

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

CLÓVIS BRIGAGÃO

PAZ, SEGURANÇA INTERNACIONAL E A INSERÇÃO BRASILEIRA

Porto Alegre

2011

CLÓVIS BRIGAGÃO

PAZ, SEGURANÇA INTERNACIONAL E A INSERÇÃO BRASILEIRA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

B854p Brigagão, Clóvis Eugênio Georges
Paz, segurança internacional e inserção brasileira / Clóvis Brigagão. – Porto Alegre, 2011.
238 f. : il.

Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2011.

1. Relações internacionais. 2. Segurança internacional. 3. Política externa : Brasil. I. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. II. Título.

CDU 327.5

CLÓVIS BRIGAGÃO

PAZ, SEGURANÇA INTERNACIONAL E INSERÇÃO BRASILEIRA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de março de 2011.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
UFRGS

Prof. Dr. Domício Proença Júnior
UFRJ

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Meus adorados e queridos filhos, Bernardo (8) e Felipe Brigagão (3) e ao meu amor de anos, Isabel Martins da Costa. Desejo e espero que, como eu, todos tenham olhos para o mundo.

À minha mãe Stela que faleceu no dia em que eu terminava essa tese do doutorado direto e, através dela, a toda a minha família dos Zenun, dos Ferreira e dos Brigagão. A ordem não afeta o temperamento cultural de cada um deles.

Os meus agradecimentos fraternos aos que iniciaram comigo aqui no Brasil essa abordagem em relação às questões de defesa e segurança, como tem sido os professores, doutores, Domício Proença JÚNIOR (COPPE/GEE/UFRJ), Renato Dagnino (UNICAMP), Gilberto Rodrigues (UNI-Santos e Sta. Marcelina e membro do GAPCon); Valerie do Campos Mello (Senior Officer/United Nations); João Marcelo Dalla Costa (Universidade de Tubingen, Alemanha); ao Dr. Carlos Wellington Leite de Almeida (Tribunal de Contas/Secretaria de Controle Externo-Defesa) e os mestres professores Leonardo Paz Neves (GAPCon/Cebri/Ibmec), Rafael Seabra (UFF/GAPCon) e à minha querida amiga e professora Patrice Franko, do Colby College/Dept. Economia, Waterville, Maine, USA. Ao querido amigo e professor Geraldo Tadeu Monteiro, da UERJ, pelos anos de amizade e troca de projetos e publicações.

Ao querido amigo e professor, doutor, Leonardo Nemer (CEDIN), quem trouxe para o Brasil, em termos da contribuição do mais novo e contemporâneo Direito Internacional (a Corte Internacional de Justiça, o Tribunal Internacional Penal às novas áreas e temas do direito internacional) através do inovador **Centro de Direito Internacional (CEDIN)**, que é nosso parente-primo, e associado aos temas interdisciplinares muito próximos do Direito Internacional e dos Estudos de Pesquisa de Paz e Segurança Internacional.

Ao sempre querido amigo, com eterna disponibilidade para fornecer conhecimentos sobre a política norte-americana e, apaixonado pelo Brasil, Dr. Daniel Berman, Davis, Ca., EUA. Aos queridos companheiros de anos de convencimento da vitória da democracia sobre os regimes autoritários, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Manuela Franco, do IPRI/U. Nova de Lisboa; ao querido amigo Alfredo Valladão (Cátedra MERCOSUL/Science Politique/U.Paris).

Quero agradecer, em particular, minha assistente de pesquisa, Fernanda Fernandes, Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Humanidades, da Universidade Candido Mendes que trabalha comigo há cinco anos, formando-se em Relações Internacionais

e agora candidata ao mestrado. Foi seu apoio na formatação dos textos, revisões, e indicações bibliográficas fora do meu alcance, que me possibilitou adiantar esse trabalho e deixá-lo em sua forma final.

Também às pessoas que, dentro do **Programa de Iniciação Científica/GAPCon**, que funciona no CEAs/GAPCon, desde 2004, e que trabalharam e trabalham em projetos de pesquisas, publicações, artigos, encontros, workshops, etc.: Juliana Beltrão Cavalcante, Maria Carolina Arruda, Maíra Segura, Margarita Jeong, Rafael Seabra, Paula Esposel, Suyá Palladino; Laís Couto, Monah Marins e outros cerca de 50 membros do **Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon)**, espalhados por seis Estados da federação (PE, BA, RJ, MG, SP, DF) de mais de 15 instituições universitárias e que participam ativamente nas atividades do GAPCon e na futura criação da Escola Sérgio Vieira de Mello, a EPAZ. Também a Isabelle Baltazar Cunha da Cruz, com seu preparo histórico-político que me familiar.

