacional no setor. Dentre as principais iniciativas tomadas naquele momento, cabe destacar a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em 1951.

Ainda na década de 1950, o almirante Álvaro Alberto adquiriu três ultracentrífugas em negociações com a Alemanha Ocidental, mas a entrega foi vetada pelos EUA. O acordo de cooperação nuclear sob o Programa Átomos para a Paz⁴ facilitou a aquisição de reatores de pesquisa pelo Brasil.⁵ Foram estabelecidas no governo Café Filho (1954-1955) diretrizes precisas para o programa nuclear, colocando-

² O Plano Baruch vislumbrava o estabelecimento de uma autoridade internacional para controlar as atividades nucleares potencialmente perigosas, licenciar todas as outras e executar inspeções abrangentes. As decisões dessa autoridade não estariam sujeitas ao veto do Conselho de Segurança. Os membros do Executivo soviético rejeitaram tal plano, pois viram a ideia de eliminar o veto do Conselho como uma forma de os norte-americanos poderem utilizar as Nações Unidas para organizar empreitadas militares contra a URSS, além de que qualquer inspeção efetiva – sem contar o controle das instalações nucleares – inevitavelmente implicaria a abertura de uma brecha considerável na “Cortina de Ferro”. O Brasil também se opôs ao Plano Baruch. WHEELER, M. O. “A history of arms control”. In: LARSEN, J.A. (Ed.) *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Londres, Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2002, p.19-39.

³ MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *A evolução do controle de armas: desarmamento e não-proliferação*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2006, p.191-192.

⁴ O Programa Átomos para a Paz visava à distribuição de tecnologia, materiais e *know-how* nucleares para países com pesquisas menos avançadas para uso pacífico sob supervisão internacional. WHEELER, M. O. *Op. cit.*.

⁵ KNOBEL, M.; BELISÁRIO, R. & CAPOZOLI, U. “A confusa política nuclear brasileira”. *Energia nuclear: custos de uma alternativa*, 2000. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/nuclear/nuclear09.htm>. Acesso em: 27 abr. 2011.

se o CNPq como executor e se definindo parâmetros mais específicos para prospecção mineral, montagem e operação de centrais nucleares e participação condicionada de outros países.⁶ Posteriormente, foram criados, durante o governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) como órgão gerador da política nuclear e o Instituto de Energia Atômica (IEA), na USP – futuramente transformado no Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen) –, para a pesquisa e a formação de pessoal.⁷

Na década de 1960, o governo João Goulart (1961-1964) estabeleceu o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de minérios nucleares localizados no território nacional e a produção de materiais nucleares e suas industrializações. No regime militar, o Brasil defendera, durante as negociações do Tratado de Tlatelolco para a proibição do desenvolvimento de armas nucleares na América Latina e no Caribe, condições muito estritas para sua entrada em vigor. Embora o Brasil tivesse assinado o tratado em 1967, ele não abandonou a condição de ratificação universal antes de sua adesão.⁸ O Brasil também se recusou a realizar a acessão ao TNP, pois militares e membros do Itamaraty consideravam o tratado discriminatório. Eles acreditavam que o documento limitava o desenvolvimento tecnológico dos Estados não-nuclearmente armados.⁹

Em 1968, o governo brasileiro decidiu ingressar no campo da produção da energia nucleoe elétrica. A companhia norte-americana Westinghouse forneceu o primeiro reator nacional de água pressurizada da Central Nacional Almirante Álvaro Alberto. Começou em 1972, em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, a construção da usina de Angra 1, cuja potência elétrica bruta é 640 megawatts hoje e cuja operação comercial foi iniciada em 1985.¹⁰ Porém, o país não conseguiu se libertar da dependência tecnológica em relação aos EUA no contexto da Guerra Fria. O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) criou a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás). Ao longo de sua administração, o presidente gradativamente procurou fortalecer o programa nuclear brasileiro em face da falta de disposição norte-americana de transferir

⁶ MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *Op. cit.*, p.192.

⁷ *Ibidem*, p.193.

⁸ RUBLEE, M.R. “The nuclear threshold states: challenges and opportunities posed by Brazil and Japan”. *The Nonproliferation Review*, 2010, v. 17, n. 1, p. 5-51.

⁹ SQUASSONI, S. & FITE, D. “Brazil as litmus test: Resende and restrictions on uranium enrichment”. *Arms Control Today*, 2005, v.35, n. 8. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_10/Oct-Brazil. Acesso em: 20 maio 2010.

