

“Agradeço a Fundação Heinrich Böll pelo convite para escrever o artigo sobre a *Política Externa do Brasil e seus três eixos Estratégicos* e, em particular, ao seu diretor, Dr. Thomas Fatheuer, pelo diálogo aberto e franco, que estimulou e aprimorou o nosso texto, a nossa gratidão.”

Clóvis Brigagão

FUNDAÇÃO HENRICH BÖLL

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS TRÊS EIXOS ESTRATÉGICOS

Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes¹

SUMÁRIO

Siglas	4
Introdução – pensar o Brasil	6
Contornos da Política Externa Brasileira.....	8
Os Três Eixos Estratégicos	11
. `Nuclearização à Brasileira`	12
. <i>Ser ou Não Ser: Nuclearização na Era Lula</i>	16
. <i>Domínio de C, T&I</i>	18
. <i>Revisão do Programa Nuclear Brasileiro</i>	21
. <i>Atividades de Enriquecimento do Urânio: Aramar</i> <i>e Resende</i>	24
. <i>Futuros cenários da nuclearização</i>	29
. O Cenário Estratégico da Amazônia.....	34
. <i>Viagem pela Hiléia Amazônica</i>	34
. <i>Considerações geopolíticas dos militares</i>	35
. Estratégia da Diplomacia Sul-Sul	42
. <i>Diplomacia Negocial para o Desenvolvimento</i>	42
. <i>O Brasil como Líder do G20</i>	43

¹ Clóvis Brigagão, cientista político e especialista em Negociações Internacionais, diretor do Centro de Estudos das Américas e Coordenador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon), Instituto de Humanidades, Universidade Candido Mendes. Fernanda Fernandes, bacharel em Relações Internacionais, Instituto de Humanidades, Universidade Candido Mendes e integrante do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon). O presente artigo contou com a colaboração da estudante de graduação de Relações Internacionais/Programa de Iniciação Científica, Maíra Segura, Instituto de Humanidades, Universidade Candido Mendes e integrante do GAPCon, a quem agradecemos. Agradecemos também ao Diretor da Fundação Heinrich Böll, no Rio de Janeiro, Dr. Thomas Fartheuer pelo convite feito para desenvolver este trabalho e ao seu generoso apoio.

<i>. Novo Desenvolvimento Inter-Regional: IBAS.....</i>	48
Conclusões.....	52
Bibliografia	55

Siglas

ABACC - Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABC - Academia Brasileira de Ciências
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica/ONU
BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China (Bloco dos Emergentes)
CAENI - Centro de Estudos das Negociações Internacionais
CAIRNS – nome da cidade australiana onde se reuniu o grupo formado por dezenove países exportadores de produtos agropecuários
CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNNC - China National Nuclear Corporation
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Coalizão da Nova Agenda Nuclear (Brasil, México, Egito, África do Sul, Suécia, Nova Zelândia, Irlanda e Eslovênia)
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CPAB - Convenção para a Proibição de Armas Biológicas
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTM-SP - Centro Tecnológico da Marinha, Aramar, São Paulo
DOHA (Rodada) – Agenda *Doha* de Desenvolvimento de negociações da OMC sobre o livre comércio para os países em desenvolvimento
ELETRONUCLEAR - Eletrobras Termonuclear S.A.
EMFA - Estado Maior das Forças Armadas
EURODI - consórcio de enriquecimento de urânio formado pela Bélgica, França, Itália e Espanha
FCN - Fábrica de Combustível Nuclear, Resende, RJ
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
G-20 - Grupo de vinte países para negociações comerciais multilaterais
GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GSN/NSG - Grupo de Supridores Nucleares/Nuclear Suppliers Group
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBAS - Índia, Brasil e África do Sul (Grupo)
IEA - Instituto de Energia Atômica (SP)
IEN - Instituto de Engenharia Nuclear (RJ)
IME - Instituto Militar de Engenharia
INB - Indústria Nuclear Brasileira
IPR - Instituto de Pesquisa Radioativa (BH)
IPT - Instituto de Pesquisa Tecnológica/USP
ISER - Instituto Superior de Religião
JNFL - Japan Nucleon Fuel Ltd.
MAS - Ministério dos Assuntos Estratégicos

MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MINATOM - Ministério de Energia Atômica da Rússia
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MTCR - Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis
NUCLEP - Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OPAQ - Organização para a Proibição das Armas Químicas
PCN - Projeto Calha Norte
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROSUL - Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia
PT - Partido dos Trabalhadores
SBC - Sociedade Brasileiro das Ciências
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Tlatelolco - Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe
TNP - Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
TRIPS - Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
URENCO - consórcio de enriquecimento de urânio formado pela Holanda, Alemanha e Inglaterra.
USEC - United States Enrichment Corporation

Introdução – pensar o Brasil

Desde muito cedo em sua história, praticamente todo o pensamento escrito sobre o Brasil, quer na visão de estrangeiros, quer na dos próprios brasileiros, sempre foram marcantes as observações sobre características *sui generis* do país e de sua relação e desempenho com o mundo.

Versões recorrentes falavam de ‘dois Brasis’, um voltado para si mesmo, outro para fora: um importador de bens de consumo (e de idéias), o outro exportador de matérias-primas com seus ciclos econômicos a perdurar. Outras visões refletiram as raízes do Brasil e sua dinâmica como a de um país tropical com destino de grandeza. Para o escritor e crítico Mário de Andrade, o Brasil é um *Macunaíma*, herói sem caráter. Outros pensadores salientaram um Brasil rico, de enorme potencialidade e outro pobre, miserável, tanto nos centros urbanos, com suas favelas, quanto em grande parte do Nordeste e do Norte. Nos anos 70 do século XX o Brasil recebeu o apelido *Belíndia* (Bélgica mais Índia). Recentemente foi comparado a um país baleia... e hoje é parte dos novos ricos “emergentes”, os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Em nosso perfil identitário, ainda incompleto, certamente caberão novas alcunhas singulares.

Fomos palco de um “Império do Brasil”, por mais de 60 anos (1822-89), em que a escravidão foi a mola mestra da construção da nação. Proclamada a República, executada por militares, sem a presença do povo na praça, o Brasil entrou no século XX, em ritmo de modernidade, conjugado com fortes traços de atraso. Diferente dos países europeus, o Brasil urbanizou-se antes mesmo de industrializar-se, graças ao Estado pujante e às classes urbanas dependentes dos serviços públicos. Com o ciclo Vargas, o Brasil, pela crise dos anos 30 e pelos efeitos da II Guerra Mundial, inseriu-se no mundo com sua plataforma territorial e sua política externa pendular. Com a política de “50 anos em 5” do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, o país alcança a sagração da modernidade. No entanto, a crise interna dá sinais de

se instalar, primeiro com a súbita renúncia do presidente Jânio Quadros e, três anos mais tarde, com o Golpe Militar de 64 contra o governo civil e reformista de João Goulart. Os 20 anos de ditadura militar, ao mesmo tempo em que deixou profundo legado de violações de direitos humanos, aumentou a inserção 'forçada' brasileira no mundo.

Inaugura-se novo ciclo: a democratização política, com o início do processo de integração regional com a Argentina e a criação do Mercosul, ao mesmo tempo em que o fenômeno da globalização infiltra-se por toda parte. O Brasil dá passos mais ágeis de internacionalização, quer na área econômica, mas também na de segurança, com sua maior participação nas missões de paz e a aspiração para obter o assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas. As relações internacionais do Brasil, embora tenham surgido tardiamente, adquirem dinâmica crescente a partir da década de 90. Durante os cinco séculos da formação social e histórica brasileira, certas características culturais conformaram esse país continental, mestiço, ao meio de outras várias nações hispano-americanas. Em seu grande e diversificado contorno, o Brasil faz fronteiras, ao norte, com as três Guianas, até o sul do continente, com Uruguai. São oito vizinhos contíguos e dois não-contíguos (Equador e Chile). Poucos países têm essa longínqua faixa fronteiriça, sem marcas de conflito armado ou violento por mais de 120 anos. Diante dessa breve exposição sobre a formação histórica, o que representaria hoje o tema dos três eixos estratégicos?: a nuclearização brasileira, a Amazônia com seus recursos ecossistêmicos e os militares e as novas relações Sul-Sul. Consideramos que a Política Externa do governo Lula (2002-2008) segue a mesma tradição: inovar a tradição e, sob novas condições internas e externas, adotar postura mais ativa, em busca de maior (e melhor) inserção brasileiro no mundo.

Contornos da Política Externa Brasileira

A política externa projeta identidades culturais, aspirações econômicas, poder e capacidades nacionais, tanto as mais tradicionais (tamanho de território, demografia, recursos naturais e humanos, cultura e nível educacional, Produto Interno Bruto) como as atuais (Ciência e Tecnologia e Pesquisa e Desenvolvimento). No caso, a política externa brasileira (PEB) – que completa quase dois séculos de atividades – sempre se projetou de acordo com princípios e valores de sua sociedade, que permanecem por toda a vida histórica do país:

a não-intervenção em assuntos soberanos de outros países, a resolução de conflitos por meio pacíficos e a autodeterminação dos povos.

No mundo das interdependências, os planos internos e externos tornam-se inseparáveis, através do conhecimento em torno das revoluções tecnológicas, que definem, em larga medida, a avaliação do poder internacional. Da mesma forma como os parâmetros de avaliação mudaram de acordo com os novos contornos da globalização e também com a crescente diluição das fronteiras nacionais, os atores de inserção de um país também se modificam. No Brasil, a competência constitucional do Itamaraty e seu legado histórico e profissional prevalecem. Com o fim da Guerra Fria e do regime militar autoritário, o mundo se insere dentro do país e o Brasil começa a dar sinais de caminhar em direção ao mundo. Esse processo faz com que a política externa seja também implementada por novos atores em várias dimensões (ordens, foros, agendas, etc.) e não mais, exclusivamente, pela relação inter-Estatal. São ministérios que defendem interesses setoriais e específicos: da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, etc., além das agências e empresas públicas. Os atores do regime federalista_ estados e municípios_ desempenham ações e políticas federativas que reforçam a inserção brasileira nos negócios internacionais. Aumenta a participação do mundo corporativo na esfera internacional: confederações, federações, conselhos, associações, sindicatos patronais e centrais sindicais, representam

interesses da indústria, do comércio e dos serviços. Nas últimas décadas, multinacionais brasileiras (públicas e privadas) atuam com sua diplomacia empresarial e servem como peças no intrincado jogo da inserção internacional do país.

Nova Radiografia da Política Externa Brasileira

Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)

Ministérios e Agências Públicas Setoriais

Estados e Municípios: Relações Federativas

Estruturas Corporativas (Confederações, Federações, Conselhos, Associações, etc.)

Empresas públicas e privadas multinacionais

Organizações da Sociedade Civil

A política externa brasileira, ainda que tenha permanecido sob a égide dos mesmos princípios inaugurais, desde a independência aos dias atuais, passou por mudanças significativas nas últimas décadas do século XX. Primeiro, com a democratização do país, os interesses, compromissos e objetivos nacionais tornaram-se mais transparentes, com base na nova Constituição de 1988 e na democracia. Segundo, com o processo de integração, inicialmente, a partir da cooperação com a Argentina, a seguir, com o Mercosul e com os novos caminhos plantados no âmbito da América do Sul. Terceiro, através do impacto da interdependência e da globalização, em que a inserção brasileira tornou-se de mão dupla: o Brasil inseriu seus interesses no mundo e o mundo inseriu-se no interior do País. Essa dupla inserção – entre o “inserido” e o “*inserado*” - possibilitou a nova tônica da “diplomacia de negócios”, desenvolvida pelo governo Lula desde 2002². Na nova inserção, mais dinâmica e até mesmo ativa – o que não exclui sintomas de dificuldades e até derrotas - observa-se o país

² Diplomacia de Negócios ou Diplomacia Empresarial é aquela voltada para a atuação do mundo corporativo empresarial, em conjunto com a diplomacia governamental, diante dos novos desafios do mercado global como nas negociações do comércio multilateral e nos fluxos do capital, da tecnologia e dos serviços. Ver o trabalho de Marcos Prado Troyjo, *Manifesto da Diplomacia Empresarial e outros escritos*, São Paulo, Editora Lex, 2005.

assumindo mais riscos, com base na confiabilidade econômica de seus recursos naturais, industriais e de serviços, na maior interação dos agentes privados e na sua estabilidade política. Nessa ótica examinaremos três eixos estratégicos da política externa que passa a ser, fundamentalmente, multidimensional.

As grandes iniciativas - algumas continuadas, outras iniciadas - da PEB trazem a noção de que agora o país está preparado para ser ator mais relevante e, mais atento, em busca de seus benefícios internacionais. Essa é a condição de estabelecer políticas que traduzem interesses estratégicos. Abandona-se a condição de estar satisfeito com o seu espaço e mercado internos para lançar-se à conquista de novas oportunidades internacionais: é o trajeto que vai da tradição indispensável de qualquer Estado ter sua política externa para a conjunção de fatores e políticas estratégicas fundadoras de uma desafiante política internacional. O Brasil caminha para eliminar a percepção enraizada que tem de si próprio, de um acanhamento secular, agradando muitos e incomodando poucos. Esse movimento, se não de todo o país, torna-se cada vez mais, o de amplos e dinâmicos setores com expectativas de colher os frutos - algumas vezes amargos - da internacionalização. É a nova marca da PEB: no mundo das informações e dos fluxos internacionais, constantes e simultâneos *on line*, concomitantes. Em razão de seu peso e de sua capacidade, o país participará, cada vez mais, desse complexo e (in)definido mundo das relações internacionais. O Brasil está sendo chamado - e parece decidido a participar - a ser um ator relevante, um *global player*. Deixar de ser um país carona para assumir posições de responsabilidades e mesmo de liderança - o que implica em riscos - por sua tradição, peso histórico e cultural, importância econômica e maturidade democrática.

Os Três Eixos Estratégicos

É conhecido o compromisso do Brasil com os princípios da ONU, em termos de promoção da paz e da segurança internacional, assim como a posição brasileira contrária à corrida armamentista e à proliferação das armas de destruição em massa. Após a reinstalação do regime democrático, o país aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não-proliferação e passou a ser ator importante na dimensão da segurança internacional³. Alguns fatores colaboraram para que o país assumisse com maior vigor suas responsabilidades: poder e liderança regional; peso relativo, mas com maior destaque, na arena internacional; e política externa mais transparente e democrática, além de ser mais representativa da sociedade civil. Na questão nuclear, o Brasil pretende, desde a afirmação em sua Carta Magna, assumir o papel de potência emergente para fins exclusivamente pacíficos.

