3
Aceitando as regras: a decisão de assinar o TNP

A política nuclear brasileira foi uma prioridade velada do regime militar.[190] Seja porque estávamos em um regime liderado por uma corporação com interesses que naturalmente apontavam para o desenvolvimento de tecnologia militar, seja porque o mundo vivenciava uma corrida armamentista no contexto da Guerra Fria. Foi durante os cerca de 20 anos do regime militar vivenciado pelo Brasil entre 1964 e 1985 que se consolidou no país um ambicioso programa nuclear.[191]

Embora a idéia de desenvolver um programa nuclear tenha se iniciado no segundo governo Vargas[192], o tema só foi retomado com força e prioridade na agenda política brasileira a partir dos anos 1970. Ao longo do regime militar, as três Forças Armadas tiveram papel preponderante na arena decisória no que tangia a política nuclear brasileira[193]. Foram raros os momentos nos quais outros atores assumiram papel de destaque – como é o caso do governo Geisel -, quando, mesmo assim, enfrentaram forte resistência dos setores militares ligados ao programa nuclear. Ainda são poucos os detalhes conhecidos acerca do que se constituiu em um dos mais impressionantes programas nucleares paralelos no Terceiro Mundo em toda a Guerra Fria.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

---

[190] Conselho de Segurança Nacional. Apresentação da proposta de diretrizes do governo no campo da energia nuclear. Atas das reuniões do Conselho de Segurança Nacional. 11 mar 1966. BSB N8.0.ATA.3, Arquivo Nacional.

[191] Paulo Nogueira Batista. Proposta Nacional de Energia Nuclear. Ultra Secreto. Sem data. PNB 1967.02.23, CPDOC; Sem autor. Programa Nuclear Brasileiro (PNB). Secreto Exclusivo. Sem data (*circa* 1979). EG. 1979.05.16, CPDOC.

[192] Conselho de Segurança Nacional. Pesquisas em energia atômica e prospecção de petróleo. Atas das reuniões do Conselho de Segurança Nacional (provavelmente Pantaleão da Silva Pessoa). 22 dez 1951. BSB N8.0.ATA.1, Arquivo Nacional.

[193] Ver, por exemplo, Silveira a Magalhães Pinto. Secreto. 4 jul 1967. AAS 1966.01.27, CPDOC. Ver ainda Mello a Magalhães Pinto. Secreto Exclusivo. 24 out 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC. Ver também sem autor (provavelmente Paulo Nogueira Batista). Política Nuclear do Brasil. 6 out 1967 (data provável). PNB 1967.02.24, CPDOC; Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (provavelmente Luiz Augusto de Castro Neves). Tratado de não proliferação de armas nucleares. Secreto. 21 out 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC; Mello a Magalhães Pinto. Secreto Urgentíssimo. 24 out 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC; Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (provavelmente Luiz Augusto de Castro Neves). Política Nacional de Energia Nuclear. Um estudo. Secreto. 5 mai 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC.

A importância do programa nuclear para os militares era grande. Almejava-se com ele tanto o desenvolvimento e transferência de tecnologia de ponta, como a instalação no país de usinas nucleares para a geração de energia, algo constantemente visto como estratégico para o crescimento econômico do país, bem como de sua autonomia na ordem internacional[194]. Também houve momentos nos quais a energia nuclear foi vista como um fim para a construção de armamentos. Este é o caso, por exemplo, do projeto de construção do submarino nuclear pela Marinha, projeto este que teve forte ligação com as atividades de pesquisa desenvolvidas no âmbito da política nuclear brasileira.

Embora de uma maneira diferente, o Itamaraty também esteve fortemente envolvido nas atividades do programa nuclear do país[195]. Foi no âmbito do Ministério que foi gestado o Acordo Brasil-Alemanha para transferência de tecnologia nuclear para o Brasil. Entre os diplomatas, usualmente as idéias acerca da resistência do Brasil a não-proliferação também encontravam forte eco.[196] Pessoas como Paulo Nogueira Batista e Sérgio Duarte foram figuras-chave no processo de formulação da posição brasileira frente ao tratado ao longo dos anos 1960 e 1970.

Entretanto, a partir do fim do regime militar, a posição destes dois grupos de atores na arena decisória entrou em um gradual processo de transformação. Este processo culminou com a assinatura do TNP em 1998. Após serem tomadas decisões importantes na área de proliferação e na administração do programa nuclear brasileiro no período compreendido entre 1988 e 1994 – tais como a reestruturação do Programa de Lançamento de Satélites, a aproximação com os Estados Unidos no governo Collor em negociações sobre o tema, a privatização das indústrias militares no mesmo governo, entre outros -, a principal questão que se colocava internacionalmente para o Brasil era o Tratado de Não-Proliferação de

[194] Mello a Magalhães Pinto. Secreto Exclusivo. 24 out 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC.

[195] Corrêa da Costa. Estudos sobre um tratado de não proliferação de armas nucleares. Confidencial. Fev. 1967 (data provável). PNB 1967.02.24, CPDOC. Silveira a Magalhães Pinto. Secreto. 4 jul 1967. AAS 1966.01.27, CPDOC. Magalhães Pinto a Costa e Silva. Confidencial. 3 abr 1967. DNU/80/692.30 (04), AHI-DF. Costa e Silva a Magalhães Pinto. Manuscrito. 3 mai 1967. PNB 1967.02.24, CPDOC. Sérgio Duarte. Entrevista ao autor. 2010.

[196] Paulo Nogueira. Diretivas para o preparo de instruções sobre a tática brasileira na reunião de Genebra sobre não proliferação nuclear. Secreto. 2 jan 1968. PNB 1967.02.24, CPDOC. Araújo Castro. Memorando apresentado ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores pelo Embaixador JÁ de Araújo Castro, chefe da delegação do Brasil na Conferência do Desarmamento. 21 mar 1968. Secreto. PNB 1967.02.24, CPODOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Armas Nucleares (TNP). Mudar sua posição acerca deste importante regime internacional significaria – caso as regras do tratado fossem efetivamente aplicadas internamente – completar um longo processo de aceitação das regras internacionais que ditam com razoável eficácia praticamente tudo do que pode e o que não pode ser feito em matéria de desenvolvimento de tecnologia nuclear desde a Convenção das Dezoito Nações sobre o Desarmamento de 1961. Mas, e mais importante, significava por fim a uma oposição de 25 anos ao regime que, embora tenha tido muito pouco significado prático na arena internacional, foi bastante eficiente para audiências domésticas durante e depois do fim do regime militar de 1964.

O momento-chave foi 1995. Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República disposto a repensar a posição do Brasil sobre o tema[197]. Em paralelo, a Comissão de Revisão do TNP que se reuniu no mesmo ano deu ao Tratado duração indefinida, o que definitivamente colocou o tema da resistência brasileira na agenda da cúpula de política externa do novo governo[198].

O primeiro governo Cardoso se mostraria um momento propício para uma guinada na posição brasileira sobre o regime, tanto domesticamente quanto na esfera internacional. O primeiro presidente do Brasil que anteriormente serviu como ministro das Relações Exteriores, Cardoso tinha a agenda de política externa de seu governo como uma de suas prioridades e estava disposto a exercer um papel importante de transformação na inserção brasileira na nova ordem internacional desde que se preparava para assumir a Presidência[199]. Cardoso serviu como Chanceler entre 1992 e 1993 e, na ocasião expressou algumas vezes em encontros privados com diplomatas ser favorável a uma revisão da posição brasileira em relação ao TNP[200]. Soma-se a isso o crescente isolamento internacional da posição brasileira em relação ao TNP, que tinha cada vez mais países-signatários. Um dos novos Estados-parte do Tratado era a Argentina, com a qual o Brasil recentemente havia estabelecido um regime pioneiro de construção

[197] Luiz Felipe Lampreia. Entrevista ao Autor. 2009.
[198] Idem.
[199] Sobre a importância da política externa na agenda do novo presidente, ver Cardoso. 2006, p.608-609.
[200] Luiz Felipe Lampreia. Entrevista a Matias Spektor e Marly Motta (Depoimento ao CPDOC). 2008, CPDOC. Gelson Fonseca Jr. Entrevista a Matias Spektor. 2008, CPDOC. Doravante *Depoimento*.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

de confiança na área nuclear que havia acabado com a rivalidade entre os dois maiores países da América do Sul e tornado estrategicamente insignificante qualquer temor de que o Brasil seria compelido a participar de um equilíbrio nuclear na região[201]. O Brasil se tornava parte de um grupo cada vez menor de Estados que escolhiam não participar do TNP.

O objetivo deste capítulo é explicar a mudança da postura brasileira em relação ao regime internacional de não-proliferação, em especial a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Isto é feito a luz do argumento desenvolvido nos dois capítulos anteriores acerca da relação entre a constituição da arena decisória de política de segurança no Brasil no período sob análise, os efeitos do processo de democratização e a transformação na posição brasileira na agenda de segurança internacional. Atenção especial será dada ao período do governo Cardoso, quando foram tomadas decisões importantes de adesão a uma série de tratados e acordos internacionais para o controle de tecnologia nuclear e de tecnologia sensível ligada à área nuclear.

A análise da documentação disponível para consulta no momento em que este capítulo é redigido, revela evidências que apontam tanto para uma atuação proeminente do ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, e do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na condução do processo que levou à adesão brasileira ao TNP quanto para o reposicionamento dos atores militares na arena decisória em relação ao período do regime militar. A adesão brasileira ao TNP é o ponto culminante de uma série de decisões acerca da política nuclear brasileira tomadas entre 1991 e 2002.

3.1.
O Brasil e o regime de não-proliferação

No período compreendido entre 1995 e 2002 foram fundamentais na evolução do regime internacional de não-proliferação. A decisão da conferência de 1995 de estender indefinidamente o TNP serviu como forte incentivo para

[201] Sobre o problema da confiança como determinante no desenvolvimento de programas nucleares, ver Ruzicka e Wheeler, 2010.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

aqueles que não faziam parte do regime passarem a fazê-lo. Em 1996 foi aberto para assinaturas o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT). Em 1997 o Brasil assinou e, no ano seguinte, ratificou finalmente o TNP, colocando um fim a décadas de oposição. A Conferência de Revisão do TNP de 2000 – a primeira na qual o país participou como signatário do acordo - sugeriu uma série de medidas ambiciosas para se atingir a desnuclearização global especificada no tratado, mas nunca seriamente buscada.

A renovada importância do regime de não-proliferação na agenda internacional não foi suficiente para compensar suas evidentes fragilidades enquanto instrumento internacional de controle de armamentos e manutenção da ordem. Ao contrário, o regime continuava sendo alvo de ataques tanto internamente quanto externamente. Em 1995 e 1996 – em plena negociação para o fim dos testes nucleares no âmbito do CTBT – a França e a China retomaram seus próprios testes e trouxeram dúvidas reais no Brasil sobre a disposição que as potências nucleares tinham em levar a sério um processo de revitalização do regime[202]. Somaram-se a isto os testes nucleares feitos por Índia e Paquistão em 1998, que potencialmente desestabilizavam uma região que incluía China e Irã. Finalmente, em 1999 o Congresso americano não ratificou o CTBT, impondo uma das maiores derrotas do governo Clinton no campo de política externa.