Ao caro colega e amigo professor Jacques d'Adesky e a todos que também passaram pelo Centro de Estudos das Américas, como integrantes e como pesquisadores-associados, nesses últimos quase 20 anos (1991-2010) e também a todos os amigos e colegas da Universidade Candido Mendes, do Instituto de Humanidades, do IUPERJ e de outros centros, institutos e programas de cursos de graduação e pós-graduação de Ciência Política, Relações Internacionais, História, Direito, etc.

Ao caro professor Candido Mendes, reitor da UCAM, meus sinceros agradecimentos pela tenacidade vigorosa em me acolher, desde os anos 80, como Secretário Geral da Associação Internacional de Pesquisa da Paz (IPRA), como Diretor-Adjunto do Centro de Estudos das Américas (CEAs), criado pelo querido e saudoso amigo Candido José Mendes de Almeida, em 1991, como Coordenador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), 2005 e, agora, com a criação da Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ.

Especiais agradecimentos à Caroline de Oliveira Lima, que com sua assistência permite que o trabalho ande com eficiência e afinco. À Rosana Lima, pela assistência no dia-a-dia, indispensável.

Agradecimentos especiais à Fundação Konrad Adenauer, através de seus diretores e funcionários no Brasil, particularmente o querido amigo Wilhelm Hofmeister e o atual diretor Peter Fischer-Bollin, que apoiaram e apóiam, por quase uma década, minhas atividades de projetos de pesquisas e publicações. Também gratidão pessoal e institucional à Delegação da Comissão Europeia - Brasília, através do prezado Embaixador João Pacheco, da chefia para

assuntos Políticos, Econômicos e de Informação, caros Sr. Christian Burgsmüller e Mário Queiro e à Assistente Sra. Rita Junqueira.

Meus mais sinceros agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ter aberto essa oportunidade para que eu pudesse apresentar a defesa de tese de doutorado de forma direta. Meus especiais agradecimentos ao caro amigo e colega Marco Cepik por sua sempre correção e ética como acadêmico e ser humano, através do quem estendo ao Coordenador do programa e demais professores do Departamento de Ciência Política/Programa Relações Internacionais.

Os Homens e as Nações que repartem os benefícios da moderna civilização industrial estão separados principalmente por preconceitos ideológicos e por paixões humanas. O poder das falsas idéias condena toda a esperança da unidade mundial no futuro imediato, mas não a esperança de uma gradual, última reconciliação da raça humana.

Raymond Aron, Sobre a Guerra

Agora, as Nações podem tomar toda a biosfera como refém...

Arthur Koestler, Jano

“Tente imaginar um bebê abandonado para crescer absolutamente sozinho... O primitivismo abismal dessa criatura escapa à nossa imaginação. Sujeita a todo o tipo de perigo e embaraço tropeços, quedas, erros de direção, o bebê dificilmente poderia chegar à adolescência e, menos ainda, a maturidade, com seus próprios passos. Ele precisa de ajuda e cooperação de outros para poder governar-se e, com os anos, a se autogovernar...como as sociedades humanas”.

Albert Einstein, Por que a Civilização há de não entrar em Colapso

RESUMO

A tese é constituída por ensaios e reflexões amadurecidas ao longo de toda uma trajetória profissional que trouxe para o Brasil os Estudos e Pesquisas da Paz (EPPAZ). O trabalho possui três partes: 1) Segurança Internacional. 2) Inserção Internacional do Brasil. 3) Política externa brasileira nas áreas de paz e segurança. Além da metodologia crítica dos Estudos da Paz, desenvolvida pelo autor em duas instituições norueguesas (o Peace Research Institute of Oslo e o Norwegian Nobel Institute), a tese foi influenciada por três pensadores principais: C. Wright Mills, Isaiah Berlin e Guerreiro Ramos. A tese inclui ainda contribuições empíricas originais sobre a Amazônia e o SIVAM, a confiança mútua na área nuclear com a Argentina e o papel do Brasil nas Missões de Paz das Nações Unidas, especialmente no Haiti. Conclui-se pela validade heurística e normativa do conceito de custódia de segurança.