No campo do meio ambiente, desde a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, a RIO 92, o país redefiniu sua participação na esfera multilateral dos regimes de meio ambiente. Ainda preserva percepção crítica de quem irá pagar pelos danos causados ao meio ambiente e pelas mudanças climáticas. Assume seu papel e responsabilidade num mundo que se pretende mais sustentável e também percebe que terá de assumir custos em termos de desmatamento e das queimadas na Amazônia. Mas enquanto a política externa trava suas batalhas nos foros multilaterais sobre a mega-questão amazônica, são as considerações à cerca de geopolítica dos militares que ainda definem a visão da

³ O Brasil assinou e ratificou o *Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT)*, com atuação na Comissão Preparatória da futura organização do Tratado, a OCTB e passou a integrar o *Grupo de Supridores Nucleares (Nuclear Suppliers Group, Nsg/Gsn)* que coordena as políticas de exportação de bens e equipamentos nucleares e está associado à *Coalizão da Nova Agenda* (México, Egito, África do Sul, Suécia, Nova Zelândia, Irlanda e Eslovênia), com base na *Declaração em Direção a um Mundo Livre de Armas Nucleares: Nova Agenda*. O país é membro originário da *Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ)*, 1997, que prevê a eliminação de toda classe de armas e foi presidida por diplomata brasileiro. Integrante desde 1973 da *Convenção para a Proibição de Armas Biológicas* e faz parte do *Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR)*

segurança nacional que representa a Amazônia, pelo entendimento sobre os perigos de sua internacionalização. Será sobre esse tema que iremos abordar o eixo estratégico da Amazônia.

Quanto às relações Sul-Sul, sinônimas, anteriormente, de posições ideológicas *terceiro-mundistas*, as atuais relações têm como base interesses pragmáticos e de inserção na competitividade global, tomando como base as economias de países emergentes, fundamentados na agenda do desenvolvimento formado pelo G20 e, em última instância, na projeção do papel dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

“Nuclearização à Brasileira”

Queremos afirmar que a questão nuclear no Brasil, desde sua fundação nos anos 50 até hoje, sempre mereceu tratamento especial de todos os governos – uns mais outros menos - como política de Estado e, portanto como questão estratégica, em suas dimensões econômicas tecnológicas e de inserção internacional

O Brasil inicia suas pesquisas sobre energia nuclear com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq, 1951) e, como meta, conjugar o desenvolvimento econômico com maior autonomia tecnológica. Era crucial adquirir centrífugas no exterior para enriquecimento do urânio e com a formação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN, 1956) criou-se uma rede tecnológica institucional de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nuclear no país.

Rede Brasileira de P&D

Instituto de Energia Atômica (IEA/USP)

-mais tarde transformado no IPEN-

Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN/USP)

-recebeu centrífugas adquiridas do Governo alemão para pesquisas científicas-

Instituto de Pesquisas Radioativas (UFMG)

-reator de pesquisa Grupo do Tório, encerrado em 1975-

Instituto de Energia Nuclear (UFRJ/CNEN)

No período da ditadura militar, a diplomacia brasileira recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares (TNP, 1968), criticando o congelamento do poder mundial dividido pelas grandes potências e continuou a desenvolver seu próprio programa sob a desconfiança da comunidade internacional. Comprometido com o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares (1967), o Tratado de Tlatelolco – que define a América Latina como zona desnuclearizada – o Brasil não ratificou seu Protocolo Adicional II, deixando-o livre para continuar seus programas nucleares. Na esperança de obter o enriquecimento do urânio, comprou-se o primeiro reator nuclear (1972) da empresa norte-americana Westinghouse. O governo americano alegando que o Brasil não era parte do TNP não transferiu a tecnologia e manteve o plutônio enriquecido por Angra I em regime de “caixa preta”.

Em 1975 o governo brasileiro assinou com o governo da Alemanha, o Acordo Nuclear, o primeiro entre um país desenvolvido com um país em desenvolvimento para a transferência do ciclo completo do combustível – da extração ao enriquecimento do urânio. Num vai-e-vem engenhoso, pois não era membro do TNP, o Brasil acatou as salvaguardas da AIEA sobre as instalações e equipamentos e tornou-se membro da Associação para o Enriquecimento do Urânio, organizado pelo consórcio URENCO⁴. O Acordo Tripartite entre Alemanha, Brasil e a

⁴ A Companhia de Enriquecimento de Urânio, URENCO, é formado pelo consórcio de três empresas: Ultra-Centrifuge Nederland, Holanda; Uranit GmbH, Alemanha e British Nuclear Fuels plc, Inglaterra.

AIEA oferecia as mesmas condições de inspeção e supervisão internacional dadas a um membro do TNP. O acordo deveria prover o Brasil com oito usinas nucleares ao longo de 15 anos. Isso não ocorreu pela oposição cerrada dos EUA que vetou a ultracentrifugação (o Brasil aceitou a tecnologia do “*jet nozzle*”) e a severa crise econômica brasileira: perderam-se bilhões de dólares com o gigantesco investimento⁵. Mas o Acordo Nuclear foi útil ao Brasil para implantar estrutura institucional de pesquisa e desenvolvimento ao redor de institutos de tecnologia, capaz de capacitar a indústria nuclear, de natureza civil e militar.

O ponto crítico foi o desenvolvimento do Projeto Nuclear Paralelo (PNP, 1970) pelas Forças Armadas. Em 1982 fez-se a primeira operação de enriquecimento com ultracentrífuga idealizada, projetada e construída no Brasil e durante a década caminhou-se na direção de operar reator naval com enriquecimento do urânio inferior a 5%, considerado pelas autoridades da Marinha, como prova de que o enriquecimento descartava qualquer insinuação de intenção de desvio do combustível nuclear para fins bélicos. No entanto, os verdadeiros detalhes do Programa Paralelo só viriam à luz após o fim do regime militar, quando a *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* debateu o PNP. A justificativa dada por autoridades da Marinha era a de que, como o Acordo Nuclear com a Alemanha não iria transferir tecnologia para o Brasil, necessário seria traçar o *Programa Nuclear Paralelo* e buscar a autonomia tecnológica. O objetivo final: a produção da bomba atômica. Essa rede paralela desenvolveu-se em parceria com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), com indústrias e laboratórios universitários brasileiros formando a coluna vertebral do ciclo completo de tecnologia nuclear: separação do isótopo de urânio pela tecnologia da centrifugação; produção de barras para o combustível nuclear e facilidades industriais da Marinha.

⁵ A usina nuclear de ANGRA II, resultado do Acordo Nuclear com a Alemanha já está em funcionamento desde fevereiro de 2001.

De volta à democracia inaugura-se a planta piloto de enriquecimento do Urânio-235 para a construção do reator nuclear de um submarino nas instalações da Marinha-Aramar (SP). Mas o governo Collor, através de seu ministro de Ciência e Tecnologia, José Goldenberg, acabou com o Programa Nuclear Paralelo colocando uma pá de cal no buraco da Serra do Cachimbo (Pará): poço de 320 m de profundidade por um metro de diâmetro sob o comando do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), que serviria para explosões nucleares. Outro projeto ligado do PNP: o Projeto Solimões, revelado como um nebuloso programa sob o teto de instalações do Exército no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de operar reator nuclear moderado por grafite de 20 MW (hoje sua escala é de 2 MW), associado à produção do plutônio e ao explosivo nuclear⁶.

No governo Fernando Henrique Cardoso, a Marinha transferiu a usina para a empresa Indústria Nuclear Brasileira (INB), base da nova Fábrica de Combustível Nuclear, em Resende (RJ). A FCN implantaria a infra-estrutura do enriquecimento de urânio com produção estimada de 100 000 SWU/ano, o bastante, segundo fontes oficiais, para os atuais reatores nucleares brasileiros. Ainda que não seja o foco do presente ensaio é muito relevante mencionar a cooperação bilateral entre Brasil e Argentina desde 1985. Com mecanismos de confiança mútua para promover a cooperação nuclear *sui generis*, criou-se a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade Nuclear (ABACC, Dezembro 1991): arquitetura inovadora de verificação de todas as instalações e equipamentos nucleares existentes no Brasil e na Argentina. Logo a seguir, assinou-se o Acordo Quatripartite reunindo Brasil, Argentina, ABACC e AIEA o que assegurou legitimidade das salvaguardas adotadas pelo regime de verificação da ABACC⁷. Destacam-se ainda dois fatos equivalentes ao “dever-de-casa” do programa nuclear brasileiro para fins pacíficos. Primeiro, a assinatura do Protocolo Adicional II do Tratado de

⁶ Ver o excelente trabalho de Fernando de Souza Barros “Latin America and Nuclear Issues”, *Instituto de Física/UFRJ*, Junho 2003, p. 2. . O ministro Goldenberg, anos depois, afirmou que o projeto Solimões não tinha o mesmo nível de desenvolvimento tecnológico que o projeto Marinha-Aramar.

⁷ Segundo a visão nacionalista, a assinatura do Acordo Quatripartite teria diminuído a importância da ABACC.

Tlatelolco com mudança significativa para permitir inspeções executadas pela AIEA (1994). Segundo, a assinatura pelo Brasil do TNP (1998), que alguns críticos nacionalistas consideraram ter sido um erro político-diplomático. Também o “dever-de-casa” estendeu-se a todos os demais mecanismos e regimes internacionais e regionais de não-proliferação de armas de destruição em massa.

Ser ou Não Ser: Nuclearização na Era Lula

Durante sua campanha eleitoral para a Presidência da República, em 2002, o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luis Inácio Lula da Silva, definiu sua posição a respeito do programa nuclear brasileiro para público militar, muito sensível à questão. Reconheceu que o artigo VI do Tratado de Não-Proliferação (TNP) “não vinha sendo cumprido pelos cinco países nucleares, que detém o veto no Conselho de Segurança da ONU”⁸. Indiretamente, Lula argüia a realidade de que somente cinco países detinham o poder dos arsenais nucleares sob o manto do TNP. Imediatamente, o PT corrigiu as palavras de seu candidato e esclareceu a posição: a Constituição brasileira de 1988 proibia tacitamente a arma atômica e o presidente do PT (Lula) jamais violaria a Carta Magna. Esclarecia ainda ser o Brasil signatário de três tratados de salvaguardas internacionais contra armas atômicas: o Tlatelolco, o TNP e o Tratado Brasileiro-Argentino de Não-Proliferação. Forma política de neutralizar as mais exaltadas posições nacionalistas que insistem que o Brasil deveria prosseguir em sua nuclearização, i.e., possuir a bomba atômica.⁹

⁸O art. VI do TNP refere-se às negociações que as potências nucleares teriam de estar avançando na eliminação de todas as armas nucleares. Segundo o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, “o Brasil tem cumprido tudo de maneira exemplar e o mesmo não tem sido feito pelas potências nucleares que não estão cumprindo com suas obrigações”. Ver www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/04277235.shtml

⁹ Segundo Fernando de Souza Barros, entre aqueles que tem essa visão nacionalista estão, fora do círculo militar, os engenheiros nucleares [da NUCLEP].

Por outro lado, sempre houve e há no Itamaraty, ativos diplomatas nas iniciativas contra a proliferação das armas atômicas. Destaca-se o atual ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, que desempenhou importante papel na articulação da coalizão da Nova Agenda da ONU, proposta baseada em negociações multilaterais para uma Convenção Mundial sobre Armas Nucleares¹⁰. Todavia, no meio do caminho surgiu outra declaração sinalizando o desejo do Brasil de desenvolver pesquisa para se ter a bomba. O ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, em entrevista à BBC-Brasil (5/01/2003) afirmou: “Nós não podemos renunciar a nenhuma forma de conhecimento científico e tecnológico, quer sobre o genoma, DNA ou a *fissão nuclear* (ênfase nossa) e o Brasil não deveria impor qualquer restrição a pesquisas que o levassem a dominar o processo de construção de bombas atômicas”. O debate provocou reações internas e externas. O porta-voz da Presidência da República reagiu e ponderou ser a declaração do ministro Amaral um ponto de vista não-oficial e que o presidente reafirmava seus compromissos com o desenvolvimento para fins exclusivamente pacíficos da energia nuclear. Mas a declaração do ex-ministro Amaral ecoava aquela outra feita em campanha presidencial pelo próprio Lula, a respeito das críticas ao artigo VI do TNP. A postura do governo Lula não é a de ser “o último entre os primeiros”, mas sim “o primeiro entre os últimos”, ou seja, a postura de uma potência emergente com aspirações a ter influência mais robusta na cena mundial. O Brasil mesmo não-signatário do Protocolo Adicional do TNP e mantendo postura crítica ao regime de não-proliferação do mesmo tratado tem recebido contrapartidas positivas, o que representaria, em última análise, legitimar a posição brasileira. Entre a elite civil e militar do governo Lula há a percepção de que o acesso à pesquisa tecnológica nuclear, incluindo a possibilidade de *produzir conhecimento* (ênfase nossa) para a fabricação do artefato atômico é questão estratégica para a maior inserção

¹⁰ Outra figura importante dessa posição é o físico nuclear Luiz Pinguelli Rosa, ex-presidente da Eletrobrás no 1º. Governo Lula e membro Pugwash World Council que combate toda e qualquer proliferação de armas atômicas e que denunciou por vários anos o programa paralelo militar. Também na área econômica e de negócios brasileiros a repulsa ao desenvolvimento de arma atômica pelo Brasil se justifica pelo dano que causaria a situação e o prospecto brasileiro nas suas relações internacionais. Ver Fernando de Souza Barros, p. 5

internacional. Pensa o governo que se deva prosseguir com o programa nuclear brasileiro em virtude de já se ter investido mais de 50 anos em C, T&I, acentuando a expectativa de que esse conhecimento facilitará o crescimento da economia e apoiará a projeção do Brasil no sistema internacional, em termos de prestígio e poder.