¹⁰ KNOBEL, M.; BELISÁRIO, R. & CAPOZOLI, U. *Op. cit.*

tecnologia e da maior pressão para a acessão brasileira ao TNP.¹¹ A diversificação de parceiros para o desenvolvimento do programa nuclear tornava-se prioritária naquele momento, e a Alemanha Ocidental era promissora. Os dois países assinaram em 1975 o Acordo Nuclear Brasil – República Federal da Alemanha, que previa a construção de dois reatores de potência no Brasil e trazia planos para mais seis, bem como instalações para o processamento, conversão, enriquecimento e reprocessamento do urânio. Somente uma das usinas nucleares previstas foi concluída até hoje – Angra 2, que começou a operar comercialmente em 2001 e cuja potência elétrica bruta é 1.350 megawatts hoje –, e sua construção foi atrasada após períodos de paralisação. Houve indicações de superfaturamento na sua instalação.¹² Os EUA convenceram a Alemanha Ocidental a requerer salvaguardas sobre a tecnologia transferida.

A fim de reduzir a dependência em relação ao auxílio estrangeiro, evitar limitações criadas pelas salvaguardas internacionais e desenvolver alternativas em face das evidências de que o processo alemão de enriquecimento por jatos centrífugos não era tão eficiente, o Brasil deu início em 1979 ao “Programa Nuclear Paralelo”. Basicamente, o programa autônomo visava a eliminar vulnerabilidades nas áreas sensíveis e de materiais pela substituição das importações de equipamentos, materiais, instrumentos e radioisótopos e pelo desenvolvimento de instalações em escala semi-industrial.¹³ O programa da Marinha buscava desenvolver um reator pequeno de água leve para propulsão de submarinos e uma capacidade doméstica de enriquecimento de urânio pelo processo de ultracentrifugação.¹⁴ O Exército e a Aeronáutica também tiveram seus programas nucleares, o primeiro para desenvolver um grande reator moderado a grafite – que poderia produzir plutônio usável em armas nucleares – e o segundo para enriquecimento a *laser* e reatores regeneradores.¹⁵ O maior êxito de tal

¹¹ SQUASSONI, S. & FITE, D. *Op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *Op. cit.*, p.195.

¹⁴ Atualmente, existem dois processos de enriquecimento do urânio que são usados em escala industrial: a difusão gasosa e a ultracentrifugação. A difusão gasosa é usada pelos EUA e pela França. A ultracentrifugação é utilizada no Japão, Rússia, Alemanha, Inglaterra e Holanda – nesses três últimos, pela URENCO. A China faz uso de ambos os processos de enriquecimento. ELETRONUCLEAR. *Guia de pronta resposta*, 2011. Disponível em: http://www.eletronuclear.gov.br/perguntas_respostas/GUIA_2011.pdf. Acesso em: 26 abr. 2011.

¹⁵ SQUASSONI, S. & FITE, D. *Op. cit.*

programa fora divulgado em 1987 durante a administração de José Sarney (1985-1990): o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação.¹⁶

No âmbito da maior aproximação com a Argentina, uma série de iniciativas foi desenvolvida desde o início da década de 1980. Uma das primeiras iniciativas data de 1980: a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que visava criar condições para maior conhecimento recíproco dos programas nucleares em face das crescentes restrições ao acesso à alta tecnologia, bens e serviços nucleares mundialmente. A partir de então, declarações conjuntas foram desenvolvidas sinalizando o progresso na construção de transparência entre os dois países, como a Declaração do Iguazu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1985. A primeira ressaltava o papel da ciência e da tecnologia nucleares no desenvolvimento econômico e social, e a segunda estabelecia um grupo de trabalho conjunto para a promoção do desenvolvimento nuclear para fins pacíficos. As Declarações de Brasília (1986) e de Viedma (1987) reforçaram a cooperação: a primeira intensificava a troca de informações na área de energia nuclear; a segunda assinalava a possibilidade de cooperação técnica a partir da integração das indústrias nucleares. O grupo de trabalho conjunto criado em 1985 transformou-se em Comitê Permanente sobre Política Nuclear com a Declaração de Iperó, de 1988, a fim de ampliar a transparência entre os programas nucleares dos dois países – tornando mais remotas as suspeitas sobre os fins militares das atividades nucleares de Brasil e Argentina – e reforçar a cooperação técnico-científica.¹⁷ A Declaração de Ezeiza (1988) expressava a intenção dos dois países de desenvolverem um projeto comum de reatores regeneradores rápidos.¹⁸

Em 1990, o Brasil sob a administração do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) fechou instalações para testes nucleares numa base da Aeronáutica na Serra do Cachimbo, no Pará. Os programas nucleares do Exército e da Aeronáutica foram finalizados em face da redefinição das prioridades de gastos do governo democrático. Dando prosseguimento ao processo de aproximação na esfera nuclear, o

¹⁶ MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *Op. cit.*, p.195.