Foi neste contexto de complexas transformações internacionais que os grupos favoráveis a adesão do país ao tratado buscaram angariar apoio doméstico para gradualmente mudar a posição brasileira. A chave neste processo não está nas pressões internacionais sobre o Brasil, mas na centralidade que assumem o presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, na consolidação de uma posição interna acerca do tema. Lampreia e Cardoso gradualmente convergiram para a posição de que o Brasil teria mais benefícios dentro do que fora do regime, mas temiam profundamente as conseqüências internas desta virada na posição do país. Juntos, os dois participaram de uma estratégia que visava, sobretudo, minimizar gradualmente a oposição interna em um processo que deveria parecer o mais natural possível.

[202] Amorim a Lampreia. Brasil-Finlândia. Encontro do Ministro de Estado com a chanceler da Finlândia. Confidencial. 28 set 1995. CPDOC. Ver também Azambuja a Lampreia GRIO-UE. Encontros paralelos. Confidencial Urgente. 18 mar 1995. CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Argumento aqui que os dois sabiam que o momento no qual eles chegaram ao poder permitia certas ousadias em relação ao tema do programa nuclear. Mas, certamente, nem Cardoso nem Lampreia tinham conseqüência neste momento de até onde podiam ousar, e certamente pensavam cada movimento no tabuleiro político doméstico levando em consideração uma oposição muito maior do que a que acabou ocorrendo. Sua estratégia política foi a de quem via a retomada do controle civil sobre a formulação da política de segurança do Brasil como um processo fundamentalmente incompleto, e agiam como tal.

Se é notório que Fernando Henrique Cardoso participou ativamente no processo de formulação da política externa em seu governo[203], a sua colaboração próxima com Lampreia é algo ainda pouco explorado pela literatura de política externa brasileira. O chanceler, que havia sido um forte secretário-geral do Itamaraty durante o período no qual Cardoso foi o titular da pasta, acabou sendo escolhido pelo novo presidente para o cargo apesar da ligação muito mais próxima que FHC tinha com outros diplomatas seniores[204]. Lampreia acabou por ter uma participação fundamental na formulação de uma série de decisões de política externa sob um presidente que se sentia confortável na arena internacional como poucos dos seus predecessores.

Seguindo os passos de seus predecessores Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, Cardoso implementou mudanças significativas na política de segurança brasileira. Os três presidentes promoveram o distanciamento em relação ao nacionalismo autonomista típico do período da Guerra Fria e encararam o desafio de repensar a inserção do Brasil nas principais discussões internacionais sobre segurança e defesa. Em uma medida ou em outra, os três presidentes foram cruciais no longo processo de reaproximação com a Argentina (que teve suas origens ainda no regime militar), na reorientação da política de venda de armas do país, na transformação da posição do país em relação a uma série de tratados e regimes na área de segurança internacional e no longo processo de se reescrever e reestruturar a política de defesa no país. Todos estes presidentes foram parte de um longo processo de reexame de prioridades que perpassou a reforma da arena

[203] Ver, por exemplo, Danese, 1999.
[204] Entrevista confidencial.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

decisória na área de segurança gradativamente para longe dos ministérios militares e mais para perto do Planalto e do Itamaraty.

Logo no inicio do primeiro mandato de Cardoso – embora nem o chanceler nem qualquer outro assessor tenha mencionado o tema diretamente neste momento – um dos objetivos em discussão na agenda de política externa era rever a postura brasileira em relação ao regime internacional de não-proliferação nuclear e, eventualmente, aderir ao TNP[205]. De fato, o Brasil vinha de um longo processo de profícua cooperação nuclear com a Argentina desde 1991, aderido a regimes regionais e internacionais de controle do comércio de armas leves e os políticos brasileiros haviam inserido fortes salvaguardas sobre a questão nuclear no texto constitucional de 1988. Faltava (aos olhos de Lampreia) ao Brasil justamente completar este processo pela completa adesão ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, também na sigla em inglês) e, mais fundamentalmente, ao próprio TNP.

Os chamados internacionais à adesão brasileira ao regime começaram no dia da posse de Fernando Henrique Cardoso como presidente. Na ocasião, o secretário do Comércio do Reino Unido, Michel Portillo, questionou o ministro recém-empossado Lampreia acerca da adesão brasileira ao TNP. Respondendo a seu interlocutor, Lampreia respondeu que o Brasil sob Cardoso não faria oposição rígida ao tratado como havia feito anteriormente. Ao contrário, o chanceler sinalizou ao seu colega que o Brasil poderia rever sua posição em relação ao tema dependendo dos resultados das negociações internacionais do CTBT e da eliminação dos estoques de material físsil. Para o antigo protegido de Azeredo da Silveira, o novo cenário internacional exigia que o Brasil deixasse de ter uma "posição dogmática em relação ao TNP" [206]. O que Lampreia não disse a Portillo, mas que realmente importava para o diplomata brasileiro, era a dúvida acerca da extensão definitiva ou apenas por mais um período determinado da validade do TNP que aconteceria na reunião de maio daquele ano[207]. Esta reunião

[205] Sobre o tratamento do tema logo no inicio governo Cardoso, ver MRE. Ata: I Reunião do Conselho de Política Externa. 4 jan 1995, LFL 1995.01.04/1. CPDOC. Sobre aderir ao TNP, ver Depoimento.
[206] Lampreia. Ata: I Reunião do Conselho de Política Externa. 4 jan 1995, LFL 1995.01.04/1. CPDOC. Sobre o fim da "posição dogmática" em relação ao TNP, ver Lampreia a Cardoso. Informação ao Senhor Presidente da República. Secreto. 11 jan 1995, LFL 1995.01.24. CPDOC.
[207] Lampreia. Ata: I Reunião do Conselho...

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

determinaria, em ultima instância, que futuro teria aquele tratado e Lampreia esperava saber quão significativa seria a adesão do Brasil ao regime.

Mesmo que ainda não tivesse tido qualquer oportunidade de formular qual seria a posição brasileira em relação ao tema junto à cúpula do Itamaraty ou ao presidente da República, Lampreia sabia que uma parte do discurso padrão do Itamaraty sobre o programa nuclear brasileiro era tão fundamental da situação internacional do país que não precisava passar por qualquer deliberação: Lampreia assegurou a Protillo – assim como assegurou a todos os seus interlocutores no tema até a assinatura do TNP – que o Brasil tinha uma "atitude pacífica" no que dizia respeito ao seu programa nuclear e que todas as salvaguardas existentes nos acordos com a Argentina, no Tratado de Tlatelolco e na Constituição brasileira demonstravam que o país não tinha qualquer disposição de desenvolver usos militares para seus conhecimentos na área atômica[208].

A posição que Lampreia formulou de improviso em uma conversa *off the record* com o mais alto representante do governo britânico na posse de FHC acabou por se tornar o discurso oficial dos primeiros anos do governo sobre o tema quando os representantes brasileiros eram cobrados mas não tinham qualquer informação nova para oferecer[209].

Outro aspecto foi fundamental para as discussões internas no Brasil acerca do problema da adesão ao TNP: a decisão da Argentina de assinar e, posteriormente, ratificar o tratado entre 1994 e 1995[210]. Durante uma reunião com o ministro das Relações Exteriores argentino, Guido di Tella, Lampreia ouviu atentamente as razões oferecidas para a decisão de Buenos Aires de aderir ao tratado sem consultar formalmente Brasília. Para di Tella, mesmo que os dois países estivessem sob o efeito de salvaguardas completas em virtude de uma série de instrumentos bilaterais, a participação argentina no TNP dava ao país uma respeitabilidade internacional maior do que quando simplesmente apresentava as credenciais do acordo quadripartite com o Brasil[211].

Lampreia não estava completamente convencido de que poderia convencer as audiências domésticas de que o tema do TNP poderia estar na agenda de política externa do país neste momento. Ele estava certo de que uma decisão neste

[208] Lampreia. Ata: I Reunião do Conselho...
[209] Entrevista confidencial.
[210] Wrobel, 1995.
[211] Telegrama di Tella (CD Lampreia).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

momento desagradaria a setores importantes dentro do governo, especialmente aos militares. Em algumas ocasiões após a reunião com di Tella, Lampreia buscou oportunidades informais para introduzir a questão do TNP com os 5 ministros militares do gabinete inicial de Cardoso procurando entender quais seriam suas reações se o tema fosse trazido a tona[212]. Embora nenhum deles nesse momento considerasse a hipótese de que o chanceler na verdade tinha a intenção de mudar a tradicional posição brasileira, suas respostas devem ter sido bastante desanimadoras: os representantes máximos das Forças Armadas eram fundamentalmente contra qualquer revisão e se fechavam nos argumentos de que o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro dependia substancialmente de que o país não ascendesse ao regime internacional e que o Brasil não tinha motivos para aderir a um "tratado desigual" [213].

Embora Lampreia tenha sempre tomado o cuidado de que as reuniões não fossem diretamente sobre o tema nuclear, mas sobre outros assuntos que faziam parte da agenda comum entre o MRE e os ministros militares, a insistência do diplomata em levantar ocasionalmente o tema trouxe suspeitas junto ao ministro da Marinha, almirante Mauro César Pereira[214]. O almirante, na ocasião, decidiu não tornar suas suspeitas públicas, mas chegou a contratar os colegas no Centro de Pesquisa da Marinha em Aramar, onde foi desenvolvido grande parte do Programa Nuclear Paralelo nas décadas de 1970 e 1980, e questionar se haveria alguma implicação prática para os projetos que vinham sendo desenvolvidos naquele centro. Ao ouvir de seu subordinado que os cortes orçamentários que a Fazenda vinha fazendo na verba daquele centro eram o grande desafio a continuidade da sua pesquisa, e não as ações dos diplomatas do Itamaraty[215].

Embora a Marinha fosse a força que tinha maior interesse direto nos desenvolvimentos do programa nuclear brasileiro, era o Exército que mais preocupava Lampreia. Sua preocupação era de que a instituição tradicionalmente autonomista pressionasse o presidente a considerar qualquer apoio a empreitada como audacioso demais e potencialmente prejudicial aos objetivos domésticos do governo. O ministro Zenildo Lucena, por outro lado, não tinha muito a dizer sobre

---

[212] Depoimento. Também sobre este tema, ver Zenildo Lucena, entrevista ao autor, 2009; Mauro Pereira, entrevista ao autor, 2010.
[213] Mauro Pereira, entrevista ao autor, 2010.
[214] *Idem*.
[215] *Ibidem*.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

o programa nuclear. Para ele, qualquer envolvimento de sua força com o programa era marginal ou tinha acabado anos atrás. Embora o general ainda não contemplasse que a assinatura do TNP entraria logo na agenda da política externa, ele sabia que outras prioridades da sua agenda interna no Exército poderiam ser prejudicados se ele gastasse seu capital político combatendo as pretensões do MRE em assuntos de não-proliferação[216]. O general não se via como um homem forte no governo e preferia reduzir ao mínimo o atrito com os colegas de gabinete naquele ponto.