Domínio de C, T&I

A agenda nuclear está diretamente vinculada à política de Ciência e Tecnologia e Inovação (C, T&I). Acredita-se, e é verdade, que no mundo de hoje, o trinômio C, T&I é ferramenta estrutural para alcançar a sinergia dos demais interesses nacionais: o econômico e social, o de segurança e defesa e o ambiental. Seguindo o raciocínio, o país que detém o *know-how* de C, T&I na área nuclear acabará sendo mais qualificado – e respeitado – internacionalmente. Dentro do Plano Nacional de C, T&I do governo Lula, no eixo dos Objetivos Estratégicos Nacionais encontram-se as atividades nucleares e o Programa Nuclear Brasileiro, com propósito de criar estrutura sustentável para o projeto nacional de desenvolvimento econômico e abrir portas de oportunidades para o país no sistema internacional.

Rede Brasileira de C,T&I

<p>Ministério Ciência e Tecnologia (MCT) Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (CNPq) Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP) Centro Pesquisa da Marinha-Aramar (CPM) Fábrica de Enriquecimento de Urânio – Resende</p>
--

Falta, no entanto, o essencial: suficiente formação de mão-de-obra qualificada (cientistas atômicos), e o governo pretende criar logística articulada com o setor privado para

inovação e qualificação da produção nacional¹¹. O resultado esperado é o de dar durabilidade e sustentação e fazer do Brasil um *global player*. No caso das atividades de pesquisa tecnológica nuclear, o governo Lula quer manter a confiabilidade externa, desde que possa adquirir todo o conhecimento nuclear, até mesmo *o conhecimento para a fabricação da bomba atômica sem dar o passo seguinte, i.e., sem explodir o artefato* (ênfase nossa). Por outro lado, se há reconhecimento de que o *know-how* nuclear é estratégico para o país conclui-se que ele deva receber dotações orçamentárias condizentes à sua importância.

Recursos para C, T&I no Governo Lula

<p style="text-align: center;">Orçamento (bilhões de Reais) Ano: 2002 - 9,5 Ano: 2006 - 15,0 Variação: > de 48%</p> <p style="text-align: center;">(*) O Brasil investe cerca de 1,5% do PIB na área de C&T, enquanto os países avançados investem 3%</p>

Fonte: Mariana Montez Carpes, *Idem*, p. 147.

O atual debate em torno do *Programa Nuclear Brasileiro* acompanha a pauta de discussões internacionais sobre o crescimento da demanda energética em razão da expansão da economia mundial, mesmo com a atual crise inflacionária das *commodities* e da economia americana. Sem energia não há desenvolvimento, dizem os especialistas¹², e a preocupação é a de diversificar a matriz energética para diminuir o máximo possível a dependência externa, com ênfase nos recursos disponíveis em território brasileiro. O Brasil tem a sexta maior reserva mundial de urânio. Dentro dessa estratégia busca-se estabelecer relações Sul-Sul –

¹¹ Segundo o Relatório de Gestão, MCT, 2006, o Brasil tem a maior comunidade científica da América Latina, 60 mil pesquisadores. Para equiparar-se, proporcionalmente, aos países de fronteira tecnológica, precisaria ter 500 mil. Além disso, a média de idade dos cientistas brasileiros, na área nuclear, é de 50 anos, sugerindo um decréscimo futuro ainda maior, caso não sejam formados novos quadros. Outro gargalo é a lacuna entre produção de conhecimento e aplicação prática: apenas 10% dos pesquisadores trabalham em empresas, cinco vezes menor do que a média nos países desenvolvidos. Relatório de Gestão do MCT, p. 122-124, citado em Mariana Montez Carpes, A Política Nuclear Brasileira no contexto das Relações Internacionais Contemporâneas – domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional, tese de mestrado, IRI/PUC - Rio, Rio de Janeiro, 4/09/2006, p. 147.

¹² E é o desenvolvimento que cria demanda de energia, respondem outros.

consideradas pelo governo atual de maior simetria – e parcerias no âmbito regional, como o Programa Sul-Americano de Apoio à Cooperação em C&T (PROSUL), além de projetos com a OEA. Na área dos BRIC há o satélite Earth Resources Satellite em parceria com a China; com a Índia e com a África do Sul outros projetos, através da associação do IBAS; com a Rússia, idem e com a Ucrânia atividades para o lançamento do veículo VHS na Base de Alcântara.

Vamos deter-nos um pouco mais sobre as relações nucleares do governo Lula com a Índia. A questão do suprimento energético é crucial para a continuidade do processo de desenvolvimento dos dois países. Também o esforço de diversificação da matriz energética e o recurso à utilização de energia nuclear são destacados diante das incertezas de fornecimento de hidrocarbonetos¹³. Durante a reunião do IBAS (Pretória, África do Sul, 17/10/2007) lançou-se a cooperação nuclear com fins pacíficos (embora, ambigüidade à parte, a Índia seja potência atômica) sob o monitoramento da AIEA¹⁴. Apesar da presença da Índia, os três presidentes prometeram trabalhar pelo desarmamento nuclear e pelo uso da tecnologia apenas para fins civis. Brasil e Índia contam ainda com grandes reservas mundiais de tório - matéria-prima nuclear - e a Índia domina a tecnologia de toda a cadeia de fabricação de combustível o que para o Brasil é um reforço para realizar o mesmo em escala industrial.

Entram aqui as negociações sobre acordo de cooperação civil nuclear entre Estados Unidos e Índia (março de 2006)¹⁵ com importante significado para o Brasil. Tal percepção favoreceu o apoio e ação do Brasil e da África do Sul à admissão da Índia no Grupo de Supridores Nucleares (Nuclear Suppliers Group). Embora a Índia não tenha assinado o TNP,

¹³ MACHADO, Vera Barrouin. Brasil e Índia: parceria em consolidação. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e SANCHEZ, Michelle Rotton (orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

¹⁴ A África do Sul desenvolveu um intenso programa nuclear durante o regime do Apartheid a tal ponto de chegar praticamente a desenvolver a bomba atômica. Com o fim do Apartheid, o presidente Nelson Mandela desmantelou o programa nuclear militar e desenvolve atividades nucleares exclusivamente para fins pacíficos.

¹⁵ Esse acordo ainda não foi ratificado pelo Congresso americano e também no Congresso da Índia há oposição, de parte dos comunistas indianos, a sua ratificação.

tal acordo reforçaria os interesses do Brasil em suas atividades de enriquecimento de urânio para fins pacíficos. A partir daí, o Brasil movimentou-se no sentido de aproximar-se ainda mais da Índia, através de visitas presidenciais, dispostos a trocar experiências na área nuclear para além da agenda comercial¹⁶. O governo brasileiro decidiu driblar restrições internacionais e impulsionar a cooperação bilateral com a Índia na área do “soft nuclear”, o que envolve pesquisa na área da medicina - técnicas de diagnóstico e de terapêutica - e na agricultura – uso de isótopos para a conservação de perecíveis ou esterilização¹⁷. A rigor, o Brasil não poderia firmar nenhum tipo de acordo nuclear com a Índia. Primeiro, não tem o arcabouço jurídico para selar tal compromisso, desde a denúncia de um protocolo bilateral, em 1996, como represália aos testes nucleares realizados pela Índia. Segundo, porque a Índia não é parte do TNP nem aceita a imposição de salvaguardas da AIEA. De qualquer forma, o Brasil está desenvolvendo novas plataformas de cooperação - a despeito das restrições internacionais - comprometendo-se com a re-inserção indiana nos círculos da cooperação nuclear ¹⁸.

Revisão do Programa Nuclear Brasileiro

A estratégia do governo Lula pressupõe que o desenvolvimento econômico e social só se realiza como resultado de análises das condições estruturais do país, cruzadas com objetivos político-econômicos e de segurança. Em 2004, a Casa Civil decidiu centralizar a revisão do Programa Nuclear Brasileiro, com base na onda internacional sobre a evolução da demanda energética e a necessidade de utilizar fonte de energia menos agressiva ambientalmente (sic), além de mostrar seu compromisso em dar continuidade – e não

¹⁶ Ver Denise Chispim Marin. Lula vai à Índia abrir portas para acordo de cooperação nuclear. *O Estado de S.Paulo*, 6 maio de 2007.

¹⁷ A cooperação Brasil-Índia na área 'soft nuclear' é considerada um motivo a mais para que a Índia conclua a separação entre o segmento civil e o militar de seu programa e aceite a negociação de algum tipo de salvaguarda com a AIEA.

¹⁸ Ver Ricardo dos Santos Poletto. O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva. *Meridiano 47*, 06/11/2007

comprometer - os 50 anos de investimentos no setor. Como eixos que orientam os argumentos econômicos, geopolíticos e estratégicos estão: a percepção de que a excelência em matéria nuclear confere prestígio internacional com finalidades para fins exclusivamente pacíficos; a participação no mercado internacional de um produto de alto valor agregado como o urânio; a maior autonomia energética; as demandas de curto, médio e longo prazo, levam em conta a situação interna e conjuntura internacional; e a de transformar uma política pública governamental em política estratégica de Estado.

Para que esses objetivos sejam atingidos foram reunidos sob a liderança da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o apoio integrado da Indústria Nuclear Brasileira (INB), da Eletronuclear, do NUCLEP¹⁹ e do Centro Tecnológico da Marinha-Aramar (CTMSP-SP). Foram elaborados oitenta e um cenários possíveis (sinal da megalomania burocrática) a partir do grau de investimentos, da abrangência e do nível de autonomia externa. Desses cenários, sete foram escolhidos pela Comissão Interministerial, com a participação dos ministérios de Ciência e Tecnologia (coordenador da revisão), Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e da Casa Civil. Nota interessante: o Ministério do Meio Ambiente não participou da Comissão por ter preparado estudo paralelo. Optou-se, afinal, pelo cenário mais ambicioso(!) cujos resultados serão conduzidos pelo Grupo Permanente de Acompanhamento Gerencial do Programa Nuclear²⁰.

Revisão do PNB: Cenários

Orçamento dos Cenários Propostos:

- Menos Ambicioso: US\$ 3 bilhões

- Mais Ambicioso: US\$ 13 bilhões

. Parte do Tesouro Nacional - 10%

. A maior parte: financiamentos, acordos e convênios.

¹⁹ Uma área de atuação inovadora que busca a NUCLEP – Equipamentos Pesados – é o Projeto IRIS (International Reactor Innovative and Secure), reator de 4ª. Geração, em consórcio internacional, proporcionando inovação tecnológica nuclear.

²⁰ Cf Resumo Executivo – PNB, MCT, 2005.

. Outra parte menor; proveniente da exportação de excedentes do urânio
. Custo do Programa representa 60% da possível receita gerada pela produção da energia termoelétrica
. O custo da construção dos reatores é a parte mais cara do *PNB*

Fonte: *Resumo Executivo – PNB*, MCT, 2005

Durante as discussões da revisão do PNB sobressaiu-se a preocupação com a aplicação das salvaguardas da AIEA/ABACC. A ênfase recaiu sobre o setor de segurança, a capacitação de recursos humanos e o tratamento dos rejeitos atômicos, principal resistência dos ambientalistas e do Ministério do Meio Ambiente sobre o uso da energia nuclear. Ações tópicas foram mencionadas no Resumo Executivo do PNB: construir a usina Angra III (com o cenário de 2013, onde poderá faltar suprimento energético); construção de usina termoelétrica nacional entre 100-300 MWE; completar a primeira fase de implantação da Fábrica de Enriquecimento de Resende e ampliá-la para alcançar 50% da necessidade nuclear já instalada (usinas de Angra 1,2 e 3); ampliar a produção de *yellow-cake* para atender a necessidade nacional e para exportar; definir nova política de exportação de produtos do ciclo do combustível dentro dos Acordos Internacionais assinados pelo Brasil; alcançar maior nível de nacionalização de acordo com a política industrial do país; ampliar e capacitar o quadro de recursos humanos para operações, pesquisa e desenvolvimento, licenciamento e controle de segurança; fomentar a aplicação de técnicas nucleares e de radiação ionizante nas áreas da indústria, saúde, agricultura e meio ambiente; e implantar a fábrica de hexafluoreto de urânio (UF₆) para atender 100% da demanda nacional²¹.

Segundo a CNEN haveria na projeção do crescimento da demanda energética para 2020 perdas de 1% da matriz nuclear. Tal retração traria implicações negativas para o país, do ponto de vista econômico e da área da C, T&I. Atualmente, a matriz nuclear representa cerca de 3% do total da matriz energética do país, sendo que o urânio é riqueza natural do Brasil e o

²¹ *Resumo Executivo – PNB*, MCT, 2005 np)

gás natural não. Essa retração afetaria negativamente o processo de enriquecimento do urânio, a possibilidade do país participar do mercado internacional do urânio, o projeto do submarino de propulsão nuclear; a maior autonomia em C&T para construção de reatores de potências, e o desenvolvimento de um protótipo em terra para fabricação do combustível nuclear²². A visão “autonomista” conduz à dupla decisão: político-econômica, para incorporar e ampliar a energia nuclear à matriz energética do país; político-estratégica, para diminuir a dependência energética nacional, através do desenvolvimento de tecnologia própria, valendo-se do conhecimento acumulado nos últimos cinquenta anos. São cálculos políticos que demandam grande desenvolvimento tecnológico, cujo valor e opção passam pelo aumento do prestígio (poder) internacional do país para tornar-se *potência nuclear pacífica* (ênfase nossa) ²³. O objetivo do governo Lula, entretanto, não seria o de substituir a matriz energética atual, mas sim de complementá-la, com maior participação no mercado mundial de urânio enriquecido frente ao provável aumento de sua demanda.

Atividades de Enriquecimento do Urânio: Aramar e Resende

Com os atentados terroristas de 11/09/2001, os EUA assumiram postura mais ofensiva, utilizando-se do Protocolo Adicional ao TNP como instrumento de ampliação do controle sobre atividades nucleares em países signatários do mesmo. O Protocolo Adicional ao TNP, além de fiscalizar atividades nucleares declaradas, fiscaliza também a existência (ou não) de atividades não-declaradas: se a conduta de um determinado país estaria ou não de conformidade com as atividades nucleares desenvolvidas. Embora a assinatura não seja compulsória para as partes do TNP, atividades não-declaradas podem ser fiscalizadas pela AIEA que tem competência

²² Ver *Fonte Nuclear*, 2006 np

²³ Sobre esse conceito de potência nuclear pacífica vale observar: o atual Conselho de Segurança da ONU é formado pelos cinco membros permanentes, todos potências atômicas, possuidoras de armas nucleares. No caso do Brasil vir a se tornar, no futuro, membro do Conselho será o primeiro a não possuir armas atômicas. No caso do chamado G4 formado pelo Brasil, Índia, Japão e Alemanha que aspiram a obter assento no Conselho de Segurança, a exceção é a Índia, que já possui sua arma atômica. Seria, caso o G4 viesse a obter o assento, uma grande novidade de poder internacional.

para checar as informações passadas por um país membro do TNP. O Brasil, embora signatário do TNP, não assinou seu Protocolo Adicional, com críticas ao seu caráter discriminatório e assimétrico e por afrontar a soberania quanto aos que tem armas atômicas daqueles que não as tem²⁴.