¹⁷ ABACC. “A criação da ABACC”. *ABACC website*, s.d. Disponível em: http://www.abacc.org/port/abacc/abacc_historia.htm. Acesso em: 27 abr. 2011.

¹⁸ VARGAS, E. V. “Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1997, v. 40, n. 1. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 abr. 2011.

Brasil fortaleceu a cooperação com a Argentina no Comunicado de Buenos Aires – que ressaltou a importância dos programas nucleares dos dois países e sinalizou o interesse em aprofundar a cooperação – e na Declaração de Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina de Foz do Iguaçu – que aprovou um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) –, em 1990.¹⁹ Em 1991, com o Acordo de Guadalajara para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear que estabeleceu um sistema de inspeções mútuas, o Brasil e a Argentina criaram a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) para desenvolver uma nova perspectiva para a cooperação e a integração entre os dois antigos rivais. Brasil, Argentina, ABACC e AIEA assinaram o Acordo Quadripartite para Aplicação de Salvaguardas em 1991, em vigor desde 1994.

O decreto que promulgou o Tratado de Tlatelolco entrou em vigor em 1994, e, em 1998, durante a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o país realizou a acessão ao TNP baseado no entendimento de que medidas seriam tomadas a fim de eliminar as armas nucleares nos arsenais das grandes potências nucleares.²⁰ O Brasil também ratificou o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), no mesmo ano. Em 1997, foi criada a Eletronuclear, subsidiária da Eletrobrás responsável pela operação e construção de usinas termonucleares no país.²¹

No nível externo, o Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso procurou implementar uma agenda internacional proativa baseada na busca de “autonomia pela participação”. O país poderia enfrentar desafios internacionais se contribuísse mais para o processo de elaboração de normas e regras multilaterais, redirecionasse o ambiente internacional dentro dos limites de seu poder e se ajustasse pragmaticamente aos interesses de outros Estados por meio da participação em regimes mais favoráveis aos seus interesses.²² O Brasil, durante a administração Lula, manteve a ênfase no multilateralismo e na importância de normas e regras internacionais em

¹⁹ ABACC. *Op. cit.*

²⁰ SQUASSONI, S. & FITE, D. *Op. cit.*

²¹ MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *Op. cit.*, p.195-196; KNOBEL, M.; BELISÁRIO, R. & CAPOZOLI, U. *Op. cit.*

²² VIGEVANI, T. & OLIVEIRA, M. “Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: the search for autonomy through integration”. *Latin American Perspectives*, 2007, v. 34, n. 5, p. 58-80.

resposta aos desafios de um mundo mais interdependente, mas defendeu mais enfaticamente o conceito de soberania nacional e a busca por liderança, que poderia ser alcançada por meio de uma ação diplomática mais dinâmica.²³ Esses aspectos ficaram especialmente evidentes nas posições brasileiras quanto à não-proliferação e ao desarmamento nucleares de 2003 a 2010.

O uso pacífico da energia nuclear e a não-proliferação nuclear no Governo Lula

No âmbito da não-proliferação, Lula reiterou que a pesquisa nuclear no Brasil tinha propósitos pacíficos constitucionalmente definidos e que o país respeitava os principais acordos regionais e multilaterais, em especial as provisões da ABACC e da AIEA. O Brasil também consolidou sua participação no Grupo dos Supridores Nucleares, um conjunto de países que objetivam contribuir aos esforços de não-proliferação por meio da adoção de orientações para as exportações de material nuclear de acordo com os requerimentos de licenças de exportação nacional. Essas orientações são implementadas de acordo com as leis nacionais e oferecem apoio aos esforços internacionais para a não-proliferação de armas de destruição em massa. O Brasil assumiu a presidência do grupo em 2006 e defendeu que os controles sobre tecnologias nucleares não deveriam interferir nos usos legítimos da energia nuclear, nem redundar na criação de exigências adicionais para os Estados que já cumprissem seus compromissos de não-proliferação.