Mesmo que as conversas com os militares até aquele ponto tenham sido desanimadoras, o ministro não deixou de lado a pretensão de uma participação ativa na conferência de revisão do tratado que ocorreria ainda no ano de 1995. Já em maio, Lampreia confirmou que o Brasil enviaria uma delegação de observadores, na qual o Brasil esperava que sua posição "não-dogmática" fosse abrir possibilidades de diálogo frutífero com os outros países-membros do acordo[217]. Mesmo que não tivesse havido uma mudança no que o Brasil por décadas considerou como a divisão que o TNP criava entre os que "tem" e os que "não tem" direito a tecnologia nuclear, Lampreia considerava que haviam sido dados passos importantes tanto pelo Brasil quanto por outros países no tema da não-proliferação desde 1990[218].

Assim como outros países tradicionalmente contrários ao desarmamento nuclear, Lampreia enfatizou a importância de se revitalizar o Conselho das Nações Unidas para o Desarmamento como fórum de discussão para questões nucleares. Convenientemente, o discurso do chanceler brasileiro deixou de lado os pontos percebidos em outras capitais do mundo como fraquezas do TNP, especialmente o crescente temor em relação a Coréia do Norte e o Irã e seus programas nucleares, além dos próprios testes nucleares que vinham sendo conduzidos por China e França. Finalmente, o Brasil continuou a afirmar suas credenciais vindas de seu compromisso com o Tratado de Tlatelolco, o Acordo Quadripartite com a Argentina e a ABACC, que garantiam um conjunto de salvaguardas similar àquelas especificadas no próprio TNP.

---

[216] Zenildo Lucena, entrevista ao autor, 2010.

[217] Lampreia a Rego Barros. GRIO-UE. Encontros Paralelos. Países Baixos e Alemanha. Confidencial Urgente. 18 mar 1995. LFL 1995.01.02/1, CPDOC.

[218] Lampreia a Cardoso. Conferência das Partes do Tratado de Não Proliferação. Secreto Exclusivo. 28 abr 1995. LFL 1995.01.02/1, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

O primeiro passo concreto dado pelo Brasil ocorreu quando foi confirmada a visita do diretor da Agência de Controle de Armas e Desarmamento dos Estados Unidos (ACDA, na sigla em inglês) a Brasília para a assinatura de um acordo de cooperação na área de energia nuclear. Embora o acordo só tenha se tornado efetivo em 1998, sua assinatura foi importante para a diplomacia brasileira não só porque estabeleceu um precedente importante de que as negociações com os Estados Unidos no tema de desarmamento seriam relativamente calmas e cooperativas, mas porque reforçou no Itamaraty a tese de que havia muito a se ganhar em termos de cooperação internacional com a assinatura de acordos na área de não-proliferação e desarmamento.

Alguns meses depois, o governo brasileiro recebeu também o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas americanas, John Shalikashvili. Esta visita foi fundamental não só para testar a temperatura doméstica com os setores mais nacionalistas, mas também porque deu a oportunidade ao presidente e ao chanceler de colocar definitivamente por terra qualquer rumor de que o Brasil tinha pretensões de fabricar um artefato nuclear naquele momento. Cardoso e Lampreia sabiam que a mensagem sobre a relação entre a política nuclear brasileira e a política de segurança do país deveriam ser recebidas não só no Departamento de Estado, mas no Pentágono e a rara visita oficial de um alto oficial militar americano apresentava justamente esta oportunidade[219].

Neste encontro, o discurso preparado para o presidente foi de um tom mais nacionalista do que o utilizado nas declarações anteriores sobre o tema de não-proliferação nuclear feitas pelo governo brasileiro. Embora ainda estivesse presente o elemento novo de que o Brasil agora se empenhava ativamente em assinar acordos de cooperação na área nuclear com países desenvolvidos; somada a declaração mais enfática de que não havia qualquer intenção do governo – ou dos encarregados do Programa Paralelo – de que o país não tinha intenções de construir um artefato nuclear, a cúpula do Itamaraty levava em conta que em um encontro desta natureza colocava a política nuclear do governo nos holofotes domésticos, mais do que internacionais. Mesmo que a convicção do chanceler e

[219] Lampreia a Cardoso. Informação ao Senhor Presidente da República. Secreto. 6 mar 1995. LFL 1995.01.24, CPDOC; Lampreia. Subsídios básicos para o encontro com John Shalikashvili, Chefe de Estado Maior das FF.AA. dos EUA. Secreto. 6 mar 1995. LFL 1995.01.24, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

do presidente na guinada na política nuclear estivesse alta, o custo de não moderar o discurso neste ponto poderia botar tudo a perder neste momento[220].

A preocupação com audiências domésticas era fundamental para os decisores brasileiros. Para dar passos mais ousados, era necessário construir um argumento mais solido. Para isto era fundamental para o Brasil neste momento um resultado satisfatório na Conferência de Revisão do TNP[221]. A notícia de que o TNP tinha sido estendido indefinidamente foi, portanto, muito bem recebida em Brasília. Uma extensão permanente – ao contrário de uma mera prorrogação por um período determinado de tempo – era vista ao redor do mundo como uma disposição genuína das potências de fortalecer o regime. Para Lampreia e Cardoso a notícia era boa, pois mostrava mais ainda que a posição anti-TNP do Brasil era insustentável no longo prazo[222]. Ficavam agora de fora as poucas potências nucleares não-oficiais aos olhos do TNP – Israel, Índia e Paquistão – e alguns poucos países não-nucleares que rejeitavam as premissas básicas do TNP, e que, portanto, colocavam-se a margem do regime, como era o caso do Brasil.

A conferência que decidiu pela permanência do TNP também decidiu pela adoção de uma série de princípios e objetivos que deveriam pautar o funcionamento do regime. Em primeiro lugar foi reafirmada a universalidade do tratado, o que significava dizer que aqueles que ainda não faziam parte das regras comuns deveriam ser encorajados a fazê-lo. Outro tema importante foi a promoção de zonas regionais livres de armas nucleares, como foi o caso do Oriente Médio, que deveriam promover a segurança de que não haveria o uso ou a ameaça do uso de armas nucleares como parte das dinâmicas regionais de segurança. Por último, foi abordado um tópico que para o Brasil era essencial, mas que tendia a ser deixado de lado nas deliberações multilaterais sobre o TNP que era o uso pacífico da energia nuclear. Com avanços em termos de novos tópicos sendo discutidos pelas partes, somadas aos claros sinais de que o regime seria importante na arquitetura internacional do pós-Guerra Fria, os debates sobre não-proliferação voltaram-se posteriormente para a formulação e a implementação do CTBT.

---

[220] Sobre a alta convicção na mudança da política de não-proliferação no inicio do mandato, ver Luiz Felipe Lampreia, entrevista ao autor. 2009.

[221] Sobre a importância da Conferência de Revisão para a posição brasileira, ver Lampreia a Cardoso. Informação ao senhor presidente da República. Secreto exclusivo. 23 mar 1995. LFL 1995.01.24. CPDOC.

[222] Luiz Felipe Lampreia. Entrevista ao autor. 2008.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

No Itamaraty a posição contra o TNP era tradicionalmente forte, e o ministro Lampreia enfrentou considerável resistência interna na medida em que os sinais de que o Brasil mudaria sua postura foram ficando mais claros. Logo que o assunto surgiu na pauta de deliberações da cúpula do Itamaraty alguns elementos importantes dentro da Casa demonstraram claramente sua resistência a uma mudança na postura brasileira. Os acordos que o Brasil já tinha assinado com a Argentina e no âmbito regional – estas vozes argumentavam – já colocavam o país em uma posição de não precisar se preocupar em ser taxado como um "proliferador"[223]. Com a conferência de revisão de 1995, começou-se a se desfazer a oposição interna no Itamaraty. A importância da conferência mesmo para os que anteriormente defenderam a resistência do Brasil ao TNP fica bastante claro no telegrama do embaixador Celso Amorim, que chefiava a delegação brasileira em Nova York, ao ministro Lampreia:

> A argumentação contra o Tratado, com base em seu caráter discriminatório, embora permaneça intrinsecamente verdadeira, tende a esvaziar-se, em função da nova realidade, que congela, agora sim definitivamente, assimetrias na distribuição do poder militar. […] No nosso caso a não adesão ao TNP, em que pesem garantias até mais amplas em que nos comprometemos, pode ser um fator inibidor para iniciativas que nos permitam atuar com um perfil mais alto em matéria de desarmamento. Uma avaliação detida de todos esses aspectos e outros que em eles se relacionam de alguma forma (como a da reforma das instancias decisórias internacionais em questões de paz e segurança) è a meu ver necessária, mas não deveria levar a conclusões apressadas, até porque à euforia da vitoria alcançada agora pelas grandes potências deve seguir-se relativa calmaria. Mas a reflexão e o debate estão na ordem do dia[224].

Para Amorim, assinar o TNP naquele momento ser a garantia de que o Brasil não seria deixado de lado nas discussões internacionais sobre energia nucelar e não-proliferação. Entrar no regime significaria, por outro lado, que o Brasil poderia atuar como um dos líderes nos esforços internacionais de não proliferação.

Antes de aderir ao TNP, no entanto, o Brasil iria negociar sua entrada no MTCR e no Grupo de Supridores Nuclear (NSG), além de participar ativamente

[223] Lampreia. Ata: I Reunião do Conselho... Ver também Sergio Duarte, entrevista ao autor. 2009.
[224] Amorim a Lampreia. A não-proliferação nuclear e o Conselho de Segurança. Secreto exclusivo urgentíssimo. 12 mai 1995.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

das negociações do CTBT[225]. A adesão ao MTCR e ao NSG eram passos fundamentais para o objetivo brasileiro de revitalizar suas relações com os países centrais no regime de não-proliferação.

Após ter procurado evitar durante muitas décadas que o assunto da não-proliferação nuclear aparecesse nas agendas bilaterais do país com Estados Unidos, Reino Unido e as demais potências nucleares, o Brasil agora procurava evoluir sua posição de política de segurança em função de uma agenda ampla de política externa. De fato, diversos ajustes vinham sendo feitos no Brasil ao longo dos anos 1990 que possibilitavam que a agenda com Washington fosse mais favorável do que na década de 1980. Alguns destes exemplos foram a resolução do contencioso de informática e uma substantiva evolução na legislação brasileira sobre propriedade intelectual. A construção desta confiança foi fundamental para uma relação amistosa entre os dois países no âmbito das negociações para a adesão brasileira ao MTCR.

Da mesma forma, resolver a questão das salvaguardas com a Argentina foi crucial para abrir caminho para a decisão de aderir ao MTCR. Já no governo Fernando Henrique, a nova legislação de controle de exportação de materiais sensíveis, embora tenha sido motivo de duras críticas na imprensa, foi fundamental para a preparação do ordenamento jurídico interno para as regras do MTCR[226].