Em 4/04/04, o jornal *Washington Post* afirmou que a AIEA pressionava o Brasil a assinar o Protocolo Adicional, permitindo que especialistas realizassem visitas-surpresa a qualquer estrutura de produção de energia nuclear. A AIEA propôs a abertura integral da tecnologia desenvolvida para o enriquecimento do urânio, assim como o acesso irrestrito, em 24 horas, a qualquer parte do território nacional eventualmente considerado suspeita, incluindo escritórios públicos e residências de técnicos envolvidos no programa nuclear. O governo Lula recusou a inspeção, afirmando que o Brasil usa a tecnologia de ponta que poderia ser copiada caso fosse vistoriada. Depois de idas e vindas diplomáticas e exposição da mídia, Lula autorizou o Itamaraty a começar discreta negociação com a AIEA e com o governo americano.

Voltemos ao passado. Tudo começou com o Programa Nuclear Paralelo da Marinha-Aramar com a primeira operação de enriquecimento com ultracentrifugação idealizada, projetada e construída no Brasil. Tanto no período do regime militar, como já no restabelecido regime democrático, entrou em operação o modelo de demonstração industrial para produzir urânio enriquecido para atender as usinas de Angra I e II e às necessidades do reator naval (propulsão nuclear) da Marinha. Nos primeiros contatos de cooperação entre o Brasil e Argentina, os presidentes civis Alfonsín e Sarney estavam presentes na inauguração do primeiro módulo da usina experimental de enriquecimento de urânio de Aramar. Até a data da assinatura do Acordo Quatripartite entre Brasil-Argentina, ABACC e AIEA, as ultracentrifugas

²⁴ Segundo o presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), Odair Dias Gonçalves, o Brasil ainda não decidiu se vai assinar ou não o Protocolo Adicional ao TNP, “inclusive porque custaria muito dinheiro. O TNP já inclui visitas avisadas e não avisadas. O que o Protocolo Adicional faz é mudar o enfoque, porque atualmente a inspeção é feita a partir do que o país declara.... a base está na confiança internacional sobre as informações divulgadas, in <http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo/> em 24/07/2008, p. 3

de Aramar estavam abertas a quem adentrasse suas instalações. Oficialmente, para a AIEA a propulsão nuclear não representa aplicação bélica e a opção brasileira pelo reator naval com enriquecimento abaixo de 5% descartava qualquer insinuação de produzir combustível nuclear para fins bélicos. Segundo o vice-almirante Othon da Silva, adotou-se a solução do “mictório público francês”: fileiras de ultracentrífugas duplas passaram a funcionar entre dois “biombos”, colocados cerca de trinta centímetros acima do solo, permitindo a visão dos pés das centrífugas sem exibir seu corpo inteiro e possibilitando o monitoramento das tubulações de entrada e saída do Hexafluoreto de Urânio (UF₆)²⁵. Tal solução engenhosa foi aprovada pela AIEA, que instalou câmeras cinematográficas seladas para garantir monitoramento 24 horas por dia, com direito a uma cota anual de inspeções programadas e de surpresa em todas as instalações nucleares brasileiras²⁶.

A INB- Indústrias Nucleares Brasileiras, sucessora da Nuclebrás (nascida do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha) abandonou o “*jet nozzle*” e passou a construir tecnologia cedida pela Marinha a fim de produzir combustíveis para as centrais núcleo-elétricas brasileiras e futuramente exportar – que é o alvo maior. O êxito brasileiro ajudou reduzir o custo de produção das centrífugas e aumentar a eficiência energética. O governo dos EUA, ao tomar conhecimento da Usina de Resende, pressionou a AIEA para protelar ou mesmo impedir o término das instalações. Segundo Othon da Silva, haveria dois principais motivos para que os EUA procurassem impedir a construção da usina: de natureza econômica e de ordem estratégico-militar. Para ele, o Brasil tem credenciais para ser um *global player* no bilionário mercado mundial de combustível nuclear e não somente mero exportador de minério. De ordem estratégico-militar, os artefatos nucleares podem ser classificados de duas formas:

²⁵ Tratado como “hex” no jargão da indústria nuclear, o UF₆ é o composto usado no processo de enriquecimento de urânio na produção de combustível para os reatores e armas nucleares.

²⁶ O presidente da AIEA era o sueco Dr. Hans Blix e futuro inspetor da ONU no Iraque antes da invasão americana.

armas de destruição em massa (bombas de hidrogênio e artefatos de fissão de maior porte ou os de fissão ou fusão de baixa potência) e inibidoras de concentração de forças de adversários.

De volta ao presente. A desconfiança lançou nova tensão externa para a qual o governo buscou angariar apoio político interno. A questão nuclear foi discutida pelo ministro Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores da Câmara. Amorim reiterou que o governo não estava discutindo a assinatura do Protocolo Adicional, assegurando ampla fiscalização da AEIA, embora não descartasse sua assinatura, desde que a soberania nacional fosse respeitada. Mencionou carta recebida do Departamento de Estado americano, apontando o Brasil como país modelar na questão, embora favorável à inspeção mais ampla²⁷. A preocupação americana a respeito do enriquecimento do urânio em Resende não seria com a produção de armas nucleares, e sim com a exportação da tecnologia brasileira para países considerados inimigos dos EUA, como explica o físico David Albright²⁸: “Até agora, a maioria das pessoas não entendeu a razão do debate. De fato, ninguém aqui [nos EUA] quer ver o Brasil vendendo urânio enriquecido, mas o maior temor é de que, dia desses, o governo brasileiro comece a vazar suas centrífugas, com sua tecnologia, para outros países”. Afirmou ainda que o Brasil poderia capitalizar as pressões para obter benefícios políticos e comerciais. Por exemplo, condicionar a assinatura do Protocolo Adicional a concessões dos EUA em termos de derrubada de barreiras comerciais a produtos e serviços brasileiros [ver o que finalmente ocorreu na Rodada de Doha em julho de 2008]. Para Albright, o Protocolo Adicional permite que a AIEA vá aos locais das centrífugas e examine os reatores e os demais componentes, mas tem de manter segredo e ninguém da AIEA revela esses segredos

²⁷ O então ministro da Defesa, Embaixador José Viegas foi menos diplomático e disse que um contencioso externo ajudaria a política interna do governo Lula, *O Globo* 28/04/04

²⁸ Cientista americano, Albright é presidente e pesquisador-chefe do Institute for Science and International Security, Washington; já trabalhou para Los Alamos (onde se fabricou a bomba jogada pelos EUA sobre o Japão), para a AIEA, como inspetor no Iraque e é muito bem informado sobre o programa nuclear brasileiro.

industriais: “o Brasil não perde nada em assinar o Protocolo Adicional e pode ganhar bons pontos diplomáticos perante os EUA e a Europa assinando o compromisso” ²⁹.

Para o Comandante da Marinha, Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, a posição do governo brasileiro em relação às inspeções da AIEA deve ser respeitada. Para ele, o Centro Tecnológico da Marinha-Aramar é a única instituição militar do país ligada ao setor nuclear inspecionada pela AEIA e o Brasil negocia para que as inspeções não ponham em risco as pesquisas já realizadas até aqui. O que os inspetores podem ver é a qualidade do urânio que entra e sai: não precisam ter acesso à máquina que faz o enriquecimento. Para o Itamaraty, cientistas e militares ligados ao PNB, o acesso de inspetores da AEIEA à usina de Resende poderia implicar em cópia da tecnologia industrial e por isso defendem inspeções limitadas. Não haveria explicação razoável para nivelar o processo tecnológico realizado pelo Brasil em relação às salvaguardas exigidas pela AEIA a países que têm programas clandestinos e produção de energia nuclear não-declarada. Apenas o Protocolo Adicional muda o enfoque, principalmente depois de 11 de Setembro, com garantias para casos de camuflar ou esconder algum procedimento ou instalação. Para Odair Dias Gonçalves, presidente da CNEN, não existe na área tecnológica quem não proteja seus segredos, e a eficiência da tecnologia brasileira é maior do que a de outros países, sobretudo quanto à resistência do equipamento³⁰.

De passagem pelo Brasil, o secretário de Energia dos EUA, Spencer Abraham, acenou ao governo de Lula investimentos em projetos de interesse comum na área energética condicionados à adesão do governo aos novos termos de fiscalização da AIEA (Protocolo Adicional).³¹ A recusa direta à AIEA certamente deixaria Lula exposto a críticas políticas das

²⁹ Em *O Globo*, 18/04/04

³⁰ As centrífugas normais possuem um eixo no qual elas são apoiadas e como giram em velocidade supersônica, o desgaste do eixo é enorme. As do Brasil não são apoiadas num eixo mas levitam no campo magnético como um sistema de dupla levitação que reduz o atrito e dá resistência maior ao equipamento. Ver em [http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo em 24/07/2008](http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo%20em%2024/07/2008).

³¹ *O Globo*, 18/04/04

organizações internacionais de esquerda (os verdes europeus, o Greenpeace, etc.) que até então mantinham simpatia pelo governo do PT. No entanto, encontraram no antiarmamentismo um ponto de convergência com as políticas do governo Bush, como observou o deputado Fernando Gabeira em debate com o chanceler Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores da Câmara. O imbróglio deveu-se, em grande parte, a ausência de regras claras sobre o tipo de inspeção a ser realizada, o que levou o governo a proibir as inspeções, deixando claro que não foram feitas por que havia algo a esconder como a imprensa norte-americana procurou sinalizar. O governo justificou que a preservação do segredo industrial foi a razão central, uma vez que a tecnologia brasileira não é para ser exposta. Terminadas as especulações e assinado novo acordo, a fábrica de Resende voltou a estar aberta às inspeções e seu programa para fins pacíficos atualizado com as salvaguardas da AIEA e da ABACC.

Futuros cenários da nuclearização

Passada a borrasca de Resende, o governo Lula deu prazo (90 dias) para que seus assessores estudassem a reativação do programa nuclear brasileiro em torno da construção de Angra III. Han-Holger, da AIEA, afirmou que o Brasil tem potencial hidrelétrico e de gás, mas com os problemas das hidrelétricas em 2001, a construção de Angra III faz sentido. A questão seria, então, retomar a construção de Angra III e mais outras quatro usinas no futuro³². Por seu turno, o Partido Verde da Alemanha havia criticado o programa nuclear brasileiro e pressionou o governo alemão para rescindir o Acordo Nuclear com o Brasil³³. Em 2006 a chanceler Angela Merkel avisou o governo Lula que não iria manter mais o Acordo Nuclear assinado em 1975.

³² O Programa Nuclear Brasileiro teria já custado cerca de 40 bilhões de reais aos cofres públicos: Angra I, seis bilhões e a Angra II catorze bilhões. Incluem nesse custo total a Eletronuclear e a Indústria Nuclear Brasileira (INB), que representam alto custo ao contribuinte. Seus déficits são cobertos com a cobrança de subsídio à energia nuclear embutido nas contas de luz dos consumidores das regiões sul e sudeste do país

³³ Quando o lo. Ministro alemão, Gerhard Schroder foi eleito, seu governo, coligado com o Partido Verde, decidiu fechar as usinas nucleares alemãs até 2021, mas a medida não impediu a exportação da tecnologia nuclear para países como o Brasil, cf. *O Globo*, 24/10/04.

Lula forçou nova negociação para que ele fosse mantido, a fim de assegurar a construção de Angra III. Em sua recente visita ao Brasil, maio de 2008, Angela Merkel assinou com o presidente Lula novo acordo de cooperação no setor energético (substituindo o acordo de 1975) prevendo o fornecimento de peças e combustível até a conclusão de Angra III.

Segundo o governo, a nova usina servirá como reserva importante para o setor energético do país: seu tempo de construção será o mesmo de uma usina hidrelétrica e terá a mesma capacidade de energia (1400 megawatts/hora), além de que seus custos serão inteiramente mensurados, gerando o mesmo volume de lixo nuclear que Angra I e II³⁴. A questão do lixo atômico é sempre o item número um na ordem de preocupação da opinião pública internacional: é questão extremamente delicada e sem solução à vista, em todo o mundo. No outro lado da questão nuclear, estão os municípios onde estão instaladas usinas nucleares e os abrigos para o lixo atômico. No caso de Angra I e II o lixo atômico de baixa e média radioatividade permanece no próprio local em galpões até 2020. Os de alta radioatividade, parte da queima do combustível no reator, ficam armazenados em piscinas dentro das usinas e ali permanecerão pelo menos por mais 10 anos³⁵.

O processo de licenciamento para Angra III vem desde 1999, com a emissão do termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental /Rima³⁶. Em 2005, a Eletronuclear enviou para o IBAMA o pedido de licenciamento e, desde então, foram realizadas sete audiências públicas para a obtenção do licenciamento que antecede a construção da usina. A Comissão Nacional

³⁴ Inauguradas em 1985 e 2001, respectivamente, Angra I e II produziram cerca de 100 metros cúbicos de lixo nuclear, guardados em piscinas construídas nos próprios prédios dos reatores que, do ponto de vista, ambiental não são consideradas a forma mais segura.

³⁵ Hoje como já ocorre na França, Japão e Inglaterra é possível reprocessar o combustível queimado e cerca de 5-10% não são reaproveitados deve ser feito aqui no Brasil no futuro próximo.