Palavras-chave: Segurança internacional. Estudos da paz. Brasil. Política externa. Defesa.

ABSTRACT

This dissertation consists of grown essays and reflections alongside an entire professional trajectory that brings to Brazil the Studies and Researches of Peace (EPPAZ). The work is divided in three parts: 1) International Security. 2) Brazil's International Insertion. 3) Brazil's foreign policy in areas of peace and security. Besides the critical methodology of the Peace Studies, developed by the author in two norwegian institutions (the Peace Research Institute of Oslo and the Norwegian Nobel Institute), the dissertation takes into consideration the ideias of three main philosophers: C. Wright Mills, Isaiah Berlin and Guerreiro Ramos. The dissertation also comprehend original empiric contributions about the Amazonia and the SIVAM, the mutual trust in nuclear area with Argentina and the function of Brazil in the Peacekeeping missions and operations involving the United Nations, especially in Haiti. It concludes by the heuristic and normative legitimacy about the concept of custody of security.

Keywords: International security. Peace's studies. Brazil. Foreign policy. Defence.

SUMÁRIO

1 APONTAMENTOS TEMÁTICOS DA LITERATURA SOBRE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	12
1.1 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, MULTIDISCIPLINARES	12
1.1.1 O Debate de Correntes de Relações Internacionais sobre Paz e Segurança Internacional.....	14
1.1.1.1 O palco dos embates teóricos	15
1.1.2 A Contraproposta do Início dos Estudos e Pesquisas da Paz.....	17
1.1.3 Os Realistas Retomam o Ataque e o Positivismo Cresce... ..	21
1.1.4 Ao Final, Incertezas... ..	34
1.1.5 Registro Biográfico e acadêmico dos EPPAZ	36
1.1.6 A Sociedade Civil no Debate sobre Paz e Segurança	36
1.1.7 Pax est Tranqüila Libertas - Paz e Liberdade Sem Preocupação –	38
2 GUERRA E PAZ: A SEGURANÇA NO SISTEMA INTERNACIONAL	45
2.1 AS INCERTEZAS DO PÓS-GUERRA FRIA(NEMER,2003):.....	45
2.2 11 DE SETEMBRO: AMEAÇAS À PAZ (NEMER, 2003).....	56
2.2.1 O Atentado	56
2.2.2 Comoção e Insegurança	57
2.2.3 Lições	57
2.2.4 A Cautela e o Contra-Ataque	58
2.2.5 Perigos e Condutas	59
2.2.6 Caminhos a Percorrer.....	61
2.2.7 Engajamento e Compromisso com a Paz	63
3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL.....	65
3.1 ESTRATÉGIA DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA DO BRASIL	65
3.1.1 Estudos e Políticas	67
3.1.2 Debate de Política Pública e Democrático	68
3.1.3 Sobre a Política de Defesa	83
3.1.4 Questões Internas e Externas de Ameaças à Segurança	90
3.1.5 Enquadramento Externo	92
3.2 QUADRO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	94
3.2.1 Dimensões e Capacidades	94

3.2.2 Panorama Histórico da Política Externa Brasileira	95
3.2.3 Redemocratização e Superação da Ideologia da Guerra Fria	96
3.2.4 Integração Regional e o Espaço Sul-Americano	96
3.2.5 O Conselho de Defesa Sul-Americano	98
3.2.6 Linhas Estratégicas da Política Externa Brasileira	99
3.2.7 Potencial e Projeções	101
3.3 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: POLÍTICAS DE SEGURANÇA	103
3.3.1 A Dupla Inserção	103
3.3.2 Contexto Regional	103
3.3.3 Contexto Internacional	104
3.3.4 Política e Visão Internacionalistas	105
3.3.5 Esforços de Concertação Múltipla	109
3.4 BRASIL: DESAFIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA	113
3.4.1 A Situação Internacional	113
3.4.2 O Relacionamento do Brasil com os Estados Unidos da América	114
3.4.3 Os Compromissos do Brasil em Matéria de Segurança e Defesa	116
3.4.4 As Forças Armadas e a Projeção do País	118
3.4.5 As ‘Novas Ameaças’	120
4 A POLÍTICA BRASILEIRA DE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL	124
4.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PENSAR O BRASIL	124
4.1.1 Contornos da Política Externa Brasileira	125
4.2 OS TRÊS EIXOS ESTRATÉGICOS	128
4.2.1 Nuclearização à ‘Brasileira’	129
4.2.1.1 Ser ou Não Ser: Nuclearização na Era Lula	134
4.2.1.2 Domínio de Ciência, Tecnologia e Inovação.....	135
4.2.1.3 Revisão do Programa Nuclear Brasileiro	138
4.2.1.4 Atividades de Enriquecimento do Urânio: Aramar e Resende.....	141
4.2.1.5 Futuros cenários da nuclearização... ..	146
4.2.2 Os Cenários Estratégicos da Amazônia	149
4.2.2.1 Viagem pela Hiléia Amazônica	149
4.2.2.2 Considerações geopolíticas dos militares	150
4.2.3 Estratégia da Diplomacia Sul-Sul	157
4.2.3.1 Diplomacia Negocial para o Desenvolvimento	157