Apesar de constantes pressões por parte dos EUA, o Brasil recusou-se a aderir ao Protocolo Adicional ao Acordo com a AIEA para a Aplicação de Salvaguardas, principalmente porque as extensões das salvaguardas exigidas pelo Protocolo poderiam ampliar o número de atividades que deveriam ser declaradas à AIEA e criar problemas para a segurança da tecnologia de centrífugas independentemente desenvolvidas no país e os interesses comerciais relacionados a tal tecnologia. Mesmo reconhecendo o valor das instituições internacionais, as autoridades brasileiras defendiam que o fortalecimento do sistema de salvaguardas não era sustentável sem desenvolvimentos positivos paralelos pelos Estados nuclearmente armados nas áreas de controle de armas e de desarmamento nucleares.²⁴

²³ VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. *Op. cit.*

²⁴ RUBLEE, M. R. *Op. cit.*, p. 54.

Em 2004, o Brasil usou coberturas visuais que não permitiram aos inspetores da AIEA verificar detalhes das ultracentrífugas na Fábrica de Combustível Nuclear em Resende, no Rio de Janeiro.²⁵ Embora o Brasil tivesse melhorado seu desempenho na área de não-proliferação nuclear, a rejeição a inspeções visuais totais não apenas ampliou suspeitas sobre as intenções do programa nuclear brasileiro, mas criou um precedente para que outros países – especialmente aqueles que tinham realmente interesse em esconder aspectos controversos de seus programas – exigissem as mesmas concessões.²⁶ Enquanto o Brasil dizia temer a espionagem de sua suposta tecnologia inovadora de enriquecimento e reiterava que o país mantinha seu compromisso aos elementos básicos do TNP, a AIEA desejava acesso às instalações brasileiras a fim de garantir que o país estava enriquecendo urânio a níveis mais baixos para reatores civis, não a altos níveis para material explosivo utilizado em armas nucleares.²⁷

O Brasil aceitou o monitoramento da entrada e saída do urânio da fábrica de Resende. Os inspetores posteriormente foram autorizados a ver tubulações e válvulas, e outros componentes foram escondidos por trás de painéis, enquanto a AIEA não mais solicitaria acesso irrestrito às instalações brasileiras.²⁸ Um acordo foi aparentemente alcançado: o Brasil poderia manter coberturas no primeiro módulo e deveria redesenhar os revestimentos dos três módulos subsequentes.²⁹ O principal objetivo brasileiro naquele momento era desenvolver parâmetros para as inspeções.

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008 reiterou a busca brasileira pelo desenvolvimento de sua capacidade de projetar e fabricar um submarino de propulsão nuclear e acelerar investimentos e parcerias a fim de completar seu programa, sendo a determinação brasileira reforçada diante da necessidade de proteção de reservas de petróleo descobertas na camada pré-sal. Membros do governo Lula acreditavam

²⁵ FLEMES, D. “Brazil’s nuclear policy: from technological dependence to civil nuclear power”. *GIGA Working Papers*, 2006, n. 23, p. 22-23. Disponível em: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp23_flemes.pdf. Acesso em: 20 maio 2010.

²⁶ RUBLEE, M. R. *Op. cit.*, p. 55.

²⁷ APPLGARTH, C. “Brazil permits greater IAEA inspection”. *Arms Control Today*, 2004, v. 34, n.9. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2004_11/Brazil. Acesso em: 20 maio 2010.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ SQUASSONI, S. & FITE, D. *Op. cit.*

inclusive que os submarinos de propulsão nuclear poderiam ser importantes na busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.³⁰

No nível internacional, a ampliação da cooperação nuclear com a Argentina para o desenvolvimento de um projeto de reator e a criação de uma companhia binacional para a produção de urânio enriquecido em escala industrial e a revitalização da ABACC eram esforços que garantiam à comunidade internacional que o programa nuclear brasileiro não era voltado para a produção de armas nucleares. Segundo Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do governo Lula entre 2003 e 2010, “países que têm programas militares não têm projetos conjuntos para uma bomba nuclear”.³¹ O Brasil também defendeu que partes do TNP que não tinham armas nucleares eram dotadas do direito de desenvolver atividades nucleares pacíficas, inclusive o Irã.