³⁶ RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) é um conjunto de normas estabelecidas pelas autoridades competentes para a fiscalização de impacto ambiental através de estudos técnicos que esclarecem tudo o que consta do projeto para fins de licenciamento, etc.. O RIMA apareceu originalmente no Estado do Rio de Janeiro e hoje existe não somente em praticamente todos os demais Estados da federação como também em diversos países. In Brigagão, Clóvis. *Dicionário de Ecologia*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1992, p. 227.

de Energia Nuclear (CNEN), não concorda com as exigências do Ministério do Meio Ambiente/IBAMA em torno do tipo de reservatório para o lixo atômico e das sessenta exigências para que a usina tenha sua licença liberada. Ecologista militante, mas pragmático, o novo ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, ao assumir a pasta, substituindo Marina Silva, deparou-se com o processo de licenciamento. Seu comentário revela sua posição em relação à Angra III: “não sou defensor de Angra III, mas o governo havia batido o martelo antes de eu virar ministro... o licenciamento estava praticamente concluído. Demos seqüência...”. E acrescentou: “entre o ideal e o precário, há uma solução intermediária, segura, como fazem na Alemanha e na França. Não é deixar em piscinas a metros da praia, tem que ser uma mina isolada, completamente lacrada, que não seja em frente à Ilha Grande, uma das praias mais lindas...”³⁷. Para Minc, com respaldo do presidente Lula, o governo só concede licença com a adoção (manutenção e custeio) da Estação Ecológica de Tamoios e do Parque Nacional da Bocaina (entre o litoral norte do Estado de São Paulo e o litoral sul do Estado do Rio de Janeiro). Entre outras exigências, a Eletronuclear terá que financiar até R\$50 milhões do saneamento da cidade de Angra dos Reais (local das usinas I, II e III) e de Paraty³⁸. Mas a CNEN, com duplas atribuições em relação ao PNB, parece estar disposta a comprar a briga e autorizar e conceder a Eletronuclear – estatal responsável pelo empreendimento - a licença de construção da usina e a construção de um depósito inicial de lixo atômico com as piscinas usadas em Angra I e II³⁹. As negociações prosseguem em torno da licença para o

³⁷ Em *O Globo*, 24/7/2008

³⁸ Cidade histórica belíssima e tombada pelo patrimônio nacional, Paraty não tem saneamento básico e já prepara também sua lista de exigências ao governo federal: hospital, escolas, recursos para a educação e urgência na pavimentação da estrada-parque Paraty-Cunha (já no Estado de São Paulo). Teme-se, como em Angra dos Reais, a formação de novos bolsões de pobreza e a especulação imobiliária com aumento de aluguéis e formação de novos e suntuosos condomínios de ‘luxo’. A Prefeitura de Angra fará também exigências como investimentos em infra-estrutura, saneamento, construção de escolas, hospitais e centros para treinamento profissional. A prefeitura diz temer o que ocorreu quando da construção de Angra I e II: os trabalhadores contratados permaneceram na cidade formando bolsões de pobreza com graves problemas de saneamento. Segundo cálculos da prefeitura de Angra, que criou uma Comissão para preparar o Relatório técnico com as exigências do município para emitir a licença, a cidade precisará de recursos da ordem de CR\$300 milhões para atender as suas necessidades de infra-estrutura. Somente 35% da população de Angra (que recebe um fluxo muito grande de turistas durante todo o ano) – de um total de 150 mil hab. – têm acesso a tratamento de esgoto

³⁹ Segundo a CNEN e a Eletronuclear não cabe ao MMA/IBAMA fazer exigências de segurança aos empreendedores. Para alguns especialistas, como Aquilino Senra e Pinguelli Rosa, ambos da Coppe e

funcionamento de Angra III. De um lado, as exigências feitas pelo ministério do Meio Ambiente para uma solução definitiva e segura para o lixo nuclear e, de outro lado, a CNEN e Eletronuclear, que agora apresentam proposta conciliatória para que haja um poço feito de cápsulas de aço onde serão lacrados os rejeitos por um período de até 500 anos⁴⁰.

Calcula-se que até 2010 haverá mais oito unidades de enriquecimento, o suficiente para atender a 60% da demanda de recargas das usinas I e II. A expectativa é que em 2016 o Brasil seja auto-suficiente em urânio enriquecido para abastecer totalmente as usinas Angra I, II e III. A auto-suficiência na produção de urânio enriquecido é estratégica como tem sido encarada sistematicamente a auto-suficiência na produção de petróleo. Dois fatores são considerados: 1) a crise mundial na produção de petróleo nos próximos 20-30 anos; 2) o desafio do aquecimento global. Segundo Sérgio Machado Rezende, ministro de Ciência e Tecnologia, o Brasil já investiu R\$ 2.1 bilhões em seu programa nuclear, além da produção de combustível para as usinas I, II e, futuramente, para Angra III. O CTM-Aramar, por sua vez, detém a tecnologia para fabricação de reatores de pequenos e médios portes (até 3000 MW) e desenvolveu ultracentrífugas de tecnologia brasileira, instaladas na Fábrica de Resende. O programa nuclear brasileiro necessita de investimentos públicos e privados de 27 bilhões de reais, num prazo de 18 anos, suficientes para alargar a participação da geração elétrica termonuclear na matriz energética brasileira, dos atuais 2-3% para, no mínimo, 4%⁴¹. Com o *know-how* do CTM-Aramar e da fábrica de Resende, o Brasil entra em um seleto clube atômico e em um mercado mundial de alto valor estratégico⁴². Apenas a etapa de transformar o concentrado de urânio o *yellow-cake* (pasta amarela) em gás é feita no Canadá por não ser

especialistas na área nuclear, o IBAMA não tem competência para impedir a construção de Angra III e menos ainda apontar solução para os rejeitos. Os rejeitos precisam de 10 a 15 anos para ser resfriados dentro da piscina antes de serem transportados para um outro local, como considera Minc. *O Globo*, 13/08/08.

⁴⁰ *O Globo*, 19/08/08

⁴¹ *O Globo*, 5/05/2006

⁴² São seis empresas internacionais que enriquecem comercialmente o urânio: USEC (EUA), URENCO (Alemanha, Holanda e Inglaterra), Eurodif (Bélgica, França, Itália e Espanha), Minatom (Rússia), Japan Nuceon Fuel Ltd, JNFL (Japão) e China National Nuclear Corporation (CNNC).

economicamente viável ter uma usina no país⁴³. Em 2007, o presidente Lula anunciou a liberação de R\$ 1 bilhão em oito anos (cerca de R\$ 130 milhões ao ano) para o programa de Aramar.⁴⁴ Com o domínio completo do combustível, Aramar terá capacidade de produzir 40 toneladas de urânio em gás anualmente e duas toneladas anuais de pastilhas de urânio (combustível final). O reator poderá ficar pronto em 2011. Na ocasião, o presidente Lula afirmou: “por que não sonhar grande e dizer que nós queremos chegar até a possibilidade de ter um submarino nuclear?”⁴⁵. Sonho de longo prazo. Enquanto isso, a curto e médio prazos, desenvolve-se o protótipo do submarino a propulsão nuclear...

⁴³ Segundo o presidente da *INB*, Roberto Garcia Esteves haverá economia anual na produção nacional de US\$16 milhões.

⁴⁴ Nos últimos anos o programa do submarino vinha sobrevivendo com cerca de quatro milhões de reais anuais, suficiente apenas para a manutenção dos equipamentos

⁴⁵ *O Globo*, 11/07/2007

O Cenário Estratégico da Amazônia

Viagem pela Hiléia Amazônica

O ecossistema da Amazônia – estrutura e processos físicos, humanos e biológicos – cria enormes dificuldades não só a respeito de sua exata dimensão, bem como do próprio funcionamento e determinação de seus componentes. Daí caracterizar-se como modelo macro-ecossistema multidimensional, de equilíbrio-desequilíbrio, de uma organização tipicamente ecológica. Dados, estatísticas, pesquisas, planos e programas de toda a sorte de instituições com suas múltiplas estratégias, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, não chegam a ter homogeneidade e certeza científicas sobre os mecanismos e impactos produzidos pelos desequilíbrios ecológicos que recaem sobre a Amazônia e, por tabela, sobre a biosfera da Terra. Por seu significado, o potencial de conflitos, diversidade, possibilidade de cooperação nacional, regional e internacional, além de sua majestade mitológica, a Amazônia seduz a todos que a estudam e nos convoca a uma reflexão mais profunda e global. A trama de sua biodiversidade faz com que qualquer visão parcelada ou de um aspecto isolado em relação aos demais aspectos traga mais confusão e devastação. Amazônia, Inferno Verde na obra clássica de Ferreira de Castro, hiléia *humboldtiana*, maior floresta tropical e maior fonte de água doce do mundo, multifacética, ela necessita de um amplo e cooperativo programa para seu desenvolvimento sustentável. Quem observa com atenção o mapa dessa vasta região poderá perceber uma larga faixa que se estende ao longo das fronteiras norte (das costas atlânticas, pelo lado das Guianas, aponta para as Antilhas) até o oeste (alcança a Cordilheira dos Andes, onde nasce o rio Amazonas, em direção ao Pacífico). Região macro-fronteiriça entre oito países amazônicos, com interações étnicas, culturais e uma tradição que representa gigantesca contribuição ao Brasil, aos países amazônicos, às políticas

de desenvolvimento econômico e social sustentáveis, do ponto de vista de empreendimentos científico-industriais de produtos fármacos, bioquímicos e biológicos ímpares⁴⁶.

Considerações geopolíticas dos militares

A Política Externa aqui se revela através da tradição geopolítica brasileira, de viés militar, que se enraizou na história e na trajetória da Amazônia, acentuando a ótica de segurança nacional. Evidentemente que a geopolítica tem e cumpre seu papel na perspectiva da defesa nacional, dentro da visão das “linhas territoriais da fronteira física, base para a concepção territorial de caráter militar”. Essa política espelha-se na caracterização da região como situada em um ambiente de conflito fronteiriço e pouco vislumbra o outro lado da cooperação de viés diplomático (e de política externa), entendida a Amazônica como espaço integrado de cooperação⁴⁷. A própria noção de segurança militar requer, quase que exclusivamente, equilíbrio, manutenção, emprego, preparo e aquisição das forças militares em áreas fronteiriças.

Com mais ênfase durante a ditadura militar, a visão geopolítica implementou um conjunto de mega-projetos em obras de infra-estrutura, colonização e atividades econômicas sob a égide da doutrina de segurança nacional. O inimigo, em um provável processo de intervenção estrangeira em território amazônico – a forte tônica sobre a cobiça e internacionalização da Amazônia, tão cara aos militares – representa pedra de toque da questão maior da soberania passível de ser afrontada e desagregada. Orientado por essa estratégia, o Programa de Integração Nacional (1970) ofereceu recursos diretos (mega-projetos e colonização planejada) e indiretos (estímulos e subsídios fiscais para implantação de

⁴⁶ A Amazônia Legal Brasileira (ALB) tem 21 milhões de habitantes com 12.4% da população brasileira. Seu território ocupa 5 109 812 km² ou 60% território do Brasil, cf. www.ada.gov.br, ie.

⁴⁷ Ver o excelente trabalho de Pedro Motta Pinto Coelho. *Fronteiras na Amazônica: Um Espaço Integrado*, FUNAG/IPRI, Ministério das Relações Exteriores, 1992

mineração, pastagens, agronegócios, etc.). Pode-se sintetizar essa percepção pela existência de uma extensa fronteira líquida atlântica (vizinha, portanto, da chamada Amazônia Azul pela Marinha) que “assegure uma capacidade de defesa, basicamente alicerçada em instrumentos de dissuasão, visando a preservar um patrimônio representando pelo triângulo geopolítico brasileiro, pela plataforma continental e pela zona econômica exclusiva, indispensáveis ao processo de desenvolvimento e da segurança nacionais”⁴⁸.

Para a defesa desses mega-projetos e diante da atual estrutura das relações internacionais, estabelece-se, segundo o almirante Fortuna, uma “hierarquia estratégica em que novos atores buscam uma posição de hegemonia ou privilégio, em âmbito regional, empregando fatores de ordem tecnológica numa atividade econômico-produtiva que altera as regras ortodoxas de competição e muda as perspectivas imediatas do poder nessas regiões”⁴⁹. A percepção era a de conflito concentrado e conduzido por interesses de potências estrangeiras que imporiam o *apartheid* econômico, científico e tecnológico. Para essa visão, ali estão “demarcações indígenas, faixas de fronteiras, terrenos marginais e internacionalização de vias navegáveis. Cada ação deverá definir de forma precisa o propósito a que se destina, sem desdobramentos ou interpretações que atendam a interesses alienígenas no processo amazônico”⁵⁰. Finalmente, a presença de uma linha de fronteira extensa interagindo com países, alguns dos quais trazem a marca da colonização européia, “exigem a presença e vigilância com efeito dissuasório das Forças Armadas brasileiras em todo o perímetro externo amazônico”⁵¹. Nada mais claro do que essa visão para definir a importância da Amazônia aos olhos do pensamento estratégico dos militares brasileiros.

⁴⁸ Cf. artigo do Almirante Hernani Goulart Fortuna. *Amazônia, Realidade e Visão Político-Estratégica*, apresentado no Painel realizado no *Círculo Militar de São Paulo*, 4 de agosto de 1993, p. 2.

⁴⁹ *Idem*, p. 7.

⁵⁰ *Idem*, p. 8.

⁵¹ *Idem*, p. 8

Restabelecida a democracia, mas, dentro ainda, do período final da Guerra Fria, foi criado, no governo Sarney, o Projeto Calha Norte, sob a guarda do extinto Conselho de Segurança Nacional⁵². Planejado para assegurar a defesa e os interesses nacionais na extensão que cobre o arco norte desde Tabatinga (no rio Solimões, no Estado da Amazonas) até a foz do Oiapoque (fronteira com o Amapá, as Guianas e o Suriname), o PCN representa 14% do território brasileiro e 24% da chamada Amazônia Legal, além da faixa de fronteira de 6500 km. Também combinava com a resposta brasileira aos clamores de governantes estrangeiros e organizações internacionais não-governamentais contra a devastação que vinha se abatendo sobre a Amazônia: queimadas, desmatamento e conflitos pela posse da terra, provocados, em grande medida, pelas políticas de subsídios e incentivos fiscais dados pelos seguidos governos militares e mantidos pelo governo Sarney. Além do mais, a dívida externa acumulada fez o governo voltar-se para a Amazônia como fonte de recursos primários para exportação e de novos projetos de desenvolvimento que atraíssem empréstimos internacionais, como no setor de mineração. No período entre 1986-1990, o Calha Norte desdobrou-se no programa Desenvolvimento e Segurança na Região Norte dos Rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte, configurando nova esfera decisória, de caráter sigiloso e confidencial, reunindo um conjunto de instituições do governo federal⁵³. Era bem claro o predomínio dos objetivos militares: cerca de 80% das verbas eram destinadas aos ministérios militares, enquanto para o Itamaraty coube apenas 2% para finalidades como demarcação, ampliação da rede consular, cooperação técnica e secretária do Tratado de Cooperação Amazônica (Pacto Amazônico).