4.2.3.2 O Brasil e a liderança do G-20	157
4.2.3.3 Desenvolvimento Inter-Regional: IBAS	162
4.2.3.4 Múltiplas Dimensões	165
4.3 BRASIL E ARGENTINA: MODELO DE CONFIANÇA MÚTUA E NÃO- PROLIFERAÇÃO NUCLEAR	168
4.3.1 Do Velho ao Novo Mapa	168
4.3.2 O Paradigma Nuclear	170
4.3.3 A Construção da Confiança entre Brasil e Argentina	172
4.3.4 Diplomacia Nuclear Cooperativa	174
4.3.5 ABACC e a Cooperação Bilateral Nuclear Pacífica	177
4.3.6 Índice de Verificação ABACC (IVA)	179
4.3.7 Lições Valiosas	184
4.4 MISSÕES DE PAZ: O MULTILATERALISMO COMBATENTE DO BRASIL	189
4.4.1 Política Multilateral das Missões de Paz	189
4.4.2 Revisão Histórica e Política das Missões de Paz	190
4.4.3 A Tradição do Brasil nas Missões de Paz	191
4.4.4 O Brasil, a MINUSTAH e o Haiti – Um Modelo Multidimensional	197
4.4.5 O Haiti na Política Externa e de Defesa do Brasil	197
4.4.6 Antecedentes da MINUSTAH	198
4.4.7 O mandato	199
4.4.8 Eleições e a fórmula “Belga” do Brasil	200
4.4.9 Contribuição brasileira às Missões de Paz	201
4.4.10 O Debate Público no Brasil	203
4.4.11 Segurança, Cooperação e Desenvolvimento	207
5 PÓS-FACIO – O HAITI PÓS TERREMOTO	209
6 CONCLUSÃO	212
REFERÊNCIAS	218

1 APONTAMENTOS TEMÁTICOS DA LITERATURA SOBRE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL

1.1 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, MULTIDISCIPLINARES

Na discussão sobre o que se pode revelar das posições teóricas e metodológicas das Relações Internacionais, como disciplina acadêmica já consolidada nos curriculares universitários, surgem determinadas correntes produtoras de conhecimento específico sobre o poder internacional e a política internacional.

Pelo menos desde o final da Grande Guerra, 1945, a transmissão de saber das Relações Internacionais vem tendo, crescentemente a preponderância - e, portanto, a influência - da literatura e da bibliografia anglo-saxônicas.

Em sua maioria oriunda dos Estados Unidos da América (EUA) (como predomínio da Ciência Política) e outra vertente (até mais clássica) da tradição britânica dos primeiros pensadores das Relações Internacionais – próximos à História e à Ciência Política de cunho europeu-com-resquícios-do-humanismo.

Nos currículos das universidades brasileiras de Relações Internacionais há, praticamente, monopólio da bibliografia norte-americana, num *mix* teórico e de metodologia típicos de seu funcionalismo, salpicado de positivismo que, em grande medida, forma com a ideologia do Estado americano, uma prescrição de *policy*, que no caso os EUA, são *global policies*.

Exceções existem em qualquer forma de pensamento e dentro de uma cultura política que tem origem na formação do Estado nacional, ainda mais quando um deles é os EUA: tem a hegemonia na produção internacional das obras bibliográficas (livros, artigos, produção digital) das Relações Internacionais que se aproximam da ideologia e do *establishment* fecundado no próprio Estado norte-americano.