A forma de cooperação proposta pelo Brasil com o Irã seria mais voltada para a tentativa de acomodação das reivindicações iranianas e a busca de construção de confiança por meio da inserção de maior flexibilidade no diálogo e nos resultados. Muitas autoridades nos EUA e na União Europeia inicialmente até esperavam que o Brasil pudesse trazer algumas de suas preocupações nas conversações com as lideranças iranianas. Formuladores da política externa brasileira defenderam que, embora o Brasil rejeitasse a linha dura adotada pelos EUA e por membros da União Europeia e o Irã tivesse o direito de desenvolver um programa nuclear pacífico, os líderes iranianos também deveriam cumprir suas obrigações internacionais sob o TNP e garantir à comunidade internacional que seu programa tinha propósitos pacíficos.

A Declaração de Teerã foi criticada pelos EUA e pela União Europeia por não lidar com a continuação da produção de urânio enriquecido a 19,75% no Irã. Ademais, as autoridades iranianas poderiam requerer o retorno do urânio de baixo enriquecimento depositado na Turquia se as provisões da declaração não fossem respeitadas. O principal problema, de acordo com as grandes potências ocidentais, era a falta de definições específicas sobre situações consideradas violações, de forma que o Irã poderia solicitar o retorno de seu urânio de baixo enriquecimento a qualquer momento. Contudo, os líderes brasileiros ressaltaram que a Declaração de Teerã jamais fora imaginada como a

³⁰ DIEHL, S. & FUJII, E. “Brazil's New National Defense Strategy Calls for Strategic Nuclear Developments”. *NTI website*, 2009. Disponível em: http://www.nti.org/e_research/e3_brazil_new_nuclear_defense.html#fnB6. Acesso em: 29 out. 2011.

³¹ *Ibidem*.

solução definitiva do problema iraniano, mas como uma medida de construção de confiança destinada a assentar bases para uma solução negociada.³²

O controle de armas e o desarmamento nuclear no Governo Lula

A posição do Brasil na área de controle de armas e de desarmamento nucleares é caracterizada pela defesa da redução do papel das armas nucleares na política de segurança das potências nuclearmente armadas. Desde 1998, o Brasil desenvolveu a cooperação com demais membros da Coalizão da Nova Agenda – Nova Zelândia, Egito, Irlanda, México, África do Sul e Suécia. Tais Estados estavam preocupados com a falta de progresso no que dizia respeito ao desarmamento nuclear após a extensão do TNP por tempo indeterminado e desejavam construir um novo estágio para a discussão multilateral sobre essas questões. Uma importante função da Coalizão foi a construção de conexões entre os Estados nuclearmente armados e o Movimento dos Países Não-Alinhados nas discussões sobre desarmamento nuclear. Embora os membros da Coalizão reconhecessem que desafios como as organizações terroristas e os Estados que apoiavam esses grupos e tinham programas de armas de destruição em massa despertassem mais atenção ao pilar de não-proliferação no TNP, a luta contra essas ameaças não deveria ser desenvolvida à custa do desarmamento nuclear. Na visão dos membros da Coalizão, os Estados nuclearmente armados tinham que honrar os compromissos que assumiram sob o Artigo VI do TNP de negociar medidas efetivas relacionadas ao desarmamento nuclear, além de não criar condições para ameaçar a segurança dos Estados não-nuclearmente armados. Como um dos membros mais atuantes da Coalizão da Nova Agenda, o Brasil enfatizou que os objetivos de desarmamento e não-proliferação nucleares reforçavam-se mutuamente: se Estados não-nuclearmente armados tivessem garantias de que armas nucleares não estavam sendo desenvolvidas ou direcionadas para eles, eles não se sentiriam estimulados a desenvolver suas próprias.³³

³² JESUS, D.S.V. “Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran”. *The Washington Quarterly*, 2011, v.34, n.2, p. 64-66.

³³ RUBLEE, M. R. *Op. cit.*, p.51.