⁵² Mais tarde substituído pela Secretaria Assessora da Defesa Nacional (SADEN) e renomeada mais tarde como Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), sob a Presidência da República, dirigida pelo diplomata Embaixador Ronaldo Sardenberg, Somente com a criação do Ministério da Defesa (1999) o Calha Norte é absorvido pela pasta que comanda a área militar no Brasil.

⁵³ Secretaria-Geral do CSN, Ministério da Fazenda (alfândega e taxações); a então Secretaria Especial de Planejamento (hoje Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Coordenadora do Grupo de Trabalho. Nota-se a ausência de representantes de governos estaduais, instituições científicas ou agências regionais, embora fossem expressamente listadas na Exposição de Motivos (1985) fundadora do CN.

Quanto ao Projeto Especial para o Incremento das Ações da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), o Calha Norte aponta que a fronteira norte brasileira abriga um número considerável de grupos que inviabiliza a atuação governamental sem a participação efetiva do órgão tutor⁵⁴. Tensões fundiárias são marcas registradas da região amazônica e estão sempre aumentando, envolvendo particularmente territórios indígenas vistos sob a ótica militar como potenciais ameaças à segurança nacional. Há outra questão que complica ainda mais o cenário: jazidas minerais, consideradas estratégicas, estarem situadas em áreas indígenas⁵⁵. Além de projetos e ações de cunho social, foram criadas dezenove reservas indígenas na região dos Yanomami, dezesseis na região da Cabeça do Cachorro e outras mais na região do Oiapoque, além de treze Florestas Nacionais e o Parque Nacional do Monte Roraima (de 10 mil hectares). O Calha Norte passou a integrar, em seu plano de desenvolvimento da Amazônica, políticas indigenistas, a fim de liberar recursos naturais das terras indígenas para a exploração em grande escala e a administrar as conseqüências sociais do avanço dessa nova fronteira econômica. Após anos de críticas e falta de consistência do programa, além de diminuição de recursos, o Calha Norte foi reorientado para abarcar ainda mais atividades, claramente, de funções sociais de natureza civil. Da velha doutrina “segurança e desenvolvimento” passou a justificar o papel dos militares na “soberania e desenvolvimento”, com ênfase social e ambientalmente sustentável. Recursos voltaram a ser alocados, agora dentro do orçamento do recém criado Ministério da Defesa e através de convênios com os seis estados e municípios (cerca de 194): ampliar a infra-estrutura básica e complementar (às atividades de órgãos civis), aquisição de equipamentos e aplicação da doutrina de presença

⁵⁴ Presidência da República. A Fronteira do Futuro. *Secretaria de Assuntos Estratégicos/Subsecretaria de Programas e Projetos Estratégicos*, Brasília, s/d, p.. 5-13. Ver http://www.nae.gov.br/site/index.php?option=com_search&Itemid=99999999searchword=fronteira+futuro. A Amazônia legal conta com 63% dos cerca de 230 mil índios e os seis Estados amazônicos englobam por si só 78% dos 745 mil km² de terras indígenas do país. Ver também Bruce Albert. Terras Indígenas, Política Ambiental e Geopolítica Militar no Desenvolvimento da Amazônia: A propósito do caso Yanomami, URIHI, Boletim da Comissão para Criação do Parque Yanomami, 8, 1989, p. 3-36.

⁵⁵ Ver a conferência do Cel. A. Nascimento sobre o Programa Calha Norte, *Instituto Superior de Estudos Amazônicos (ISEA)*, Manaus, 6/1/1988.

(ocupação) de novas unidades militares ao longo dos mais de 10 mil km. de fronteira⁵⁶. Os militares justificam essa ampliação em função de novos fatores geopolíticos, como o esvaziamento demográfico das áreas fronteiriças mais remotas; maior vigilância e proteção da população indígena; e intensificação de práticas ilícitas, juntamente, com os sempre bem-temperados anúncios sobre a cobiça e a internacionalização da Amazônia⁵⁷.

O que mais impressiona na visão e na atuação dos militares são suas atribuições, como uma verdadeira agência governamental, voltada para o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Em princípio e, dentro das políticas públicas governamentais, essas atribuições seriam, por exemplo, as do Ministério da Integração Nacional.

Impressiona-nos a inversão política e administrativa em termos de ações públicas governamentais e mostra como é deficiente e deturpado o sistema público de políticas sociais e ambientais, que acabam sendo atribuídas, em grande medida, aos militares que deveriam ter, tão somente, atribuições de defesa e de segurança das fronteiras da Amazônia.

Sobre esse ecossistema de gigantesca biodiversidade que é a Amazônia, não há mudanças significativas em relação a todos os governos após o regime militar: improvisações; planos inacabados; ausência de políticas sistemáticas de zoneamento econômico-ecológico; desmatamento que, ora agrava, ora se diz diminuído; conflitos fundiários que se eternizam, como agora o novo foco na região da Raposa Serra do Sol, em Roraima⁵⁸. Interessante

⁵⁶ Para ser aplicado no programa para a região Calha Norte, o Ministério da Defesa assinou convênio com a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Superior de Administração e Economia (ISAE) denominado “Subsídios para uma Estratégia de Desenvolvimento da Amazônia Setentrional”, cuja finalidade é propor opções e delineamentos estratégicos capazes de orientar e desenvolver a Amazônia entre 2001-2010, através de sete Planos de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (PDLIS): investimentos em infra-estrutura social, econômica e institucional para implantação de programas, projetos e atividades que promovam o desenvolvimento para: melhoria do padrão de vida, maiores oportunidades de investimentos e produção; modernização do sistema de gestão municipal e; fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais. Ver www.exercito.gov.br/03Brafor/Amazônia/indice.htm

⁵⁷ Não fora durante o regime militar que mais se internacionalizou a região com subsídios e investimentos estrangeiros na mineração e outros negócios.

⁵⁸ Quando os conflitos de Raposa Serra do Sol em Roraima tornaram-se mais graves o Gal. Heleno de Freias, Comandante Militar da Amazônia (MD) foi ao Clube Militar criticar, sob o aplauso de uma platéia de militares, o caos das políticas indigenistas na Amazônia, de seu atual governo. Tal grau de violação da disciplina militar por um General seria motivo de punição exemplar. Os militares, assim como ruralistas e políticos da Amazônia, fazem oposição à Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, principalmente quanto ao artigo 4º. (“no exercício do seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais”). Para a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) a Carta defende direitos

observar o que ocorreu com a saída do Ministério do Meio Ambiente da atual senadora pelo Acre, Marina Silva que, durante seus quase seis anos à frente da política ambiental, procurou introduzir a sustentabilidade de forma transversal no governo Lula⁵⁹. Na outra ponta da mesma questão estão posições – em que o atual governador do Mato Grosso é seu digno representante - que afirmam ser a floresta (negócios, economia, ecossistema) totalmente sem futuro para o desenvolvimento do país. Curiosamente, dois dos novos ministros civis, oriundos da esquerda, proclamam a necessidade da intervenção militar nos assuntos da Amazônia. O novo ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, antes mesmo de tomar posse no ministério propôs “a criação de destacamentos ou a alocação de regimentos das Forças Armadas – em especial o Exército - para funcionar dentro dos grandes parques e também nas reservas extrativistas, principalmente na Amazônia”⁶⁰. Em sintonia com o pensamento (e ação) militar, o ministro de Assuntos Estratégicos e Coordenador do Plano da Amazônia Sustentável (PAS), Mangabeira Unger, chegou a tecer comentários sobre a necessidade da intervenção dos militares para resolver os conflitos fundiários na Amazônia⁶¹

É inconcebível e lamentável que o Brasil não tenha ainda integrado todo o programa amazônico em um sistema de política pública contra o desmatamento e a desordem fundiária⁶²

humanos e os índios são os verdadeiros defensores da biodiversidade e das fronteiras da Amazônia: “nós somos brasileiros. Atentar contra o território nacional seria trair a nós mesmos”. Ver *O Globo*, 17/8/08.

⁵⁹ Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que dá prioridade às obras de infra-estrutura, a área ambiental da Amazônia foi carimbada como problemática, como obstáculo ao crescimento.

⁶⁰ *O Globo*, 19 de maio de 2008. Depois desse comentário que sofreu críticas o ministro Minc não mais voltou a falar sobre o assunto.

⁶¹ Para Mangabeira Unger, em seu trabalho escrito "*Projeto Amazônia – Esboço de uma Proposta*", a causa da Amazônia precisa de ambas essas correntes de opinião: a “light” e a “heavy”. Nenhuma das duas se deve sentir manipulada pela outra. As propostas práticas serão, em muitos casos convergentes; as mesmas soluções podem ter justificativas e interpretações diferentes. E quando as propostas e as estratégias divergirem, caberá à opinião nacional e à própria dinâmica do movimento arbitrar a divergência. Desarmemos os espíritos. E entreguemo-nos a uma causa que, mais do que qualquer outra no Brasil de nossos dias, é capaz de engrandecer o país”. Ver <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/projeto-amazonia.pdf>.

⁶² O governo e seus agentes, inclusive os militares, deveriam levar em consideração a proposta da *Academia Brasileira de Ciências* para um Novo Modelo de Desenvolvimento para a Amazônia, Amazônia: Desafio Brasileiro do Século XXI. A Necessidade de uma Revolução Científica e Tecnológica (versão Preliminar) em <ftp://ftp.abac.org.br/amazonia.pdf>, em 11/05/2008, em que ... “as demandas do mercado global por água, energia, alimentos, biocombustíveis e fármacos, bem como a crescente preocupação mundial com os riscos para a humanidade decorrente de práticas ambientais destrutivas, aumentaram a importância geopolítica da Amazônia e de seus recursos naturais. Grandes investimentos em infra-estrutura, energia e exploração mineral na região estão previstos para realização no curto prazo,

Daí que o papel definido das (e pelas próprias) Forças Armadas acabe não só fazendo com que elas atuem como atores estratégicos em termos de defesa, mas também como consideráveis atores estratégicos em áreas de políticas públicas governamentais civis, atribuídas aos ministérios da Integração Nacional, Justiça, Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Transportes, etc. E mais: expressam também uma visão da política externa compreendida pela questão da segurança nacional e da internacionalização. Este “vazio” do poder público governamental civil é o que ainda permite que a questão estratégica da Amazônia seja concebida pela visão do poder militar, que acaba tendo o predomínio nos assuntos de seu desenvolvimento sustentável e na inserção das relações internacionais brasileiras.

o que acrescenta ao desafio de um novo padrão de desenvolvimento a questão da urgência. Somente a atribuição de valor econômico à floresta em pé permitirá a ela competir com outros usos que pressupõem sua derrubada e degradação, e somente C, T&I poderão mostrar o caminho de como utilizar o patrimônio natural sem destruí-lo”, p. 1. Interessante também a visão do presidente do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), o prêmio Nobel da Paz, Rajendra Pachauri: “comunidade internacional não pode questionar a soberania do Brasil sobre a Amazônia” Ele deixa claro que a Amazônia terá um papel fundamental no clima mundial nas próximas décadas e que os países, juntamente com o Brasil, devem negociar um acordo para ajudar o País a manter a floresta”. *O Estado de São Paulo*, 18/10/2007.

Estratégia da Diplomacia Sul-Sul

Diplomacia Negocial para o Desenvolvimento

Pode-se considerar que a base de lançamento da diplomacia negocial brasileira voltada para as relações Sul-Sul teve início com a Rodada do Uruguai e expandiu-se com o processo de integração regional, a partir da criação do Mercosul, o que estabeleceu os primeiros mecanismos institucionais para a participação, juntamente com a diplomacia governamental, do setor corporativo empresarial. Externalidades foram sendo acrescentadas, como no processo da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o que levou o setor privado brasileiro a organizar-se para a defesa de seus interesses externos. Surgiu daí a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB, 1997), formalizando canais de diálogo e consulta para a formulação da política externa, em seu amplo sentido. Com o surgimento da Rodada de Doha, no âmbito da OMC, cuja agenda para o Brasil significa oportunidades para seu desenvolvimento econômico, com resultados palpáveis diante da grande plataforma dos interesses brasileiros no mundo, surgiu essa nova oportunidade de afirmação da diplomacia brasileira, do Itamaraty e do mundo de negócios. A criação subsequente foi a idéia da criação do G-20, alicerçada na habilidade política e na força diplomática do Brasil sobre os temas das negociações multilaterais. Essa integração diplomática negocial passou a funcionar como indutor do processo de criação de capacidades para maior e melhor inserção do Brasil no plano internacional ⁶³

Nessa perspectiva, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é vista pelo governo brasileiro, não só como instituição-chave nas negociações comerciais, mas como plataforma

⁶³ Ver Christiane S. Aquino e Diego Z. Bonomo, O Brasil e o sistema multilateral de comércio: criação de capacidades, em PONTES (entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável), Vol. 4, No. 3, Julho 2008, *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)* e *Fundação Getúlio Vargas (Direito GV)*, São Paulo, p. 19-20.

multilateral em sua estratégia de desenvolvimento para maior inserção econômica na ordem internacional. Como uma das dez maiores economias industriais do mundo com mercado importador considerável, o Brasil toma a posição de um *global trader* para ampliar sua política externa econômica com os principais países do mundo.

O Brasil como líder do G-20

Com essa reputação, durante a Conferência Ministerial de Cancún (México, setembro de 2003), o Brasil liderou a criação do G-20⁶⁴ como ferramenta de persuasão na defesa de negociações na Rodada Doha e impedir, dessa forma, resultados pré-determinados. A plataforma central do G-20 é a de defender resultados nas negociações agrícolas, que reflitam a ambição do mandato de Doha e os interesses dos países em desenvolvimento. O importante é assinalar que o G-20 pretende ser um Bloco de Países Emergentes, que manifesta o objetivo de redefinir a arquitetura de poder internacional, econômico-comercial, até então centrado no eixo América do Norte, Europa e Japão. A legitimidade do grupo deve-se às seguintes razões⁶⁵: a grandeza econômica de seus membros na produção e comércio agrícolas, o que representa cerca de 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais; a capacidade de mobilização dos interesses de seus integrantes para a concretização de propostas concretas e consistentes para ampliar sua inserção no mundo de negócios econômicos⁶⁶; e a habilidade em coordenar seus membros e interagir com outros grupos no panorama multilateral da OMC.