O primeiro passo a ser tomado, antes da confirmação da decisão, foi sondar os Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra sobre o tema. Era fundamental ter o apoio destes países não só para que o país fosse efetivamente aceito como parte do tratado, mas também porque era fundamental para o Brasil conseguir abrir oportunidades de cooperação, principalmente no setor espacial[227]. Um incentivo importante foi dado durante a conversa entre o secretário-geral do Itamaraty, Sebastião do Rego Barros, e o Deputy Secretary of State, Strobe

[225] Sobre a estratégia consciente de aderir ao MTCT e ao NSG como parte de um processo que culminaria no TNP, ver Depoimento.
[226] Sobre a importância destes fatores, ver Bowen, 1996.
[227] A importância de se abrir oportunidades de cooperação está presente em diversas fontes sobre o tema. Especificamente para uma defesa desta cooperação como contrapartida pela adesão ao regime, ver Lampreia a Rego Barros. Política Externa para os Estados Unidos. Secreto Urgentíssimo. 14 jul 1995. LFL 1995.01.10/1. CPDOC. Para a relação entre cooperação na área de aviação e a assinatura do MTCR, ver Flecha de Lima a Lampreia. Relações EUA-China. Confidencial Urgentíssimo. 03 ago 1995. LFL 1995.01.10/1. CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Talbott, acerca das possibilidades que a assinatura do MTCR poderia oferecer para a transferência de tecnologia aeronáutica e espacial entre EUA e Brasil.

O anuncio da decisão da adesão brasileira ao tratado foi simbólico. O presidente Cardoso decidiu anunciar o fato em 18 de agosto de 1995 em uma viagem a cidade de São José dos Campos (SP), onde estavam programadas visitas às instalações de pesquisa da Força Aérea e à Embraer. No lugar onde eram feitas as pesquisas do programa espacial (militar) brasileiro, o presidente anunciava que o país renunciava as ambições de produzir, adquirir ou transferir misses de longa distância. Menos de um mês antes, Washington havia anunciado que desejava retomar as negociações para a conclusão de 3 acordos na área científica com o Brasil: o Acordo Básico de Cooperação em Ciência e Tecnologia, o Projeto de Acordo na Área Nuclear e o Acordo de Cooperação entre a Agência Espacial Brasileira e a sua contraparte americana, a National Aeronautics and Space Administration (NASA)[228]. O presidente esperava mostrar ao mesmo tempo às audiências domésticas os benefícios da adesão do regime para a transferência de tecnologia e aos parceiros internacionais que o Brasil estava disposto a colocar seus programas de pesquisa aeronáutica e espacial sob salvaguardas internacionais.

O anuncio de Cardoso não passou despercebido pela embaixada em Washington. A decisão de assinar o MTCR teria o apoio explícito de Washington e a decisão brasileira, no mesmo ano, de adotar legislação específica de controle de tecnologia sensível faziam com que os Estados Unidos acabassem permanentemente com as sanções à transferência de tecnologia aeronáutica e espacial ao Brasil naquele mesmo mês[229].

A decisão pôs fim a anos de disputa entre Brasil e Estados Unidos sobre o programa espacial brasileiro. O clima positivo nas relações bilaterais ficou bastante claro no encontro entre Lampreia e o secretário de Estado, Warren Christopher em setembro de 1995. Na reunião o chanceler deixou clara a intenção de acabar com quaisquer suspeitas acerca do programa espacial brasileiro que ainda pudessem existir. Lampreia ressaltou que a participação ativa do Brasil no MTCR era fundamental para este objetivo. O chanceler é claro em ressaltar que

[228] Lampreia a Rego Barros. Política Externa para os Estados Unidos. Secreto Urgentíssimo. 14 jul 1995. LFL 1995.01.10/1. CPDOC.
[229] Rego Barros a Lampreia. MTCR "Waiver": Aide-Memoire. Secreto Urgentíssimo. 19 out 1995. LFL 1995.01.10/1.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

acreditava que isto permitiria um aumento da cooperação na área aeronáutica e espacial entre Brasil e Estados Unidos[230].

O fim das sanções americanas foi uma importante vitória para Lampreia e Cardoso no debate doméstico. Para sedimentar as conquistas internacionais e domésticas, o governo encaminhou ao Congresso no mesmo mês que instituía um sistema interno de regulamentação de exportação de material que incluía tecnologia sensível específico para países-membros do MCTR e do NSG, o que foi rapidamente saudado pelo Departamento de Estado em Foggy Bottom como um significativo avanço para as políticas espacial e nuclear brasileiras[231]. A entrada do Brasil no MTCR foi oficializada em 27 de outubro de 1995, ainda no primeiro ano do governo Cardoso, durante uma cerimônia no âmbito da Conferência Plenária dos Estados-parte em Bonn.

Na arena doméstica as negociações acerca da internalização das normas do Tratado apenas começaram em outubro. Isto ocorreu por desenho deliberado do Itamaraty e da presidência, que pretendiam retardar informar a potenciais críticos internos no governo de quão rapidamente evoluíam os entendimentos entre Brasília e Washington sobre o tema[232]. A principal pressão veio do Ministério da Aeronáutica, que detinha a maior parte do controle sobre o programa espacial brasileiro[233]. Central para a FAB era manter o projeto de lançamento de satélites brasileiros, que potencialmente seria terminado em função das restrições impostas pelo tratado ao tipo de tecnologia utilizada na construção do Veículo Lançador de Satélites (VLS). A Marinha, por sua vez, temia profundamente que o acordo afetasse o desenvolvimento da tecnologia de propulsão do projeto de submarino nuclear[234].

No fim, a pressão acabou por surtir o efeito esperado e o presidente pressionou o Itamaraty para que fosse negociada dentro do regime a manutenção dos dois programas[235]. A inovação, no entanto, foi que o presidente e o chanceler se viram alvo de críticas internas, não em função das antigas preocupações nacionalistas que pautaram as posições brasileiras nas décadas anteriores no que

[230] Flecha de Lima a Lampreia. Visita do Ministro de Estado a Washington: Conversações com o Secretário de Estado. Confidencial. 22 out 1995. LFL 1995.01.10/1. CPDOC.
[231] Flecha de Lima a Lampreia. Visita do Ministro de Estado a Washington...
[232] Sobre a estratégia, ver Depoimento.
[233] Mauro Pereira. Entrevista ao autor, 2010.
[234] Idem.
[235] Entrevista confidencial.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

dizia respeito a regimes de controle de tecnologias sensíveis, mas na possibilidade de manutenção de programas de desenvolvimento que aconteciam dentro de cada uma destas instituições desde antes do fim do regime militar.

A entrada do Brasil no regime mesmo após tais tipos de exceções terem sido negociadas foi algo duramente criticado por outros países. A Argentina e a África do Sul tiveram, por exemplo, que abrir mão de seus programas de mísseis, muito similares aquele desenvolvido pela FAB para o lançamento de satélites. O Brasil parece ter sido tratado por Washington com relativa leniência e compreensão, uma postura que as fontes disponíveis até o momento não permitem ao certo explicar o motivo[236].

A despeito de críticas internacionais, o Brasil acabava de promover importante guinada de sua política de segurança, tendo apenas poucas críticas – em geral negociáveis – com os principais interessados internos, que porém permaneceram até o último momento possível alijados da arena decisória. Neste caso, a unidade de decisão para a política nuclear brasileira estava basicamente formada exclusivamente pelo chanceler e pelo presidente da República. Lampreia exercia um papel fundamental em todas as fases da coordenação internacional, além de ter sido peça-chave para manter os críticos dentro do próprio Itamaraty relativamente afastados de posições onde pudessem causar problemas. O próprio presidente parece ter sido mais diretamente responsável por exercer papel de coordenação entre os demais atores domésticos que passaram a buscar ser ouvidos após o discurso de São José dos Campos, principalmente os militares.

Fundamental neste momento é o processo de aprendizado dos atores em relação aos efeitos ainda pouco compreendidos dos processos de transformação institucional domésticas, no que dizia respeito as mudanças nas preferências dos seus interlocutores. Por um lado, o ministro Lampreia neste momento superestimava profundamente a resistência que enfrentaria dos círculos militares ao projeto que dava seus primeiros passos para se tornar público. As medidas de contenção das informações dentro e fora do Itamaraty foram pensadas justamente com o intuito de dar aos possíveis oponentes do projeto pouco tempo para preparar argumentos e manobras contra a decisão de aderir ao regime. Lampreia acreditava neste momento – e continuaria acreditando até o final do processo –

[236] Ver, por exemplo, Bowen, 1997.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

que enfrentaria massiva resistência vinda dos ministérios militares. Por outro lado, os três ministros militares eram mais divididos entre si do que Lampreia ou Cardoso imaginavam[237]. A divisão entre os ministros era fundamentalmente em função das diferentes prioridades institucionais de cada um. Sem uma força coordenadora que estabelecesse objetivos comuns, os ministros militares olhavam mais para as necessidades individuais de cada força e não eram capazes de formar uma frente comum para apresentar contrapropostas em políticas de segurança que se contrapusesse ao Itamaraty.

3.2.
A adesão do Brasil ao *Nuclear Suppliers Group*

O próximo passo da estratégia de adesão gradual ao regime era a entrada do Brasil no NSG. Desde sua criação na década de 1970, o NSG foi motivo de constantes protestos por parte da chancelaria brasileira. Criado como uma reação às explosões nucleares da Índia em 1974, o Grupo de Supridores Nucleares impunha uma série de limitações para a transferência de material nuclear e de duplo uso, bem como à cooperação entre programas nucleares pacíficos de diferentes países em desenvolvimento. A noção por traz da criação de tal mecanismo era de que tais arranjos de cooperação eram o principal causador da proliferação nuclear após a assinatura do TNP na década de 1960. Esta tese se devia principalmente ao exemplo do caso da cooperação entre Índia e Canadá, que foi vital para a produção da bomba indiana, mesmo que não houvesse intenção do governo de Ottawa de colaborar para tal feito[238]. A idéia era que podia-se facilmente desviar conhecimento adquirido com finalidade de se montar um programa civil para projetos militares.

O NSG acabou por estabelecer dois tipos de regulamentação entre os países que participavam do regime. Elas estabeleciam que a transferência de material nuclear e, após a reforma de 1992, de material de duplo-uso, deveria estar condicionada a inspeções e verificações por parte da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A Comissão de Revisão do TNP de 1995 acabou por

[237] Zenildo Lucena. Entrevista ao autor. 2009.
[238] Perkovich, 2001.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

endossar a regulamentação adicional do NSG adotada em 1992. Esta decisão foi mais um sinal da importância simbólica que o grupo ganhava a partir de 1995.