As demais contribuições, como, por exemplo, da Europa latina e nórdica, mesmo da alemã, da extensa região da Confederação dos Estados Federados (Rússia), a contribuição chinesa, a da Índia, a do Oriente Médio e aqui mais entre nós, a do México, a do Chile, da Costa Rica, da Argentina, e do Brasil, quase não são consideradas e ou são mantidas marginalmente para a leitura dos nossos novos profissionais de Relações Internacionais, de norte a sul (que são cerca de 20 mil hoje).

Mas o importante é revelar e propagar que aqui no Brasil desenvolvemos um fio condutor do pensamento sociológico, da ciência política, da antropologia e agora também,

incipientemente, das Relações Internacionais. Formamos como que uma *Weltanschauung*¹, *mestiça*, com uma visão de mundo própria (não se trata de essencialismo), que nos caracteriza como uma forma *sui generis* de atuar internacionalmente e, podemos afirmar com convicção, tão originalmente atributiva quanto quaisquer outras contribuições culturais.

O Brasil construiu esse fio condutor na diplomacia, nos estudos, pesquisas e publicações através de nossos pensadores, sociólogos, cientistas políticos, historiadores, acadêmicos (hoje em dia) ou *free-lancers* (no passado), como na participação das Forças Armadas em Missões de Paz.

Consagramos valores e temas, atuamos quase sempre independentes, mas seguindo a voz da maioria da comunidade internacional, do ponto de vista dos valores universalistas e da tradição institucional-multilateral.

Nossa colaboração, pelo menos desde a nossa formação como nação independente (1822) foi sendo construído esse acervo com acúmulo de capital intelectual, com base na diplomacia e nas Missões de Paz de uma cultura de paz, ingredientes que, em sua maioria, a *intelligentzia* e seu povo, também consagram.

Mas, retomemos o fio da meada sobre o tema. O conceito de segurança internacional, especificamente, é utilizado tanto na área disciplinar das relações internacionais, como por aqueles que se ocupam das decisões de política externa e de defesa no âmbito governamental.

A concepção intelectual é aceita como um conceito organizador dessa reflexão. Existe também grande número de trabalhos em que se estudam problemas e tópicos da segurança, provenientes, em grande medida, da área de Estudos de Estratégia².

As políticas externas, as políticas de defesa e até mesmo alguns aspectos de política econômica e de política energética (nuclear, por exemplo) podem ser analisadas com intenções políticas com o objetivo de obter e garantir a segurança, seja ela no âmbito nacional, regional ou internacional (RUDZIT, 2005).

Para Rudzit, “[...] o tema da segurança internacional voltou a ser destaque tanto na mídia, quanto nos trabalhos acadêmicos”.

É senso comum que, durante anos da Guerra Fria, esse enfoque foi central para as Relações Internacionais (RI), mas, com o desaparecimento desse conflito no final da década

¹ Segundo Enciclopédia Livre Digital Wikipédia, *Weltanschauung* é a orientação cognitiva fundamental de um indivíduo ou de toda uma sociedade (grifo do autor). É aquisição e oferecimento de uma imagem do mundo, imposta ao povo de uma nação ou comunidade, isto é, uma ideologia. O termo é um calco linguístico da palavra de origem alemã que significa literalmente visão de mundo ou cosmovisão.

² Quem domina este assunto no Brasil, do ponto de vista acadêmico e civil é o professor Domício Proença Júnior e seu Grupo de Estudos Estratégicos, localizado na COPPE/UFRJ e teria que publicar mais seus estudos e pesquisas. Ver nesse sentido o trabalho pioneiro no Brasil de Proença Júnior, Diniz e Raza (2005).

de 1980 e início da década de 1990, o enfoque desse campo de pesquisa mudou para a economia.

Finalmente, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 mudaram novamente as percepções, e não se pode restringir essa nova realidade somente aos Estados Unidos (RUDZIT, 2005).