⁶⁴ O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento formado por países da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003.

⁶⁵ www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp

⁶⁶ Interessante acompanhar a pesquisa da professora da Fundação Dom Cabral, Betania Tanure de Barros sobre a internacionalização de empresas brasileiras, “um processo complexo que envolve muitos riscos, mas também grandes oportunidades”. Ela vê a presença maior de multinacionais de países emergentes, além do Brasil, países integrantes do G-20, no mercado mundial, como uma ‘terceira onda’, consequência do impacto das forças de globalização”. Também para o economista Cláudio R. Frischtak, em seu “A Nova Competição Global e a Transnacionalização das Empresas Brasileiras”, o Brasil conta com um conjunto crescente de empresas que funcionam como vetores de investimentos externos... e expansão

Em seus quase cinco anos de existência, o G-20 vem representando, além do natural anseio de seus líderes em relação à arquitetura internacional, um relativo sucesso na abertura de mercados nos países desenvolvidos para seus produtos. Esse Bloco de Países Emergentes, por sua própria condição geopolítica, assumiu posição de luta pela redução das barreiras protecionistas – com apoio até mesmo de razoável parte da sociedade civil do mundo desenvolvido - e pela eliminação dos subsídios bilionários, que penalizam exportadores de produtos agrícolas dos membros do G-20⁶⁷.

Cabe aqui uma observação sobre o Grupo CAIRNS. Criado na cidade australiana de mesmo nome, ele é formado por países que têm como objetivo a formação de um lobby em torno da grande riqueza desses países que é exatamente a produção agrícola. Nesse sentido, o Brasil luta em duas frentes: na frente setorial, trabalha com o Grupo CAIRNS, extraindo daí todas as conseqüências de abrir o mercado global para suas *commodities* agrícolas; na frente do G-20, o Brasil atua e lidera com o objetivo de abrir mais e mais a agenda do desenvolvimento que está vinculado à Rodada de Doha. Com o pensamento voltado para alterar a estrutura do poder econômico-comercial mundial, o G 20 – e o papel de liderança do Brasil - teve presença marcante na negociação aprovada em Doha sobre TRIPS (Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) e sobre saúde pública. A política de combate à AIDS, no plano internacional, põe em causa a interpretação discutível do TRIPS, onde havia conflito de interesses entre os laboratórios farmacêuticos multinacionais, protetores de seus investimentos no desenvolvimento de medicamentos, e os países em desenvolvimento e pobres que precisam, a curto prazo, oferecer remédios baratos para o combate a doenças que ameaçam a saúde pública, além da AIDS, da tuberculose e da

internacional. Pois esse movimento relaciona-se ao engajamento da política externa brasileira atual no sentido de aprovar acordos comerciais, tipo a Rodada de Doha e reforçar as estruturas de apoio da diplomacia econômica à internacionalização das empresas brasileiras. Ver Merval Pereira, De Cabeça Para Baixo e Multinacionais Emergentes, *O Globo*, 16 e 17 de Agosto de 2008.

⁶⁷ AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/ Projeto Raúl Prebisch. Vol. 1, num. 1 (out 2004). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, *Ministério das Relações Exteriores*, 2004.

malária. A política brasileira para o combate à AIDS, no entanto, conseguiu exaurir o processo movido pelos EUA contra o Brasil, com base no acordo de TRIPS (dentro do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC) ⁶⁸. Nesse caso, aproximou, ainda mais, o Brasil da Índia, maior produtor mundial de medicamentos genéricos e um país com uma vasta população portadora do vírus HIV.

No terreno das negociações da Rodada de Doha, a iniciativa brasileira de coordenar-se, por meio do G-20, com outros países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas gerou uma mudança fundamental, na maneira como eram feitas as negociações comerciais, tanto no antigo GATT como na atual OMC. A criação do G-20 facilitou a interlocução mais direta, fluída e transparente, entre os principais grupos de interesse. Acima de tudo, acreditou-se que as concessões, pelos países desenvolvidos, no setor agrícola seriam a chave para o êxito da “rodada do desenvolvimento”: expressaria a vontade geral de avançar, precisamente, em tema essencial para os países do Sul. Durante todas as Rodadas anteriores, o tema essencial das negociações agrícolas, permaneciam intocadas. Desde a primeira reunião, em Doha, em novembro de 2001, o Brasil foi consolidando sua estratégia de unir os países emergentes para, juntos, pressionarem os países desenvolvidos a abrir os mercados deles aos seus produtos. Particularmente, para o governo Lula e sua política externa, as negociações de Doha, sob a intensa pressão concertada do G-20, funcionaria como eixo estratégico que impulsionaria o Brasil a ocupar seu lugar de maior destaque no cenário internacional. Foi essa concepção estratégica que levou o Brasil a considerar a criação, na segunda reunião de Doha, em 2003, do G-20.

⁶⁸ O foco da queixa dos EUA está no fato de que, pela lei, está sujeito a licença compulsória o titular que não esteja fabricando localmente o produto patentado. Os EUA contestam o fato de que nossa lei admite apenas que o titular da patente substitua a fabricação local pela importação se ele comprovar que a produção no Brasil é economicamente inviável e, mesmo assim, ele sofre uma redução nos direitos gerados pela patente. <http://www.comexnet.com.br/noticom.asp?paNumero=612>

Contudo, toda essa estratégia, e sua visão otimista, construída pelos líderes do G-20 e, principalmente, pelo presidente Lula e por seu chanceler Celso Amorim, acabou não obtendo os frutos esperados. Por que, então, se diluiu a proposta conjunta do G-20 frente à frente com seus adversários? Durante os nove árduos e fatigantes dias, tempo em que durou a última reunião da Rodada de Doha, a realidade caiu forte sobre a idealizada articulação do G-20. De todos os 35 países que participaram da reunião em Genebra, provavelmente, a curto e médio prazo, o Brasil seja o que saiu mais prejudicado. A estratégia foi a de concentrar todos os esforços - e apostar todas as fichas - no universo multilateral da Rodada de Doha e da OMC abandonando, em função dessa concentração, outras alternativas, principalmente, talvez, a formulação e a articulação de acordos bilaterais. Na capital suíça, o Brasil deu-se conta de que, na agricultura - e, em parte, também na indústria, seus interesses aproximavam-se mais das nações desenvolvidas do que dos próprios parceiros do G-20, como a Índia e, em alguns pontos, com a própria Argentina. Ao querer mediar e unir posições do G-20 com a dos países desenvolvidos, no espírito de salvar a Rodada de Doha, a estratégia da política externa brasileira viu-se de “mãos atadas”, assistindo ao rompimento de laços solidários sem obter as concessões que esperava diante dos EUA e da União Européia.

A diplomacia brasileira sempre projetou a idéia de que, com o G-20, a possibilidade de concluir com sucesso a atual Rodada de Doha seria decisiva para ampliar seu poder no sistema internacional. Pelos acontecimentos, não foi o que se viu. As divergências internas do grupo na área de acesso a mercados e a resistência de alguns dos seus membros em aceitar cortes, ainda que modestos, nas tarifas industriais, também dificultaram o avanço das negociações. O Brasil, como líder do G-20, também foi pouco ativo no sentido de conter o ímpeto protecionista da Índia em alguns temas agrícolas, o que prejudicaria enormemente as nossas exportações, que já alcançam mais de 50% para esses países.

Para o ex-embaixador Rubens Ricúpero (ex-diretor geral da UNCTAD), o Brasil pagará preço alto pelo insucesso da Rodada de Doha. Para Ricúpero, Doha era o último vértice de um tripé em que o Brasil apostou, mas erroneamente⁶⁹: “Com o G-20, o Brasil uniu-se a um grupo muito poderoso, mas também que já se sabia, muito disperso em seus interesses nacionais diante do gigante mercado dos países, como Estados Unidos, os da União Européia e o Japão. O Brasil tinha um interesse genuíno na liberalização do comércio agrícola, enquanto Índia e China sempre foram reticentes, quando não mesmo, contrários. Chegou, então, o momento em que o Brasil avaliou ser mais satisfatório o que americanos e europeus estavam oferecendo para definir a Rodada de Doha.”⁷⁰ A visão de Ricúpero vai de encontro à do presidente Lula que afirmou: “O Brasil não quebrou solidariedade nenhuma. Participamos do G-20, queremos que o acordo seja do interesse do G-20, mas vocês hão de convir que dentro do G-20 temos assimetrias e disparidades enormes entre os países”, embora as negociações ainda estivessem em curso⁷¹. Mas para um dos mais conhecidos especialistas em comércio, o indiano Jagdish Bhagwati, a posição do Brasil em Doha teria sido o de ter feito o papel de “bom menino” em relação aos Estados Unidos. Bhagwati diz que o Brasil terá que “trabalhar duro” em vez de se juntar à “coalizão de boa vontade” dos americanos. Segundo sua visão bastante ácida, pensa-se na Ásia que a América Latina não é confiável para tomar posições duradouras, nem verdadeiramente independentes do que os EUA adotam e “vendem” para a região com as punições e os subornos adequados⁷².

Dessa forma, percebem-se e, além de tudo, confirmam-se, os limites da cooperação entre países do mesmo hemisfério Sul e, em particular, entre membros do G-20. Os interesses do Brasil, no comércio agrícola, não eram os mesmos de vários outros membros do G-20.

⁶⁹ As duas outras pontas – o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o estabelecimento do Mercosul como único bloco de países no continente – já tinham malogrado.

⁷⁰ “A política externa brasileira perdeu seu último trunfo”. In *Rede Pró Brasil*, 9 de agosto de 2008. <http://si.knowtec.com/contato=37709&idnoticia=441175&nomeCliente=PROBRASIL&data=2008-08-09>

⁷¹ *Agência Carta Maior*, SP, 29 de julho de 2008. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15157

⁷² Entrevista de Jagdish Bhagwati à Raquel Landin, *Valor Econômico*, SP, 2-4-5 de outubro de 2008, p. 16-18.

Embora unidos seus interesses para alcançar os mercados dos países desenvolvidos, em algum momento, surgiriam diferenças de interesses entre os membros do bloco que acabou enfraquecendo seus objetivos. Seja um país do Norte ou do Sul, por mais desejável que seja ter a unidade, os países acabam defendendo seus interesses nacionais ou até mesmo setoriais, como no caso do setor agrícola. E foi o que aconteceu.

Com o fracasso imediato, o Brasil terá de correr atrás de acordos bilaterais ou, como ainda insiste o governo Lula, retomar as negociações na Rodada de Doha através do próprio G-20. Provavelmente, o Brasil terá de ceder ainda bem mais do que cedeu na última negociação. Mas, acima de tudo, terá que provar que as relações Sul-Sul em si, em um complexo jogo internacional, valem como aposta e são encaradas como eixo estratégico da política externa. Caso seus ganhos de curto e médio prazos não forem consistentes com os esforços e custos que estão sendo gastos, diminui-se ou, até mesmo, perde-se a substância de ser tomado como eixo estratégico. Será mais um procedimento de política externa. Mesmo enfrentando derrotas e, tendo que ceder, a arena Sul-Sul é, para a atual diplomacia brasileira, campo de ação estratégica para o país e, portanto, de grande significado para a política externa. Ser ou não ser ator estratégico é o dilema que tem alto preço quando se joga todas as fichas em um só tabuleiro: a perda de uma ou duas jogadas terá que ser compensada com o cheque-mate final, se a ele, finalmente, se chegar!

Novo Desenvolvimento Inter-Regional: IBAS

Em junho de 2003, Brasil, Índia Brasil e África do Sul (IBAS) firmaram acordo trilateral, conhecido como G-3. Em um contexto de proliferação intensiva de acordos de integração regional (cerca de 140 entre os notificados e não-notificados na OMC); de coalizões internacionais e de esquemas de cooperação internacional, o IBAS poderia ser tomado como apenas mais uma dessas iniciativas com perspectivas de ganho estratégico. Tal parceria entre

ícones do grupo de países em desenvolvimento, com liderança regional e, em alguns campos, global, faz retomar a discussão da cooperação Sul-Sul. Nada há de errado em desenvolver parcerias entre países como Índia, Brasil e África do Sul, com consideráveis áreas de cooperação econômica, tecnológica e cultural. Mas nos mesmos moldes que a integração sul-americana, cuja opção pela integração física (como vetor de integração política e econômica), o IBAS também cria mais expectativas do que resultados práticos, tomados como somatório de parceria estratégica. A aposta da política externa brasileira no IBAS é adensar parcerias dos três Estados considerados democráticos, com economia em dinâmico crescimento e, integrados por populações, culturalmente, miscigenadas. As áreas de cooperação formam múltiplos temas, comerciais e não-comerciais. De acordo com o modelo de cooperação adotada, a interdependência será ampliada entre os países e novas demandas por cooperação surgirão em novas áreas, consolidando, efetivamente, um processo integrativo de caráter estratégico. Brasil, a Índia e a África do Sul chegaram à conclusão de que era necessário formar essa aliança de países com pensamentos e interesses similares. A necessidade de construir a aliança de economias emergentes importantes e industrializadas tornou-se mais latente devido a alguns fatores políticos e econômicos: a construção de alianças em relação às negociações na OMC (comércio de serviços, etc.); o desenvolvimento de fontes alternativas de tecnologia; o objetivo de desenvolver crescentes contatos de negócios para impulsionar relações comerciais entre grandes economias emergentes; e a união com o intuito de melhorar a segurança energética. Do ponto de vista geopolítico, o IBAS representa 1,2 bilhão de pessoas, inclui duas grandes democracias do mundo, com PNB de cerca de US\$ 1,1 trilhão, além de representar 3% do comércio mundial⁷³.

⁷³ VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). O Desafio da China e da Índia: a Resposta do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, pp 54. O último dado revela, em toda a sua plenitude, a ainda diminuta participação no comércio internacional.