O que torna a adesão brasileira ao NSG tão simbólica é que o país dificilmente precisaria se tornar membro por questões de segurança do próprio programa nuclear. Na verdade, as salvaguardas impostas pelo Acordo Quadripartite para Brasil e Argentina já impunham este mesmo tipo de regulamentação ao programa brasileiro desde a aprovação pelo Congresso das regulamentações em 1994, ainda durante o governo Itamar Franco. A motivação aqui era, portanto, a própria demonstração do compromisso do país com o regime de não-proliferação. A ocasião para o lançamento desta agenda ocorreu ainda em 1995, pouco depois da conclusão das negociações acerca do MCTR. Já na visita o ministro Lampreia manifestou que o país desejava ser parte do acordo no futuro próximo[239].

Para que isto se concretizasse o Brasil necessitaria novamente do apoio americano, mas também dos países da União Européia. Entretanto, a manifestação de Lampreia apressou o processo mais do que a diplomacia brasileira tinha antecipado. O Brasil não tinha em conta como a comunidade internacional via fortemente a ligação entre o TNP e o NSG e a diplomacia brasileira acabou surpreendida por uma demanda de que, para participar do NSG, o país teria que aderir também ao TNP, algo que Cardoso e Lampreia não estavam dispostos a fazer naquele momento.

Após a manifestação de interesse em aderir ao NSG por parte do Brasil, o país passou a receber constantes incentivos das capitais européias para aderir ao próprio TNP. Para os países europeus a relutância de aderir ao TNP não fazia sentido se o país tinha tanto interesse em participar de todos os outros aspectos do regime nuclear. Não havia, do ponto de vista internacional, qualquer benefício tangível de não participar do TNP nesse ponto, já que, não participando, o Brasil alienava a si qualquer oportunidade de participar dos fóruns internacionais.

O que não se percebia nessa leitura era que existia considerável apreensão acerca da resistência interna. Nesse momento a preocupação não dizia respeito só aos militares ou aos diplomatas contrários a adesão ao TNP. Para o presidente

[239] Lampreia a Cardoso. Informação ao Senhor Presidente da República. N. 338. Confidencial. 20 nov 1995 LFL 1995.01.24, CPDOC. Ver também Lampreia a Cardoso. Despacho Adicional á Informação n. 338. Confidencial. 30 nov 1995. LFL 1995.01.24, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Cardoso a dificuldade em aprovar no Congresso o Acordo Quadripartite no inicio do mesmo ano mostrou que havia ainda certa fragilidade na posição brasileira, e que a adesão ao regime deveria acontecer de maneira mais gradual do que estava sendo feita[240]. Neste ponto o presidente atua como decisor último, pesando as variáveis domésticas acima das pressões internacionais. A imagem que deveria ser projetada para os setores domésticos não era a de que o país cedia a pressões internacionais e aceitava um tratado desigual, mas que o país tomava a decisão porque o tratado – principalmente em função da Conferência de Revisão de 1995 – era do interesse do Brasil[241].

Respondendo à preocupação do presidente em uma adesão rápida ao TNP em 1995 ou inicio de 1996, o chanceler adotou a política de procurar diálogo com os Estados Unidos diretamente para negociar a entrada do Brasil no NSG antes da adesão ao TNP. Em 1996 as conversas entre o Itamaraty e o Departamento de Estado sobre o tema do NSG foram intensas. O tópico acabou por receber maior atenção na agenda brasileira em função da decisão do chanceler de diminuir o perfil das demandas do país para Washington acerca da reforma do Conselho de Segurança da ONU[242]. Lampreia buscava desobstruir os canais de comunicação, apostando que a reforma da ONU não seria um tema proveitoso naquele momento.

O momento para os acertos entre os dois governos sobre o tema foi a visita do secretário de Estado, Warren Christopher, em março de 1996, a Brasília. A visita estava planejada para desatar dois nós importantes da política de cooperação em tecnologias sensíveis com o Brasil. O primeiro dizia respeito ao NSG, o segundo era a assinatura do Acordo de Cooperação Espacial entre Brasil e Estados Unidos[243]. A adesão do Brasil ao TNP também era um tópico que o Itamaraty esperava ter que discutir, mas a demanda era sempre que estas discussões fossem feitas *off the record*, não constando dos comunicados à imprensa ou de atas oficiais[244]. No caso da discussão sobre o NSG, o Brasil esperava fortemente

[240] Para a dúvida do presidente, Luiz Felipe Lampreia. Entrevista ao autor. 2008.
[241] Este discurso é feito por diversos diplomatas brasileiros na imprensa e em artigos publicados em revistas acadêmicas. Sua formulação mais proeminente é Lampreia, 1998.
[242] Lampreia. Atas do Conselho de Política Externa. 12 jan 1995. LFL 1995.01.04/1, CPDOC.
[243] Sobre as discussões para a visita, ver principalmente Holum a Lampreia. Letter from the United States Arms Control and Disarmament Agency, John Holum, to the Brazilian minister of foreign relations Luiz Felipe Lampreia. 16 fev 1996. LFL 1995.01.10/1, CPDOC.
[244] Entrevista Confidencial.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

conseguir dissociá-la da questão do TNP naquele momento[245]. Naquele momento os Estados Unidos retomavam, embora de maneira branda, a pressão para que o Brasil aderisse ao TNP. Ainda nos preparativos para a visita, o secretário de Estado expressava a Lampreia seu desejo de que tanto o NSG quanto o TNP seriam pontos importantes na agenda bilateral[246]. A primeira negativa brasileira veio logo nas reuniões preliminares de preparação para a visita de Christopher. Ao mencionar que os Estados Unidos esperavam um forte apoio brasileiro às salvaguardas da AIEA, o secretário de Estado adjunto para segurança internacional, Ted McNamara, recebeu uma resposta evasiva de seu contraparte brasileiro. A pressão tanto do Congresso, mas especialmente da Marinha, era forte por ocasião da visita de Christopher. Era patente nos altos círculos militares que existia temor neste momento em relação a possíveis inspeções nas instalações nucleares administradas pela Força por parte de técnicos da AIEA[247]. A pressão interna – lembrou Lampreia a McNamara – colocava limitações à posição brasileira[248].

Como ficou claro em uma posterior carta de Christopher a Lampreia, antes ainda do encontro dos dois diplomatas, os Estados Unidos pareciam compreender a posição brasileira e passaram a apoiar ostensivamente que o Brasil fosse admitido no NSG sem necessariamente condicionar este processo a qualquer compromisso explícito em relação ao TNP[249]. Interessantemente, a situação contrasta com a visita do próprio Warren Christopher ao Brasil em 1977. Na ocasião, o presidente Jimmy Carter enviou ao Brasil Christopher como secretário de Estado adjunto para discutir justamente o programa nuclear brasileiro. O próprio Lampreia era, na ocasião, um dos principais assessores do chanceler

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

[245] Flecha de Lima a Lampreia. Brasil-Estados Unidos. Visita do Secretário de Estado. Não-proliferação. Não-Proliferação. Confidencial Urgentíssimo. 26 fev 1996. LFL 1995.01.10/1. CPDOC.

[246] Flecha de Lima a Lampreia. Brasil-Estados Unidos. Visita do Secretário de Estado. Não-proliferação. Pontos de conversação. Confidencial Urgentíssimo. 26 fev 1996 LFL 1995.01.10/1. CPDOC.

[247] Leonam Guimarães. Entrevista com o Autor. 2010.

[248] Lampreia. Visita do Secretário de Estado dos Estados Unidos ao Brasil: Maço de Apoio. 01 mar 1996. LFL 1995.01.10/1, CPDOC.

[249] A carta é mencionada em Rego Barros a Lampreia. Visita oficial do ministro dos Negócios Estrangeiros. Informação Interna para o Senhor Ministro de Estado. Confidencial. 15 abr 1996. LFL 1995.01.05, CPDOC.

Azeredo da Silveira[250]. A oposição entre os dois governos transformou-se, em 1996, em forte cooperação quando Christopher e Lampreia tornaram-se protagonistas da política externa de seus respectivos países.

Com o apoio americano, o Brasil conseguiu aderir ao NSG antes da reunião de setembro de 1996, quando foram discutidas diversas emendas aos acordos. É interessante notar que, na ocasião de sua criação, o NSG representava a preocupação americana justamente com acordos como o assinado entre Brasil e Alemanha na década de 1970. A adesão, a pesar de poucos efeitos práticos na legislação brasileira sobre o tema após a redemocratização, significava uma virada importante na postura brasileira em relação ao regime internacional de não-proliferação e impactou diretamente na relação entre o país e os Estados Unidos nos anos seguintes da administração Cardoso.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

3.3.
A assinatura do *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*

O processo de adesão brasileira aos mecanismos internacionais de não-proliferação continuou no âmbito das negociações para o estabelecimento do Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT). O CTBT também vinha sendo colocado pela diplomacia brasileira como uma pré-condição importante para que o Brasil ingressasse finalmente no TNP. De fato, o Brasil apresentava justamente o CTBT como uma das modificações no regime que mitigaria as críticas tradicionais do país ao regime de não-proliferação[251]. Como o país se opunha ao que considerava ser o "caráter desigual" do tratado, anunciava durante o governo Cardoso que a renúncia das grandes potências a realizar testes nucleares sinalizaria seu comprometimento com o fortalecimento do regime[252]. Nas negociações deste tratado ainda em 1995, os EUA, Rússia e o Reino Unido foram

[250] Spektor, 2006. p. 249. A minuta da reunião nesta ocasião está em Resumo da troca de ponto de vista entre o Ministro Antonio Azeredo da Silveira e o Sr. Warren Christopher, Brasília, 1 mar 1977. (Reunião Plenária). AAS 1974.03.26. CPDOC.

[251] Sobre o tema das críticas brasileiras ao regime de não-proliferação, ver Lima, 1996, cap. 3 e Wrobel, 1991.

[252] Interessantemente, isto foi apresentado em diversas ocasiões pelo ministro Lampreia e outros de seus colaboradores como uma continuidade em relação a posição do país na década de 1970, quando, na verdade, o Brasil lutou por muito tempo para preservar o seu direito de realizar "testes pacíficos" de artefatos nucleares durante as negociações do Tratado de Tlatelolco e mesmo no governo Geisel. Sobre isso ver Patti, 2010.

países-chave em promover a assinatura por todos os principais países com programas nucleares do documento. Quem servia como obstáculo nestas negociações eram China e França. Mesmo que na conferência de 1995 estes dois países tenham expressado seu compromisso com o sistema de não-proliferação, seu comportamento indicava uma posição completamente diferente. Dias após a conclusão dos trabalhos da comissão de revisão em Nova York, os dois países iniciaram uma série de novos testes nucleares subterrâneos. O Brasil fez parte do grupo de países que protestou vigorosamente contra estes testes, claramente expressando esta posição no discurso do representante brasileiro na abertura da L Assembléia das Nações Unidas.