1.1.1 O Debate de Correntes de Relações Internacionais sobre Paz e Segurança Internacional

Voltando ao tema de interesse de nossa tese, sobre as questões das Relações Internacionais e, dentro dela, da área da Paz e da Segurança internacionais, o debate intelectual e acadêmico de hoje é dominado por alguns contendores principais: realistas e neorealistas, funcionalistas positivistas, idealistas, liberais, construtivistas, *critical security studies*, liberais, institucionalistas, a escola galesa, a da segurança humana, a escola de Paris e a sociologia política internacional, a escola de Copenhague, e pluralistas, etc.etc.etc.

Dizem que, comparando com o crescimento da criança, do jovem, do adulto e da velhice, as esferas de pensamento idiossincrático e corporativo das inúmeras teorias sobre Relações Internacionais, em comparação com outras disciplinas das ciências humanas e sociais aplicadas, os elementos e a substância mesmo dessas correntes fazem parte de sua plena juventude... E, portanto, há ainda que amadurecer-se.

É uma maneira de olhar, o que legitima a existência dessa massa de teorias – com seus temas circulares. No entanto, fica a percepção de que parece haver mais e mais correntes e teorias – de curta, média e longa duração – do que, propriamente, as realidades e questões das Relações Internacionais.

Alguém, um acadêmico brasileiro, debatendo esse tópico da hegemonia das correntes de pensamento.

Durante esses mais de 30 anos de trabalho como estudioso, pesquisador e autor de livros e artigos sobre Relações Internacionais, especialmente sobre Paz, Segurança Internacional e estudos de Política Externa e de Defesa, em uma perspectiva plural e com base nos Estudos e Pesquisas da Paz, e participante ativo do *métier* acadêmico e da política pública, minha intuição e avaliação é de uma imensa esterilidade essa contenda.

Sempre que assisto e ouço o debate estou a imaginar um Encontro Internacional das Principais Correntes Teóricas da Disciplina de Relações Internacionais, em que participam

representantes das principais correntes teóricas contemporâneas. Haveria entendimento natural, intelectual?

1.1.1.1 O palco dos embates teóricos

Mais fortes, a ala dos realistas defende, com unhas e dentes, a posição de que, pela falta de objetividade e racionalidade da ordem internacional, onde reinaria a anarquia, o poder da **Guerra** torna-se dominante para que os Estados soberanos sejam os únicos guardiões da Segurança e reguladores do monopólio da violência institucionalizada e não institucionalizada (Golpes de Estado, inteligência e contraespionagem, a serviço de atos fora da legalidade jurídica do que é o Estado de Direito, etc.etc.).

Do outro lado, um grupo kantiano-grotiano, incansável, hasteia a bandeira da **Paz**, defendendo-a com os valores morais da Lei e da Justiça Internacional, e historicamente defensivo, contra-argumenta o ditado guerreiro que para se ter a Paz deve-se preparar para a Guerra.

O grupo parece estar assegurado de que os meios da segurança deveriam estar do lado da Moral e politicamente falando, do Bem.

No centro do palco pulsa o coração e ilumina sua mente: surge, então, o terceiro protagonista, pluralista, mediador entre as duas posições polarizadas – guerra e paz: a **Segurança**.

A Segurança é um conceito multidimensional – nunca poderia ser unidimensional – que varia de acordo com as políticas públicas dos Estados e das sociedades dentro da historicidade do ser humano dos tempos antigos aos do mais sofisticado e *hitech* países do mundo.

Na luta entre a Guerra e a Paz, a Paz, claramente, não faz guerra a Guerra, mas a Guerra sim, que é de sua natureza humana, colocar-nos sob a lógica de matar.

Gostaria de sugerir o seguinte corolário sobre a natureza da Segurança:

- a) quanto mais Segurança existir para que se cumpram os ditames da Guerra, mais a Guerra dominará;
- b) quanto mais Segurança para o preenchimento das condições de manutenção, sustentação e construção de paz, maior probabilidade haverá de Paz, como imperativo da esfera da Política do ser humano.

Thomas Hobbes, o autor do *Leviatã* levantou a seguinte hipótese, muito apropriada, para dar lugar central à segurança. Disse ele que “[...] cada homem deve buscar a paz, porque na condição onde cada homem ofende qualquer outro homem como quiser não poder haver segurança, e todos buscam segurança, por necessidade de sua natureza e por direito natural”.

É um argumento que se sustenta tanto abstratamente, i.e., teoricamente, como, na prática dos Estados, historicamente demarcado a partir do Tratado de *Westphalia* (1648), quando a soberania e o monopólio da violência, como regras de ouro do poder do Estado ficaram marcados, indelevelmente, pelo conceito de Equilíbrio de Poder.