Embora muitos especialistas pensassem que a Coalizão da Nova Agenda começara a se esfacelar logo após o estabelecimento, na Conferência de Exame do TNP de 2000, dos “Treze Passos Práticos” para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI do tratado³⁴, o Brasil sob a administração Lula tentou cooperar mais com seus parceiros na Coalizão a fim de produzir declarações conjuntas nas quais esses Estados pressionassem para que as armas nucleares fossem retiradas do alerta, desativadas e eliminadas. Eles também defenderam a separação das ogivas nucleares dos vetores. O Brasil e os demais membros da Coalizão da Nova Agenda apoiaram o CTBT e reiteraram que os Estados não deveriam desenvolver novas armas nucleares ou armas nucleares com novas capacidades militares.³⁵

Nas reuniões do Comitê Preparatório da Conferência de Exame do TNP de 2010, o Brasil concordou com outros membros da Coalizão da Nova Agenda que algumas áreas requeriam atenção urgente no ciclo de revisão do tratado, por exemplo, a universalidade do documento – especialmente formas de fazer com que a Índia, o Paquistão e Israel participassem dos compromissos de desarmamento nuclear –, reduções nas forças nucleares, garantias de segurança, a entrada do CTBT em vigor – e a manutenção da moratória de testes de armas nucleares ou outras explosões nucleares –

³⁴ Foram estabelecidos na Conferência de Exame do TNP de 2000 os “Treze Passos Práticos” para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI. Esses compromissos resultaram dos apelos da Coalizão da Nova Agenda e requeriam 1) a entrada em vigor do CTBT; 2) a moratória dos testes nucleares até a entrada deste tratado em vigor; 3) a negociação de um Tratado de Proibição da Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (*Fissile Material Cutoff Treaty* (FMCT)) não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável; 4) o estabelecimento, na Conferência do Desarmamento, do corpo subsidiário para desarmamento nuclear; 5) a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de desarmamento e redução nucleares; 6) o empreendimento inequívoco de eliminação total dos arsenais nucleares; 7) a entrada em vigor do segundo Tratado sobre Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Strategic Arms Reduction Treaty* (START II)), a assinatura do START III e o fortalecimento do Tratado sobre Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (*Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM)); 8) a implementação da Iniciativa Trilateral entre os EUA, a Rússia e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); 9) a tomada de medidas como reduções unilaterais, transparência sobre capacidades e a implementação de reduções sob o Artigo VI, reduções de armas nucleares não-estratégicas, diminuição do *status* operacional de armas nucleares e de seu papel nas políticas de segurança para minimizar os riscos de seu uso e o engajamento dos Estados nuclearmente armados no processo que conduz à eliminação total de armas nucleares; 10) a submissão do excesso de material fissil para armas à AIEA ou a outros mecanismos de verificação internacional e a disponibilidade desse material para fins pacíficos; 11) a reafirmação do objetivo de desarmamento completo sob controle internacional efetivo; 12) a elaboração de relatórios regulares, dentro do processo de revisão fortalecido, sobre a implementação das obrigações contidas no Artigo VI e do programa de ação definido na Decisão 2 da Conferência de Exame e Extensão do TNP em 1995; e 13) o desenvolvimento de capacidades de verificação dos acordos sobre desarmamento nuclear. JESUS, D. S. V. “Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear dos Estados Unidos e da Rússia”. *Contexto Internacional*, 2008, v.30, n.2, p.399-400.

³⁵ JOHNSON, R. “Politics and protection: why the 2005 NPT Review Conference failed”. *Disarmament Diplomacy*, 2005, n. 80. Disponível em: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

e o apoio a um tratado que proibisse a produção de materiais físséis para armas ou outros dispositivos nucleares e incluísse medidas efetivas de verificação.³⁶

Na Conferência de Exame do TNP de 2010, foi adotado o Plano de Ação, que contém 64 passos práticos para serem adotados pelos Estados partes do TNP nas áreas de não-proliferação, desarmamento e uso pacífico da energia nuclear, com prevalência para o desarmamento nuclear (22 ações). Os Estados nuclearmente armados reafirmaram e, em alguns casos, ampliaram seus compromissos em matéria de desarmamento, enquanto os países não-nuclearmente armados elevaram o grau de suas reivindicações sobre tal questão. O Brasil ocupou em 2010 a presidência da Conferência do Desarmamento e continuou o esforço para adoção de um programa de trabalho a fim de permitir superar a paralisia que se estendia na Conferência desde 1997. Ele a defendeu como a única instância multilateral negociadora na área do desarmamento. Cumpre destacar que o país também criou uma representação junto a essa conferência, bem como junto à AIEA e à Organização Preparatória para o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares.