Somando-se às críticas do ministro do Exterior da Austrália, Lampreia afirmou em discurso que os testes tinham "conseqüências negativas para a tentativa de se chegar a um desarmamento global e de negociar um tratado de banimento de testes".[253] O comprometimento brasileiro com o tratado também fica evidente com a troca de cartas entre os presidentes Cardoso e Clinton sobre a necessidade de assinar o CTBT antes do fim de 1996.[254] Após três anos de negociações no âmbito da Conferência de Desarmamento, o ano de 1996 representou um momento crucial para atingir um resultado tangível. A falta de consenso sobre o texto entre as principais potências nucleares, Índia e Paquistão, além das críticas fundamentais de muitas forças políticas nos Estados Unidos ameaçavam a própria adoção de um tratado. Como afirmei anteriormente, o projeto de adesão do Brasil ao TNP estava profundamente conectado com o sucesso das negociações do CTBT como forma de justificar domesticamente a mudança na posição do país. Progressivamente, o tema se tornou uma questão central nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil nos primeiros meses de 1997.

Conforme sugeriu o representante brasileiro em Washington, Paulo Tarso Flecha de Lima, antes da visita de Warren Christopher ao Brasil em março de 1997, "as pretensões norte-americanas de universalização do TNP não têm que afetar os entendimentos bilaterais no âmbito do CTBT". Lima ressaltava a importância para o Brasil de se construir uma posição conjunta aos Estados

[253] Lampreia a Amorim. Discurso na L Assembléia das Nações Unidas. Confidencial Urgentíssimo. 16 ago 1995. LFL mre1 1995.01.13/2, CPDOC.
[254] Cardoso a Clinton. Sem título. 9 set 1995. LFL mre1 1995.01.24, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Unidos se o projeto de renovara posição do Brasil frente ao TNP viria a ser bem-sucedido.[255]

A nova estratégia brasileira foi confirmada nas conversações entre McNamara e Lampreia durante a visita do enviado americano a Brasília. O chanceler brasileiro sinalizou que o Brasil não assinaria o tratado antes da Assembléia Geral da ONU em setembro. Mesmo assim, o enviado americano pediu a Lampreia que reafirmasse não haver nenhuma ligação entre o sucesso das negociações em torno do CTBT e as demais negociações sobre desarmamento. Os Estados Unidos já haviam entendido a estratégia brasileira e buscavam forçar Brasília a assumir uma posição mais pró-ativa.

Para McNamara e Christopher, o Brasil deveria abandonar a política de ligar o TNP com o CTBT. Embora o Brasil não fosse um Estado em vias de construir um artefato nuclear, sua posição era vista como uma ameaça persistente ao regime de não proliferação, principalmente à sua credibilidade. Lampreia, no entanto, reafirmou o forte compromisso brasileiro em conter a proliferação de armas nucleares ao ressaltar a participação do país em outras iniciativas de não proliferação.

Mesmo assim, o governo de Nova Déli criticava o texto da proposta americana para o CTBT, pois ele não impunha aos países com armas nucleares um programa específico de desarmamento. O Brasil compartilhava oficialmente da posição indiana, embora apoiasse o CTBT como um passo necessário para se atingir a total eliminação de armas nucleares. Já nestas negociações, o Brasil demonstrava flexibilidade surpreendente em relação à sua posição anterior sobre o regime. Com o sucesso das negociações (principalmente a partir da união de um grupo significativo de países em torno da proposta australiana para o texto do tratado), o CTBT foi aberto para assinaturas em 24 de setembro de 1996. O ministro Lampreia, após obter autorização do Presidente Cardoso, foi um dos primeiros signatários do novo tratado.[256]

A assinatura e, posteriormente, a ratificação do tratado em 1998 representaram um ponto importante na mudança da política nuclear brasileira. O

[255] Flecha de Lima a Lampreia. Brasil-Estados Unidos. Visita do Secretário de Estado. Não proliferação. Pontos de conversação. Confidencial Urgentíssimo. 26 fev 1996. LFL mre1 1995.01.10/1, CDPDOC.

[256] Lampreia a Cardoso. Informação para o Senhor Presidente da República. Desarmamento. CTBT. Assinatura pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores. Confidencial. 17 set 1995. LFL mre1 1995.01.24, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

sucesso das negociações e a possível criação de um regime que banisse completamente testes nucleares foi um resultado decisivo da perspectiva brasileira. Apesar da moratória nas explosões nucleares declarada pelas principais potências nucleares, o estabelecimento do regime era visto como um passo concreto em direção ao desarmamento e a desnuclearização. O artigo VI do TNP impondo um futuro desarmamento nuclear estava próximo de ser alcançado. E a assinatura do acordo era vista como um passo significativo na eliminação dos obstáculos para a ascensão do Brasil ao TNP. Graças ao CTBT o que o Brasil caracterizava como a natureza desigual do TNP perdia boa parte do seu sentido, pelo menos aos olhos dos formuladores do discurso de política externa brasileira. Nesse contexto, o caminho para a entrada do Brasil no regime parecia mais fácil de ser trilhado do ponto de vista daqueles que apoiavam a adesão total ao regime e era mais passível de ser aceita por alas mais tradicionalistas da própria diplomacia brasileira.

A participação de Brasília no MTCR, NSG e CTBT era uma clara manifestação do desejo do governo Cardoso de transformar a política nuclear brasileira. Em 1996, além de receber a visita do secretário Christopher e do prêmio Nobel da paz, Joseph Rotblat, no mesmo, Cardoso se encontrou com representantes da comunidade científica na Polônia. Em ambas as ocasiões, o Presidente brasileiro enfatizou o compromisso brasileiro com a total eliminação das armas nucleares e pela negociação – bilateral e multilateral – com todos os países que possuíssem armas nucleares, fossem eles partes do TNP ou não.

Após quase trinta anos de oposição constante ao Tratado de Não Proliferação, uma decisão histórica marcaria o futuro da política externa brasileira: adesão ao tratado em 1997. A assinatura do CTBT pelas principais potências nucleares e a adesão do país a uma série de outros regimes internacionais na área de não proliferação constituíram uma estratégia de guinada gradual da política do Brasil em relação ao tema de não proliferação que a aproximou fundamentalmente dos interesses de novos grupos que ascendiam no comando do Itamaraty. A estratégia de evolução gradual da posição brasileira criou, internamente, um ambiente relativamente favorável para o governo Cardoso aceitar a adesão total ao regime global de não proliferação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

3.4.
A decisão de assinar o TNP

A decisão final de prosseguir com a adesão ao TNP foi tomada em 1997. Neste ano, tanto o Presidente quanto a alta cúpula do Itamaraty tiveram que encarar oposição constante ao tratado dentro do próprio governo e de uma série de forças políticas. Nos primeiros meses de 1997, o gabinete de Lampreia elaborou um documento interno que exaltava os benefícios da adesão ao TNP. Em linhas gerais, o documento lançava a idéia de que o tratado continuava a ser o único acordo internacional que comprometia todas as potências nucleares com o objetivo do desarmamento, principal prioridade histórica do governo brasileiro. O texto ainda indicava que as negociações das partes do tratado passavam por um momento crítico no qual o Brasil teria a oportunidade de contribuir para o avanço da agenda global de não proliferação.

O texto continuava apontando que o reconhecimento jurídico de uma realidade de poder consolidada não significava para o Brasil necessariamente uma aceitação acrítica da mesma; na verdade, para o grupo que elaborou o documento, a aceitação formal da existência de potências nucleares precisa se apoiar na idéia de que as dinâmicas políticas no interior do regime de não proliferação pediam por uma atitude de "apoio crítico" por parte de países chave como o Brasil, cuja perspectiva deveria ser de defesa da deslegitimização da posse de armas nucleares. Enquanto, ao mesmo tempo, o país deveria reconhecer uma realidade da estrutura de poder global, rejeitaria a noção do congelamento da estrutura de poder em favor de uma visão dinâmica do regime. Ficava claro que, para Lampreia e seus principais auxiliares, as transformações que ocorriam na estrutura de governança global dividiam as potências entre aquelas que exerceriam influência em virtude de seu poder militar e da posse de armas nucleares e aquelas que o fariam em função de outros fatores de influência.

Também ficava claro que a assinatura do CTBT em 24 de setembro de 1996 pelas cinco potências nucleares reconhecidas pelo TNP e pela grande maioria de Estado no globo era vista como um ponto de legitimação da nova postura brasileira de adesão "crítica" ao regime. Vale notar que a menos de um

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

mês antes da publicação do documento, o Japão derrotou a Índia, o único país a se opor ao CTBT, nas eleições para uma cadeira não permanente ao Conselho de Segurança para o período entre 1997-1998. O documento terminava por sugerir que a rejeição brasileira ao TNP havia "perdido sua função" e deveria ser revista em um futuro próximo. [257]

Dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores, havia considerável debate em relação ao tema. Um segundo documento elaborado pelo Departamento de Desarmamento do Itamaraty mostrava a oposição de determinados grupos em relação às idéias expressas no memorando do gabinete Lampreia. Neste documento, era argumentado o seguinte:

> De um ponto de vista exclusivamente pragmático o que o Brasil ganha com a adesão ao TNP? Provavelmente nada. O fluxo de materiais e equipamentos usados em aplicações nucleares já não é permitido no âmbito do acordo quadripartite. (...) Nenhum país, como membro do TNP, pode ter acesso a tecnologias e equipamentos dentro do campo nuclear. O exemplo mais claro disso é o Irã, que pela adesão ao TNP, sofre com uma série de embargos, principalmente dos Estados Unidos. Mais ainda, de um ponto de vista pragmático, o que o Brasil perde por não aderir ao TNP? Nada. (...) Uma coisa é aceitar a realidade como ela é. Outra, muito diferente, é dar legitimidade a uma realidade imperfeita e participar da consolidação de normas de conduta discriminatórias. O tratado de Tlateloco, reconhece o fato de que existem cinco potências nucleares e requer deles o comprometimento de não usar e não ameaçar usar armas nucleares contra países latino-americanos e caribenhos. (...) Se o Brasil tivesse aderido ao TNP nos anos 1970 ou 1980 não teria havido qualquer problema, porque nesse período muitos países com um perfil internacional similar ao nosso o fizeram. O problema é aderir agora, quando nós não precisamos do TNP. (...) A adesão brasileira seria vista como uma argentinização de nossa política externa. Evidentemente, se nós recebêssemos em troca de algo significante e útil de um ponto de vista pragmático, seria outra situação. (...) De uma perspectiva da política nuclear brasileira e dos interesses estratégicos do país, não existem benefícios da adesão ao TNP.[258]

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

[257] Ministério das Relações Exteriores. O regime internacional de não proliferação nuclear: uma análise da posição brasileira frente ao TNP. Documento interno (Mimeo). Arquivo Pessoal de Luiz Felipe Lampreia.

[258] Ministério das Relações Exteriores. O Brasil e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. Documento interno (Mimeo). Arquivo Pessoal de Luiz Felipe Lampreia.