Como “configuração política composta por lideranças regionais, que advoga a erradicação da fome e da pobreza” ⁷⁴, essa coligação tem como fruto o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza

O Fundo IBAS apóia projetos de desenvolvimento em países mais pobres ou programas de combate a AIDS, onde juntam-se o aporte da indústria de fármacos indiana com os métodos de tratamento de doenças brasileiro. Esse fundo conta com total estimado de US\$ 1,85 milhões em contribuições, a maioria do setor privado, como subsidiárias brasileiras de companhias multinacionais. Dois casos merecem a atenção de nossa análise. A Guiné Bissau, membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que atravessa situação de grande dificuldade foi o primeiro beneficiário do fundo, na área do desenvolvimento agrícola e pecuária familiar, com valor de US\$ 800 mil⁷⁵. No caso do Haiti, o projeto envolve trabalho com a comunidade na coleta e reciclagem de lixo na favela de Carrefour Feuilles, na capital do país, Porto Príncipe⁷⁶, com custo estimado de US\$ 550 mil. O Fundo IBAS recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2006, o Prêmio Parceria Sul-Sul (South-South Partnership Awards), na categoria Aliança Sul-Sul (South-South Alliance).

Existem pontos de clara convergência entre os países do IBAS. A mais importante reside nas posturas quanto aos temas de Cingapura ou "regras da globalização" – conjunto de regras sobre transparência nas compras governamentais, investimentos, facilitação de comércio e políticas de concorrência - que levaram ao colapso a reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio em Cancún. Adicionalmente, há perspectivas de cooperação sobre novas áreas, como cooperação energética, telecomunicações, indústria de defesa, aviação civil, etc.⁷⁷ A sinergia crescente entre as três economias foi o que motivou a ampliar esses novos temas, como na questão nuclear que analisamos anteriormente. Sob a

⁷⁴ Idem, pp. 54

⁷⁵ De acordo com o subsecretário-geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty, ref. Embaixador Ruy Nogueira, In *Agência Brasil*.

⁷⁶ Segundo o embaixador Ruy Nogueira, à época, estavam em desenvolvimento 14 projetos de cooperação no Haiti realizados pelo Brasil em parceria com Índia e outros países. In *Agência Brasil*, 19 de dezembro de 2006.

⁷⁷ OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. IBSA e as Perspectivas de Cooperação Sul-Sul. Análise Internacional, ano 1, nº 2, julho-agosto/2005. São Paulo, *Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)*, SP, 2005.

égide da cooperação Sul-Sul e da emergência do protagonismo brasileiro na produção de biocombustíveis, Brasil, Índia e África do Sul resolveram formalizar esforços a fim de tornarem-se potências mundiais no fornecimento e distribuição de bioenergia nas próximas décadas⁷⁸. A iniciativa, na forma de memorando em análise, nasceu na reunião de cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), em 13 de setembro de 2006 (Brasília).

O acordo determina a constituição de uma força-tarefa integrada por representantes dos três países, com vistas ao desenvolvimento de programas de cooperação na área de combustíveis renováveis, em particular etanol e biodiesel⁷⁹. Deverá ser estabelecida a cooperação em áreas como produção e consumo de biocombustíveis, programas de cooperação técnica, transferência de tecnologia, capacitação na produção sustentável de biocombustíveis e intercâmbio de informações. Ao mesmo tempo, o realismo político, com base em interesses nacionais consagrados, volta a incomodar a idealização nas relações Sul-Sul. Em setembro de 2006, o vice-ministro do Comércio da Índia, Jairam Ramesh, disse à repórter Patrícia Campos Mello, do jornal *O Estado de São Paulo*: "Não se enganem, Brasil e Índia são concorrentes". A idéia dos dois países como aliados naturais "é um pouco ingênua", explicou Ramesh. E completou: "Competimos em manufaturas, temos interesses contrários em agricultura e, em serviços, queremos uma abertura mais rápida do que os brasileiros."⁸⁰ Mesmo assim, as relações Sul-Sul são vistas e implementadas pela diplomacia brasileira, consideradas como eixo estratégico da política externa e fator da diversidade da inserção internacional do país.

⁷⁸ Parecer Nº 694 de 2007 da Constituição da República Federativa do Brasil - Diário do Senado Federal, Agosto de 2007.

⁷⁹ A entrada em vigor e vigência do acordo será de dois anos, renovável automaticamente por mais dois anos.

⁸⁰ *O Estado de São Paulo*, setembro de 2006

Conclusões

Nas atuais condições internacionais do Brasil, o exercício da política externa é de múltipla dimensão. Além de sua execução pelo Itamaraty, a política externa brasileira sofre a influência dos interesses de outros atores setoriais ou específicos: econômicos e comerciais, tecnológicos, ambientais e, não menos importante, nas áreas da defesa e da segurança. Os três eixos estratégicos aqui analisados são, direta ou indiretamente, frutos dessa articulação institucional e da prática dos vários interesses que estão sendo projetados internacionalmente. O Brasil é um país que, ao longo de, pelo menos seus últimos 50 anos, criou projetos e eixos estratégicos pensando no futuro. Parece-nos que o futuro chegou e que as oportunidades estão presentes na porta de entrada e saída do país para sua inserção internacional. Acreditamos que a análise dos três eixos estratégicos, como orientação multidimensional da política externa brasileira, possa ter revelado o movimento que o país está perseguindo. No século XXI, o Brasil parece ser candidato a se tornar ator internacional relevante e até mesmo chegar a alcançar patamares ainda mais avançados. Intenções e projeções juntam-se como eixos estratégicos que se movimentam em várias direções. É necessário, mais do que nunca, transformações de gestão estratégica para viabilizar o que está sendo pensado e projetado: processo que, naturalmente, traz grandes riscos e ótimas oportunidades.

Que esses eixos estratégicos, compartilhados com nossos parceiros e com a comunidade internacional, não sirvam apenas para medir se o Brasil e sua política externa – e até mesmo o início de uma Política Internacional – será “o primeiro entre os últimos ou o último entre os primeiros”, mas sim se saberá gerir com habilidade e maturidade (democrática) a confiança em si próprio. No caso do eixo nuclear, o Brasil, na afirmação constitucional e no compromisso internacional, pretende, a médio prazo, ser potência nuclear para fins exclusivamente pacíficos, na medida em que definiu e decidiu investir econômica e tecnologicamente nessa fonte de energia. Para resumir, a questão nuclear representa para a

Política Externa Brasileira: ampliar a energia nuclear na matriz energética, em razão das demandas no Brasil e no mundo; obter índice de *know-how* conjugando em C, T e I, para a aquisição de conhecimento do ciclo completo do combustível nuclear; projetar a inserção internacional nuclear como percepção de prestígio, de poder e de entrada no seletivo mercado de urânio enriquecido⁸¹.

Sobre a Amazônia, o dever de casa passa necessariamente por uma integração dos programas, planos, sistemas e agências em torno da questão de sua sustentabilidade como mega-ecossistema, dado seu valor estratégico, para o Brasil e para a humanidade⁸². Predominam no cenário amazônica a visão e a prática militar, transbordando seu papel específico na formulação da política de defesa e de segurança das fronteiras amazônicas para o plano da Política Externa.

Vale uma observação: se a Amazônia tiver o mesmo grau de desenvolvimento de C, T&I então aplicado na área nuclear, certamente que estará bem mais integrada, protegida e com seu desenvolvimento auto-sustentado garantido.

Às agências e instituições governamentais, científicas e da sociedade civil, cabem o papel de criar e desenvolver bases da sustentabilidade amazônica, principalmente no campo da biotecnologia, fármacos e produção biológica em geral. A participação mais efetiva da política externa sobre a Amazônia está centrada no papel do Tratado de Cooperação

⁸¹ Brasil e Argentina, dentro dos acordos de cooperação nuclear, o que inclui a ABACC, estão elaborando o projeto de construção de Usina de Enriquecimento de Urânio Binacional, UEU-Brasil/Argentina para vir a competir com as outras 6 empresas multinacionais. Esse acordo foi assinado entre o presidente Lula e Cristina Kischner em 2007. Também, revelou o ministro Celso Amorim, os dois países construirão conjuntamente pequenos e médios reatores nucleares para disputar o seletivo mercado que tem como consumidores a Europa e parte da Ásia. Para Amorim “não queremos só comprar e vender, mas ter um produto em conjunto. Ver *O Globo* 21/11/2007

⁸² Ver como trabalho de referência sobre o *Programa Piloto do Grupo dos Sete (PPG7)*, como um desses mecanismos multilaterais de cooperação para a Amazônia, entre 1992-2002 (1a. Parte) e 2002-2012 (II Parte), Imme Scholz. Entre compromissos globais e interesses nacionais: elementos definidores da agenda da cooperação internacional na Amazônia brasileira. In COSTA, Sérgio, SANGMEISTER, Hartmut, STECKBAUER, Sonja (Orgs.), *O Brasil na América Latina – Interações, Percepções, Interdependências*, São Paulo, AnnaBlume/ADLAF/Fundação Henrich Böll, 2007, pp. 177-201.

Amazônico (TCA e, agora, a OTCA) que é potente ferramenta multilateral inter-regional, mas ainda de pouca execução.

Sobre as relações Sul-Sul, elas podem demonstrar a visão capaz de ultrapassar conhecidas assimetrias internacionais, sem se deixar levar pela ingenuidade ou “solidariedade” entre pares considerados iguais – que, de fato, não o são, como claramente ficou demonstrado no final da Rodada de Doha,, em julho de 2008. Ali, parceiros do G-20 não acompanharam a visão estratégica brasileira sobre os ganhos das relações Sul-Sul e buscaram realizar seus interesses nacionais, desmanchando o sonho da unidade. Quanto às parcerias estratégicas, a política externa brasileira necessitaria abrir e ampliar mais seu leque de opções, avaliando custos e benefícios e (re)fazendo concessões, dentro de sua competência. A virtude diplomática está naquela posição que princípios e políticas reais são acompanhadas pelas probabilidades circunstanciais que envolvam concertação e oportunidades para si e para os parceiros. Há que se gastar – esforços e meios: apostar nas parcerias dentro do complexo jogo multilateral, mas guardar fichas para alternativas reais de negociação de outros tipos e modelos que, dentro da concepção estratégica, devem estar mais bem calculados. Em assuntos estratégicos, o tempo não é linear e o que mais conta é definir as circunstâncias do vários tempos, aplicando bem os recursos, gerenciando-os com destreza de curto, médio e longo prazos, para que os custos pagos pelas prováveis perdas sejam compensados, ao final, com os prováveis ganhos.

Bibliografia

- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. Amazônia: Desafio Brasileiro do Século XXI. A Necessidade de uma Revolução Científica e Tecnológica (versão Preliminar), ABC, em <ftp://ftp.abc.org.br/amazonia.pdf>
- ALBERT, Bruce. Terras Indígenas, Política Ambiental e Geopolítica Militar no Desenvolvimento da Amazônia: A propósito do caso Yanomami, URIHI, *Boletim da Comissão para Criação do Parque Yanomami*, 8, 1989.
- FORTUNA, Almirante Hernani Goulart. Amazônia, Realidade e Visão Político-Estratégica, Painel realizado no *Círculo Militar de São Paulo*, São Paulo, 4/08/1993.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/ Projeto Raúl Prebisch*. Vol. 1, num. 1 (out 2004). Brasília: Projeto Raúl Prebisch, *Ministério de Relações Exteriores*, 2004.
- BARROS, Fernando de Souza, Latin America and Nuclear Issues, *Instituto de Física/UFRJ*, Junho 2003.
- BRIGAGÃO, Clóvis e RODRIGUES, Gilberto M.A.. A Política Externa Brasileira – da Independência aos desafios do século XXI. São Paulo, Moderna, 2006.
- BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domício. *Concertação Múltipla – a inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, 2002
- BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr. Domício (orgs.). *O Brasil e o Mundo – novas visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002
- BRIGAGÃO, Clóvis e FONROUGE, Marcelo. Argentina and Brasil: A Regional Model of Conflict Building for Nuclear Security. *International Journal of Peace Studies/IPRA*, Vol. 3, No. 2, July 1998, p. 99-108.
- BRIGAGÃO, Clóvis. *Dicionário de Ecologia*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1992
- CARPES, Mariana Montez. A Política Nuclear Brasileira no Contexto das Relações Internacionais Contemporâneas – Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional, tese de mestrado, *IRI/PUC-Rio*, Rio de Janeiro, 4/09/2006.
- COELHO, Pedro Motta Pinto. *Fronteiras na Amazônia: Um Espaço Integrado*, FUNAG/IPRI, Ministério das Relações Exteriores, 1992
- COSTA, Sérgio, SANGMEISTER, Hartmut, STECKBAUER, Sonja (Orgs.), *O Brasil na América Latina – Interações, Percepções, Interdependências*, São Paulo, AnnaBlume/ADLAF/Fundação Henrich Böll, 2007
- MACHADO, Vera Barrouin. Brasil e Índia: parceria em consolidação. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e SANCHEZ, Michelle Rattton (orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004
- MANGABEIRA UNGER, Roberto. Projeto Amazônia – Esboço de uma Proposta. Ver <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/projeto-amazonia.pdf>.
- MARIN, Denise Chrispim. Lula vai à Índia abrir portas para acordo de cooperação nuclear. *O Estado de S.Paulo*, 6 maio de 2007.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. IBSA e as Perspectivas de Cooperação Sul-Sul. Análise Internacional, ano 1, nº 2, julho-agosto/2005. São Paulo, *Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)*.

POLETTO, Ricardo dos Santos. O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva. *Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, 06/11/2007.

SENADO FEDERAL. Parecer Nº 694 de 2007 da Constituição da República Federativa do Brasil - Diário do *Senado Federal*, BRÁLIA, Agosto de 2007.

TROYJO, Marcos Prado. *Manifesto da Diplomacia Empresarial e outros escritos*, São Paulo, Editora Lex, 2005.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Desafio da China e da Índia: a Resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

Sites

<ftp://ftp.abac.org.br/amazonia.pdf>

<http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo>

<http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo/>

<http://si.knowtec.com/PROBRASIL>

<http://www.ada.gov.br>

<http://www.agenciabrasil.gov.br/>

<http://www.cartamaior.com.br/>

<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/projeto-amazonia.pdf>

http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp

<http://www.mct.gov.br/>

<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/04277235.shtml>

<http://www.mma.gov.br/>

<http://www.mme.gov.br/>

<http://www.mre.gov.br/>

<http://www.mas.gov.br/>

Jornais e Agências de Notícias - *O Globo* e o *Estado de São Paulo*, *Rede Pró-Brasil*, *Agência Brasil (Radiobrás)*, *Agência Carta Maior*.