O Brasil e os temas nucleares pós-Lula

Notavelmente nas questões relacionadas à não-proliferação, ao desarmamento e ao controle de armas nucleares durante a administração Lula, o Brasil procurou construir, na interação com os demais atores do sistema, o reconhecimento internacional. Ao mesmo tempo em que o Brasil viabilizou o diálogo com as potências do Norte e funcionou como elemento garantidor da estabilidade e da segurança regionais, ele também operou como catalisador das demandas de inúmeros países em instituições onde buscavam ampliar suas oportunidades de voz. Com base nesse papel, o Brasil aproveitou janelas de oportunidade buscando desenvolver regras, normas e procedimentos que satisfizessem seus interesses de ampliação de autonomia e de participação nas principais decisões internacionais. O papel internacional do Brasil foi também sustentado pelos seus poderes de persuasão e negociação. A fonte da

³⁶ JESUS, D.S.V. “The Brazilian way: negotiation and symmetry in Brazil’s nuclear policy”. *Nonproliferation Review*, 2010, v.17, n.3, p. 562-564; KIMBALL, D. “Next steps on New START”. *Arms Control Today*, 2010, v.40, n.3. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus. Acesso em: 11 set. 2010.

credibilidade brasileira estava baseada em fatores como a defesa da não-proliferação de armas de destruição em massa e do desarmamento.

A sucessora de Lula, Dilma Rousseff, declarou que pretendia manter as principais linhas da política de não-proliferação e desarmamento nucleares do governo anterior. Durante a campanha presidencial, Rousseff afirmou que Lula desenvolveu uma política externa em defesa da paz e buscou uma solução negociada para a situação política no Oriente Médio. Ela reafirmou a confiança na solução pacífica de disputas, que motivara Lula a mediar a troca de combustível. Para a então candidata à Presidência da República, não haveria motivo para não fortalecer as relações com o Irã e não buscar o desenvolvimento de confiança recíproca.³⁷

Um dos primeiros atos do governo Rousseff no que diz respeito à cooperação na área nuclear foi a formalização da parceria com a Argentina para a construção de dois reatores de 30 megawatts de potência para pesquisa. Embora ainda se imaginasse um período de cinco anos para a conclusão do projeto e não tivessem sido definidos os valores para investimentos compartilhados, o acordo – firmado na Argentina durante a primeira visita presidencial de Rousseff, em 2011 – estabeleceu que os dois países desenvolveriam o projeto de um reator, o que seria feito por profissionais da CNEN e da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) da Argentina. Um comitê diretor supervisionaria a elaboração do projeto, e, em uma segunda etapa, cada país iria construir seu próprio reator a partir de projetos comuns. O acordo reiterou a idéia de que ambos os Estados tinham propósitos comuns quanto ao desenvolvimento pacífico de seus programas nucleares.³⁸

Como lembram Diehl & Fujii,³⁹ os planos brasileiros de enriquecer urânio para a propulsão de submarinos e sua recusa a aderir ao Protocolo Adicional ao Acordo com a AIEA para a Aplicação de Salvaguardas ainda levantam preocupações em torno da proliferação nuclear. No segundo semestre de 2011, a presidente reforçou o comprometimento do Brasil com os regimes internacionais na área nuclear.

³⁷ ROUSSEFF, D. “Dilma Rousseff e Marina Silva expõem suas ideias sobre política externa”. *Política Externa*, 2010, v.19, n.2, p.17-25, p.24.

³⁸ GIRALDI, R. “Dilma e Cristina Kirchner vão fechar parceria para construção de reatores nucleares”. *Correio Democrático*, 2011. Disponível em: <http://www.correiodemocratico.com.br/2011/01/dilma-e-cristina-kirchner-va-fechar-parceria-para-construcao-de-reatores-nucleares>. Acesso em: 26 abr. 2011; MACHADO, L. “Brasil e Argentina assinam acordo para construção de reatores nucleares de pesquisa”. *Informe CNEN*, 2011, n.2. Disponível em: <http://www.cnen.gov.br/noticias/1st-noticias-informe.asp?ano=2011&num=2>. Acesso em: 26 abr. 2011.