Pelos canais oficiais e públicos, a resistência à adesão ao TNP parecia relativamente pequena. Em uma reunião interna entre Lampreia, o Presidente e alguns dos mais influentes embaixadores brasileiros à época, nenhuma grande objeção à decisão presidencial foi levantada. Os diplomatas presentes a essa reunião esperavam principalmente que o Brasil lucrasse com o recebimento de transferência tecnológica a partir da decisão de adesão ao TNP. A partir desse momento, Lampreia sabia quais seriam os principais argumentos dentro da Casa contra o projeto de adesão ao TNP. Em julho do mesmo ano, Lampreia elaborou uma *Informação para o Senhor Presidente da República* que continha os principais argumentos para a adesão ao TNP formulados por seu gabinete anteriormente, além de respostas às principais críticas internas que vinham sendo formuladas.

> Ao aceitar assinar o MTCR, que tem alguns aspectos discriminatórios, assim como o argumento de não disseminação tecnológica do NSG, mais rígido e menos dinâmico que o TNP, o Brasil arrisca contradizer a si mesmo em formular uma oposição ao TNP, A participação no TNP, como é esperado por nossos parceiros tradicionais no intercâmbio tecnológico e no diálogo político, deve dar coerência à atuação diplomática brasileira, e pode trazer benefícios para a cooperação no desenvolvimento de tecnologia nuclear e espacial. A adesão ao TNP não deve ser contemplada nem como uma capitulação nem como uma concessão política inadmissível e, por essa razão, que precise ser compensada. A adesão ao TNP não constitui uma troca pelas negociações de adesão a clubes restritos, como o Conselho de Segurança da ONU, a OCDE ou o G7. É uma questão de construir credenciais. A adesão ao TNP reforçaria essas credenciais, mas não constitui uma condição necessária e suficiente para a barganha. A aproximação ao TNP tem por objetivo: a) trabalhar pela implementação o artigo VI do tratado (desarmamento) (...); b) colocar o Brasil em posição de participar mais efetivamente dos debates internacionais sobre o tópico (...); c) garantir o acesso brasileiro à alta tecnologia.[259]

O documento foi a base do decreto que formalizou a adesão do Brasil ao TNP escrito em junho de 1997. A adesão foi oficialmente anunciada na imprensa em um artigo assinado pelo chanceler Lampreia no jornal Folha de S. Paulo em 1º de julho de 1997.[260] A ratificação do tratado foi depositada em Londres, Moscou e

[259] Lampreia a Cardoso. Informação para o Senhor Presidente da República. Posição Brasileira. Reavaliação. Secreto Exclusivo. 23 mar 1997. LFL 1995.01.24. CPDOC.
[260] Luis Felipe Lampreia (atribuído a). O Brasil e o TNP. Folha de S. Paulo. 1º de julho de 1997.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Washington em 9 de setembro de 1998.[261] O Congresso aprovou o tratado um ano depois em 2 de julho de 1998, oferecendo a seguinte interpretação política:

> A adesão brasileira ao presente tratado está ligada a nossa interpretação de que, nos termos do artigo VI, medidas efetivas serão tomadas para a cessação em uma data próxima, da corrida de armas nucleares, com a eliminação total das armas atômicas.[262]

As condições domésticas para a adesão ao TNP significavam que a participação brasileira estava ligada, pelo menos em princípio, ao comprometimento das potências internacionais com a implementação do artigo VI. A posição de Lampreia e Cardoso acabaria por prevalecer. A ascensão ao tratado significou a conclusão de um tema crucial para a política externa do país, mais especificamente, para o seu posicionamento em relação a um dos mais importantes regimes de segurança internacional. Se a política declaratória afirmada nos documentos oficiais fosse incorporada à prática da política externa brasileira, o Brasil agora poderia atuar pela implementação do artigo VI por dentro do regime. Na esfera internacional, houve dois resultados principais da adesão brasileira. Em primeiro lugar, o regime, pelo menos em aparência, estava fortalecido, deixando de fora apenas Índia, Paquistão e Israel como os principais oponentes ao tratado. Isto representou um elemento de continuação de um processo gradual de fortalecimento do regime internacional de não proliferação nuclear após o fim da Guerra Fria. Em segundo lugar, o Brasil podia agora renovar seu discurso criticando o restante das "desigualdades" do regime por dentro.

Se, pelos canais oficiais, a oposição após o anúncio da decisão presidencial foi pequena, ela pareceu ter sido muito maior pelos canais não oficiais. A principal preocupação de Lampreia nesse momento era lidar com o que chamava de "batalhas intramuros" com os militares. O então chanceler, embora tivesse um relacionamento próximo com os ministros – e certamente o ouvido do Presidente nessa questão -, cuidava para manter a oposição dos três ministros militares fora

[261] Idem.
[262] Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. 2 jul 1998. Ostensivo. LFL mre1 1995.04.21, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

dos olhos públicos.[263] O Presidente, por sua vez, tinha no seu chanceler o principal interlocutor sobre a questão nuclear. Ambos tinham dúvidas em relação a até onde os três ministros da cúpula militar estavam dispostos a levar sua oposição. Era difícil para os dois decisores centrais entender da onde vinham as preferências dos militares. Seria ela reflexo de uma idéia de que o tratado coibiria o desenvolvimento do Programa Nuclear brasileiro? Ou haveria algo mais na posição dos ministros?

É difícil saber, a partir das fontes disponíveis, até que ponto os ministros militares de Cardoso se opunham ao TNP para proteger aspectos de segredo do Programa Nuclear brasileiro, mas existem algumas evidências que sugerem que a principal preocupação dos responsáveis pelo Programa – aos quais os ministros certamente, nesse ponto, representavam – seria com as inspeções regulares da IEA nas instalações de pesquisa nuclear brasileiras. Existem também evidências de que a informação que Lampreia e Cardoso recebiam de canais não oficiais para justificar a oposição militar ao tratado era similar ao argumento utilizado pelo Brasil durante o governo Lula para justificar a oposição às inspeções mais "intrusivas" as quais o Brasil teria de se submeter caso assinasse o Protocolo Adicional ao TNP.[264]

Seja como for, a opção feita por aderir ao TNP não levou a que os oponentes da escolha tomassem qualquer atitude pública a respeito. Em um nível conjuntural, é possível que, ao não considerar a adesão ao Protocolo Adicional, a escolha pela adesão ao TNP não prejudicasse os interesses de sigilo daqueles que dirigiam o Programa Nuclear. Por outro lado, no nível estrutural – e mais importante para o argumento desta dissertação – ao manterem as disputas no âmbito do governo e fundamentalmente aceitarem a decisão ficou demonstrado que o lócus decisório sobre a política nuclear no Brasil não estava mais no âmbito das Forças Armadas ou do seleto grupo envolvido no Programa Nuclear brasileiro. A agenda de renovação da política brasileira em relação ao regime de não proliferação tinha sido definida no âmbito do Itamaraty e do Palácio do Planalto. O Presidente e o ministro do Exterior tinham tomado as principais

[263] *Depoimento*.
[264] Entrevista confidencial.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

iniciativas, implementado a agenda e finalmente decidido o momento no qual o tratado seria assinado.

É também fundamental entender que as preferências dos atores estavam aqui em um momento de transição que permitiram a formação de um novo rearranjo de forças que favorecia a mudança. No âmbito da administração do Programa Nuclear brasileiro, a preocupação com os efeitos do TNP haviam se esvaído a partir da redemocratização com uma série de regulamentações domésticas e acordos internacionais que fundamentalmente pautavam as direções que poderia tomar o Programa Nuclear. Existem ainda evidências de que essas transformações, que incluíam tanto a proibição do desenvolvimento de artefatos nucleares na Constituição de 1988 quanto a aproximação com a Argentina, tinham sido assimiladas bem antes do governo Cardoso e que essa gradual transformação institucional em direção a um Programa Nuclear mais limitada foi fundamental para o sucesso da estratégia conjuntural adotada durante o governo Fernando Henrique Cardoso.[265]

Como foi afirmado em um texto assinado por Lampreia em 1998, a prioridade da administração FHC ao aderir ao TNP era resgatar a credibilidade do país em política externa.[266] Após o anúncio da decisão da adesão brasileira, muitas decisões foram feitas com representantes estrangeiros sobre os possíveis benefícios que isso poderia trazer ao país. Isso estava claro na mensagem da Secretária de Estado americana, Madeleine Albright, quando o Brasil depositou, em Washington, sua adesão ao TNP: "for Brazil, joining the non-proliferation treaty sements its rightful place in the circle of the world´s leading nations". A decisão brasileira também foi um aspecto importante para o apoio americano ao Brasil na crise financeira que surgiu no Sudeste Asiático e em outras economias emergentes em 1997. Ao se adequar a um dos principais pilares da política externa americana, o governo de Brasília recebia o apoio necessário do FMI para passar pela crise financeira em 1998.[267]

---

[265] Sobre o problema das inspeções da IEA, ver Luís Felipe Lampreia. Documento manuscrito. LFL mre1 1995.04.21, CPDOC. Sobre as disputas intramuros, ver *Depoimento*; Luis Felipe Lampreia. Entrevista ao autor. 2009; Mauro Pereira. Entrevista ao autor. 2010.
[266] Lampreia (atribuído a), 1998, p.13.
[267] Para o apoio de Albright a adesão do Brasil ao TNP, ver Secretary´s Remarks on Deposity of Brazil´s instruments of acession to NPT. 9 set 1998, LFL TI 1998.08.18, CPDOC. Para a relação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Como muitos notaram na ocasião, a adesão do Brasil ao TNP representou um sucesso do ponto de vista do regime internacional de não proliferação. A decisão, embora não tivesse total apoio internamente, transformou a agenda da política de segurança internacional do país, modificando posições em vigor pelos últimos quarenta anos. Um maior envolvimento em fóruns internacionais na área de segurança internacional seria possível a partir da mudança na posição brasileira, embora garantias de que o uso de energia nuclear no Brasil era apenas para fins pacíficos tenha ocorrido muito antes através do Tratado de Tlateloco e do Acordo Quadripartite, a decisão continha alto valor simbólico. Logo, o Itamaraty podia tomar posições mais assertivas em relação ao tema do desarmamento nuclear; todo o restante do primeiro mandato de Cardoso foi caracterizado pelo apoio a iniciativas diplomáticas contra a proliferação de armas nucleares.

Uma série de eventos deu ao Brasil a oportunidade de demonstrar sua nova postura em política nuclear. Em 1998, a eficácia do TNP para conter proliferação nuclear foi colocada em questão por uma série de novos desenvolvimentos. Em maio do mesmo ano, uma série de testes de artefatos nucleares aconteceu na Índia; essa foi a primeira vez que o país testou artefatos nucleares desde 1974. A ameaça de uma corrida nuclear na região foi comprovada pela resposta do Paquistão poucos dias depois. A presença de três Estados nuclearizados na região representava uma forte ameaça à estabilidade do regime do TNP. Logo se seguiriam dois novos programas nucleares suspeitos de terem fins militares: a Coréia do Norte e o Irã.