É onde impera a *Raison d'État* para gerar situações competitivas entre diversos Estados nacionais em busca de sua preponderância e hegemonia, situação essa em que nenhum deles conseguiria manter a supremacia diante de possibilidades de arranjos através de alianças e negociações dos demais Estados competidores. A segurança, ora defensiva ora ofensiva, seria o instrumento para dirimir conflitos e situações de desequilíbrio.

Perguntas iniciais e comprometedoras foram feitas longamente, e na maioria das vezes, sistematicamente, pela longa tradição da filosofia política, aqui na vertente do pensamento ocidental sobre os ditames e parâmetros da segurança.

Como, então, o grande pensador florentino, Nicholas Maquiavel (1997) interpretaria as questões da segurança internacional? Ele começa por afirmar que o ambiente internacional é por natureza, desordenado, e os grandes Estados desejam dominar os pequenos e todos almejam não serem dominados, o que o leva a admitir que todos os Estados preparam-se para fazer a guerra.

Conclusão maquiavélica: mediante demonstração de força de coação internacional é que a segurança poder ser alcançada. De fato, seus conselhos ao Príncipe não são propriamente o de promover ataques indiscriminados, mas sim que o Príncipe e seus exércitos devem estar sempre de prontidão para a guerra de modo a defender sua segurança.

Mas se considerarmos a lógica da força, em que os exércitos existem somente para trazer a segurança para os Estados, por que então há tantas guerras? Para Maquiavel, todo ser humano é conduzido por riqueza e glória e o Príncipe é guiado por tais ambições, além da vaidade, como forma de demonstrar poder tanto para seus cidadãos, quanto para os outros Estados.

O Príncipe de Maquiavel não via outra forma de alcançar a segurança internacional senão pela prontidão militar e pela demonstração cabal de poder: o espaço internacional, ele aconselha seu Príncipe, o melhor é não se aliar a ninguém mais forte que ele, a fim de poder

atacar outros Estados, a não ser que a necessidade o obrigue, significando com isso que, após o término do conflito, o pequeno Estado se tornaria refém do grande (MAQUIAVEL, 1997).

Num certo sentido e, no mesmo caminho, aqui já referido, Hobbes do Leviatã, que vivia em época de grande proliferação de guerras religiosas e políticas entre a Coroa e o Parlamento britânico, além de outras guerras menores e provinciais, preocupava-se com a batalha contra a anarquia e a união da Inglaterra.

Sua concepção, afinal, o levou a apoiar o Estado soberano centralizado e absoluto. Em o Leviatã, Hobbes constrói sua teoria de Estado, descreve o estado da natureza do homem como o da liberdade, pois, em princípio todo ser humano nasce livre para usufruir do poder da maneira que deseja e viver como bem entender (*jus naturale*).

Nesse estado da natureza – em que o homem se transforma em lobo do homem – pode-se lograr, em princípio, o que bem entender, mas inevitavelmente, surge a cobiça que levará ao confronto: como é impossível que duas pessoas possam possuir a mesma coisa e, ao mesmo tempo, se eles acabarão entrando em conflito e se tornando inimigos (HOBBS, 2000).

Dessa forma, os Estados existem para controlar o estado natural de guerra do ser humano, que é norteado por competição, desconfiança e glória. Sua ideia de *lex naturale* – como preceito geral, estabelece que razão proíba ao homem de fazer o que possa destruir as coisas a seu redor e ao seu *bel* prazer.

1.1.2 A Contraproposta do Início dos Estudos e Pesquisas da Paz

Do outro lado da ponta, vamos encontrar no Século XVI, Thomas More – contemporâneo de Machiavel – a desenvolver sua *Utopia* com o discurso sobre a perfeita Ilha construída e formada por cinquenta e quatro cidades, onde reinariam a concórdia e leis justas. A República utópica somente se engajaria em guerra em defesa própria, quando atacado, ou para ajudar os amigos e, ainda assim, com o consentimento do Senado Republicano: era o sinal para o desenvolvimento da ideia da guerra justa.

No século XVII, o Abade de Saint-Pierre já defendia a proposta da unificação da Europa mediante a Paz Perpétua, pois seu continente não estava configurado para evitar o clima de constantes guerras e para a execução de acordos internacionais.