³⁹ DIEHL, S. & FUJII, E. *Op. cit.*

Referências Bibliográficas

- ABACC. “A criação da ABACC”. *ABACC website*, s.d. Disponível em: http://www.abacc.org/port/abacc/abacc_historia.htm. Acesso em: 27 abr. 2011.
- APPLEGARTH, C. “Brazil permits greater IAEA inspection”. *Arms Control Today*, 2004, v. 34, n.9. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2004_11/Brazil. Acesso em: 20 maio 2010.
- BURGES, S. “Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2003”. *Bulletin of Latin American Research*, 2006, v. 25, n. 1, p. 23-42.
- DIEHL, S. & FUJII, E. “Brazil's New National Defense Strategy Calls for Strategic Nuclear Developments”. *NTI website*, 2009. Disponível em: http://www.nti.org/e_research/e3_brazil_new_nuclear_defense.html#fnB6. Acesso em: 29 out. 2011.
- ELETRONUCLEAR. *Guia de pronta resposta*, 2011. Disponível em: http://www.eletronuclear.gov.br/perguntas_respostas/GUIA_2011.pdf. Acesso em: 26 abr. 2011.
- FLEMES, D. “Brazil’s nuclear policy: from technological dependence to civil nuclear power”. *GIGA Working Papers*, 2006, n. 23, p. 1-34. Disponível em: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp23_flemes.pdf. Acesso em: 20 maio 2010.
- GIRALDI, R. “Dilma e Cristina Kirchner vão fechar parceria para construção de reatores nucleares”. *Correio Democrático*, 2011. Disponível em: <http://www.correiodemocratico.com.br/2011/01/dilma-e-cristina-kirchner-va- fechar-parceria-para-construcao-de-reatores-nucleares>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- GLOBAL SECURITY. “Nuclear weapons – Iran”. *GlobalSecurity.org*, s.d. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/nuke.htm>. Acesso em: 11 maio 2011.
- INB. “INB pode enriquecer urânio em escala industrial”. *Jornal Beira-Rio*, 2009. Disponível em: http://www.jornalbeirario.com.br/page/hora_detail.asp?cod=819. Acesso em: 11 maio 2011.
- JESUS, D. S. V. “Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear dos Estados Unidos e da Rússia”. *Contexto Internacional*, 2008, v.30, n.2, p.399-466.
- _____. “The Brazilian way: negotiation and symmetry in Brazil’s nuclear policy”. *Nonproliferation Review*, 2010, v.17, n.3, p.551-567.
- _____. “Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran”. *The Washington Quarterly*, 2011, v.34, n.2, p. 61-75.
- JOHNSON, R. “Politics and protection: why the 2005 NPT Review Conference failed”. *Disarmament Diplomacy*, 2005, n. 80. Disponível em: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

- KIMBALL, D. “Next steps on New START”. *Arms Control Today*, 2010, v.40, n.3. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus. Acesso em: 11 set. 2010.
- KNOBEL, M.; BELISÁRIO, R. & CAPOZOLI, U. “A confusa política nuclear brasileira”. *Energia nuclear: custos de uma alternativa*, 2000. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/nuclear/nuclear09.htm>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- MACHADO, L. “Brasil e Argentina assinam acordo para construção de reatores nucleares de pesquisa”. *Informe CNEN*, 2011, n.2. Disponível em: <http://www.cnen.gov.br/noticias/1st-noticias-informe.asp?ano=2011&num=2>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- MARZO, M. A. S. & ALMEIDA, S. G. *A evolução do controle de armas: desarmamento e não-proliferação*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2006.
- PINDO, S. “Reactores de Argentina y Brasil serán diseñados en Bariloche”. *Blog da Dilma*, 2011. Disponível em: <http://blogdadilma.blog.br/2011/02/reactores-de-argentina-y-brasil-seran-disenados-en-bariloche.html>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- ROUSSEFF, D. “Dilma Rousseff e Marina Silva expõem suas ideias sobre política externa”. *Política Externa*, 2010, v.19, n.2, p.17-25.
- RUBLEE, M.R. “The nuclear threshold states: challenges and opportunities posed by Brazil and Japan”. *The Nonproliferation Review*, 2010, v. 17, n. 1, p. 49-70.
- SPECTOR, L. “Nuclear proliferation”. In: LARSEN, J. (Ed.) *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Londres, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, p.119-141.
- SQUASSONI, S. & FITE, D. “Brazil as litmus test: Resende and restrictions on uranium enrichment”. *Arms Control Today*, 2005, v.35, n. 8. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_10/Oct-Brazil. Acesso em: 20 maio 2010.
- VARGAS, E. V. “Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1997, v. 40, n. 1. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 abr. 2011.
- VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. *Third World Quarterly*, 2007, v. 28, n. 7, p. 1309-1326.
- VIGEVANI, T. & OLIVEIRA, M. “Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: the search for autonomy through integration”. *Latin American Perspectives*, 2007, v. 34, n. 5, p. 58-80.
- WHEELER, M.O. “A history of arms control”. In: LARSEN, J.A. (Ed.) *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Londres, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, p.19-39.