Uma forte reação veio de Washington a partir desses desenvolvimentos. Exceto por assistência humanitária, toda cooperação internacional com a Índia e o Paquistão foram suspensas e acordos de assistência nuclear foram denunciados. Instituições baseadas nos Estados Unidos foram impedidas de prover crédito ou assistência financeira internacional a esses países e um embargo para a exportação de tecnologia sensível foi imposto.

---

entre o apoio ao Brasil no FMI e a adesão ao TNP, ver Lampreia a Rego Barros. AGOEA. Índia e Paquistão. Testes Nucleares. Encontro com a Secretária de Estado dos EUA. Confidencial Urgentíssimo. 2 jun 1998. Arquivo Pessoal de Luiz Felipe Lampreia.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

A reação do Brasil buscou ser eficiente tanto do ponto de vista multilateral quanto bilateral. O país decidiu impor um conjunto amplo de sanções comerciais à Índia.[268] No espírito do que ficou conhecido como "o relatório de Canberra", o Brasil se juntou ao Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul e Suécia para pedir a eliminação e o fim da produção de armas nucleares. Era a primeira vez que um grupo de potências médias se unia em torno do objetivo da não proliferação.[269] Alguns dias após a declaração, o governo britânico convidou o Brasil, África do Sul e Argentina para participar de discussões no âmbito do G8 sobre os testes nucleares de Índia e Paquistão. Foi constituída uma força tarefa dos países do G8 mais estas três potências médias para discutir as questões relacionadas aos testes nucleares de Índia e Paquistão. Essa decisão do G8 foi importante, pois trazia para a discussão três países que haviam renunciado a posse de armas nucleares e legitimava a adoção de uma resolução e de sanções amplas condenando as posições indiana e paquistanesa.

A posição brasileira refletia as transformações na postura do país em relação ao regime de não proliferação. Além de condenar a proliferação vertical e horizontal, particularmente em uma região de grande instabilidade, o chanceler discursou defendendo justamente a adesão da Índia – um dos principais aliados do Brasil em condenar anteriormente o TNP – e o Paquistão ao CTBT de maneira incondicional. Mais ainda, Lampreia considerava essencial o fim dos estoques de material físsil e dos programas de mísseis dos dois países.[270]

Além de condenar os testes, o governo brasileiro tomou medidas mais drásticas. Brasília denunciou o memorando de entendimento entre Índia e Brasil assinado durante a visita do presidente Cardoso ao país em janeiro de 1996. Era um sinal importante de que o país se distanciava da Índia. Brasília, como fora no passado, era uma dura crítica do programa nuclear indiano. Uma aproximação

[268] Luis Felipe Lampreia (atribuído a). Armas nucleares: Brasil diz não à proliferação. O Globo. 17 mai 1998. LFL 1998.05.17/1, CPDOC.

[269] A new agenda coalition, ou Grupo Canberra, era composto de Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia. Um grupo geograficamente disperso de potências médias que buscava o progresso do desarmamento nuclear nos termos do tratado de não proliferação. Para o texto do comunicado brasileiro, ver Luis Felipe Lampreia. Towards a world free from nuclear weapons. 9jun 1998. LFL 1995.04.21, CPDOC.

[270] Luis Felipe Lampreia. Reunião dos Chanceleres do Grupo dos 8 e da África do Sul, Argentina, Brasil, China, Filipinas e Ucrânia. 12 jun 1998. LFL mre1 1995.04.21, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

muito grande poderia levar a suspeitas de uma associação entre os programas nucleares dos dois países.

Já no ano de 2000, o Brasil teve uma postura fundamental no âmbito da Conferência de Revisão do TNP ocorrida naquele ano. O Brasil se opôs firmemente à inclusão de Índia e Paquistão como potências nucleares no âmbito do tratado, afirmando que esta decisão minaria profundamente a credibilidade do mesmo.[271] Na Assembléia Geral das Nações Unidas no mesmo ano, o Brasil defendeu uma posição similar enfatizando a assinatura e ratificação do CTBT pelos países que ainda não tinham feito. Embora o tratado estivesse aberto para assinaturas desde 1996, Estados Unidos, Rússia e China ainda não haviam ratificado.[272]

Apesar de uma série de questões controversas e ainda pouco conhecidas do seu programa nuclear, o Brasil conseguiu se ajustar ao novo sistema internacional, encontrando nele um novo espaço de atuação. Embora alguns passos tenham sido dados em administrações anteriores, foi no governo Cardoso que o país finalmente adotou uma nova postura em relação a temas da agenda nuclear. O compromisso pessoal do Presidente e do ministro do Exterior com a nova política foi crucial para a superação de obstáculos domésticos.

3.5. Considerações Finais

A adoção de uma política radicalmente nova em relação ao regime de não proliferação nuclear se deveu principalmente à atuação de dois indivíduos em posições-chave: o ministro Lampreia e o Presidente Cardoso. Embora seja correto afirmar que o processo foi levado a cabo substancialmente por Lampreia existem evidências de que ele atuou fundamentalmente em função da latitude oferecida pelo Presidente na questão nuclear. Se esta é uma perspectiva elaborada a partir da documentação atualmente disponível para a consulta, é possível afirmar que a

[271] Seixas Correa a Lampreia. Reunião de consultas políticas Brasil-França. 24 de fev de 1999. LFL mre2 1999.02.24/2, CPDOC.
[272] Ministério das Relações Exteriores, Gabinete do Ministro de Estados. LIV Assembléia Geral das Nações Unidas: temas multilaterais e regionais. Confidencial. 13 out 1999. LFL mre2 1999.09.14, CPDOC.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

abertura dos arquivos do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em um futuro próximo possa oferecer uma hipótese alternativa.

Perante essas circunstâncias, o que se sugere a partir da documentação disponível para consulta hoje[273] é que o papel do Presidente foi duplo. Em primeiro lugar, ele ofereceu ao grupo de diplomatas na cúpula do Itamaraty uma oportunidade de levar a cabo suas idéias já concebidas antes do início do governo acerca da necessidade de uma mudança na postura do Brasil em relação ao TNP. Cardoso reuniu-se diversas vezes com Lampreia e seus assessores mais próximos no período em que esteve a frente do Ministério das Relações Exteriores no governo Itamar e a transição entre este governo e o seu próprio para discutir a postura brasileira em relação ao TNP.[274] Em segundo lugar, Cardoso era o principal mediador entre seu chanceler e as demais forças políticas que se opunham à mudança na postura brasileira, principalmente os militares. A importância de seu papel moderador fica evidente na passagem abaixo da entrevista concedida pelo chanceler Lampreia ao Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil no ano de 2008:

> (...) mais de uma vez, o presidente fez reunião com os ministros militares e comigo, para discutir assuntos de possível competência conjunta. E pouco antes dessa visita houve essa discussão. Depois houve também, a respeito do TNP. Em algumas ocasiões, havia essa conversa. Mas havia também contatos diretos com os militares, sobretudo com o ministro do Exército, o ministro Zenildo, que era muito próximo de mim, meu bom amigo. Eu tinha boa relação com ele. Podiam se ligar por telefone e resolver a questão bilateralmente. Uma preocupação imensa deles era não serem forçados a entrar nesse circuito.

O chanceler Lampreia foi um dos principais arquitetos da nova política brasileira para não proliferação e, sem dúvida, seu principal implementador. Na documentação e nas entrevistas as quais tive acesso, a estratégia de adesão gradual aos regimes de não proliferação durante o governo Cardoso parece ter sido formulada pelo próprio Lampreia enquanto chanceler. O então ministro

[273] Ao longo desta pesquisa, não foi possível realizar consulta aos documentos depositados no Instituto Fernando Henrique Cardoso.
[274] *Depoimento*.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

compartilhava da idéia de Cardoso de que o Brasil deveria aderia ao TNP desde o governo Itamar.[275]

Os militares, por sua vez, que tiveram papel preponderante durante o regime militar, passaram a exercer um papel de coadjuvantes no momento em que o Presidente e o chanceler tinham preferências semelhantes e combinavam esforços para mudar a posição brasileira no tocante ao regime de não proliferação. Os ministros militares, na verdade, estavam mais desunidos do que esperava Lampreia e incapazes de coordenar uma estratégia comum de oposição a mudança da postura brasileira. Surpreendentemente, o ministro do Exército era relativamente favorável às mudanças propostas por Lampreia, algo que nunca ficou claro para o chanceler durante as negociações e nem posteriormente.[276] Embora os outros dois ministros fossem profundamente contra a decisão brasileira, constrangimento de outra natureza lhe impunham outras preocupações. Eles não podiam arriscar confrontar a posição simbolizada por Lampreia sob o risco de deixarem de obter apoio do Presidente para outros mais urgentes, tais como a reestruturação salarial e manutenção de privilégios de carreira, além de planos de modernização de equipamento militar.

Todas essas decisões tomadas durante o governo Cardoso obtiveram condição de existência em virtude de um longo processo de reposicionamento do papel dos militares na política brasileira e em especial na área de segurança de sua política externa em função do longo processo de redemocratização. Isso não significa, contudo, dizer que as mudanças da abertura iniciada em 1985 devam ser localizadas no imediato nem que os militares foram completamente alijados do processo decisório em questões que tradicionalmente requerem sua presença, mas que o processo de negociação para a formação de uma sociedade fundada no compromisso de governos civis levou a um contexto de maior competição dos atores por recursos e influências no qual ceder em aspectos que haviam se tornado secundários era uma estratégia fundamental para preservar influência na arena decisória em assuntos de alta relevância para as Forças Armadas.

---

[275] Sem autor (provavelmente Luis Felipe Lampreia). Manuscrito. Sem data. LFL mre1 1995.01.04/1, CPDOC. Ver também Sem autor (provavelmente Luis Felipe Lampreia). Manuscrito. Sem data. LFL mre1 1995.01.10/1, CPDOC. Tratam-se de documentos compostos por anotações pessoais tomadas provavelmente por Lampreia em duas ocasiões em que se reuniu com o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, para discutir a questão do TNP.

[276] Zenildo Lucena. Entrevista ao autor. 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB

Além disso, o processo demonstra uma progressiva consciência por parte de Lampreia e Cardoso acerca da real situação dos militares na arena decisória, o que certamente contribuiu para a bem-sucedida negociação interna no governo para a adesão ao TNP. Lampreia e Cardoso já tinham um conjunto muito maior de informações sobre o Programa Nuclear brasileiro do que qualquer outro Presidente e chanceler desde 1985. Isso ocorria graças, principalmente, a um conjunto de pequenos esforços dos mandatários anteriores de estender o controle civil sobre áreas anteriormente de trato exclusivo do âmbito militar. Nesse sentido cabe notar que, além do cenário internacional favorável, umas das principais condições de possibilidade de adesão ao tratado – bem como a outros temas de antigo controle irrestrito dos militares – foi o aprofundamento do escopo do processo democrático no que tange a transformação de antigas instituições e atores em relação às suas preferências e aos modelos de interação. No capítulo seguinte, avalio um conjunto de medidas tomadas em governos anteriores que participaram desse processo de promoção da reconfiguração da política de segurança do Brasil após 1985.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0812646/CB