A solução seria criar um Tratado de União e formalizar, com o apoio das soberanias católicas, junto ao Congresso Perpétuo, o objetivo de impedir o mau uso do poder como o de invadir outros territórios ou impedir o comércio internacional.

O nosso nobre idealista Jean Jacques Rousseau se inclinava fortemente para a formação de uma Federação de Estados que seriam soberanos internamente, mas armados em conjunto contra agressões externas e ligados pela economia (como sob a forma do federalismo americano ou a união dos cantões suíços).

Rousseau está a propor uma comunidade de segurança, baseada no aprofundamento das relações econômicas que criaria um processo de (inter) dependência mútua: assim a probabilidade de conflitos diminuiria consistentemente. Rousseau sempre conclamou a formação de exército comum para impedir soberanos de manter sob seu poder o instrumento principal da violência internacional com base no uso da força de seus exércitos nacionais. (ROUSSEAU 1754³; 1762⁴ apud SARFATI, 2004).

Em seguida, nossa referência maior, de Immanuel Kant, por sua obra extremamente rica e profunda como é a Paz Perpétua (1795). Para Kant, os Estados deveriam ser repúblicas nas quais os cidadãos definem suas vontades. Embora a democracia seja a condição necessária à paz, ela não é, no entanto, suficiente, pois é preciso que os Estados se respeitem uns aos outros mediante, um federalismo, refletidos, em uma Liga da Paz.

Torna-se, portando, essencial a promoção de regras comuns de relacionamentos que impeçam que um Estado acabe interferindo nos assuntos internos de outros e em que nenhum Estado lance métodos escusos, como assassinatos.

As ideias de Kant – que também serão comentados abaixo – baseiam-se nos dois pilares:

- a) República democrática e;
- b) União dos Estados liberais por meio de uma Federação.

E seu alicerce maior é a afirmativa de que Estados liberais democráticos não fazem guerra entre si. Para a Paz Perpétua ser obtida necessita do avanço do liberalismo democrático entre os Estados que se unem em uma Federação chamada de Liga Pacífica que visa defender-lhe e assegurar-lhe os direitos.

Trata-se de um pacto de não agressão e não uma organização internacional ou um grande tratado de paz. Seria um tipo de Comunidade de Segurança Internacional pautada pelo direito internacional, por Kant denominado de Lei Cosmopolita.

³ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Brasília: UnB, 1754.

⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Russel, 1762.

A Lei Cosmopolita apela ao trabalho hospitaleiro para os estrangeiros, o que não significa oferecer-lhes cidadania ou o direito de se estabelecer no país, mas sim a promoção do comércio e turismo entre os países. Logicamente a conquista estrangeira de territórios não surge como algo aceitável nesta Lei. As contribuições de Kant continuam a perdurar no debate sobre segurança internacional desde a retomada de seus ideais, dentro da corrente idealista contemporânea, até mesmo nos discursos de governantes que recorrem aos ideais kantianos, como o de expandir os valores da democracia, por exemplo, além da geopolítica e geoeconômica do Ocidente, o que se supõe, poderia trazer mais segurança para todos e, principalmente, para a região, por exemplo, do Oriente Médio.

Um seguidor de Kant aparece justamente nos Estados Unidos. Quando eleito presidente americano, Woodrow Wilson (1856-1924) pretendeu, de forma doutrinária, acabar com o hábito das diplomacias de guerra que, segundo ele, faziam dos povos e das províncias mercadorias de troca ou peões do tabuleiro de xadrez internacional.

Em sua campanha presidencial de 1912 e quatro anos mais , em 1916, Woodrow Wilson era um dissonante opositor da política intervencionista dos presidentes republicanos americanos, como as políticas externas dos EUA:

- a) a política do *big stick* de Theodore Roosevelt, com intervenções, muitas delas brutais, sistemáticas na área do Caribe e da América Central (e com respingos na América do Sul); ou
- b) a *dollar diplomacy*, de natureza mais de negócios e do comércio mundial, onde a diplomacia americana já lançava a moeda do dólar no mercado internacional.

É, pode dizer sem receio de estar sendo intempestivo, o período do início da expansão econômica dos EUA – também pelos mares – que iria consagrar a pujança do Destino Manifesto a serviço dos interesses – que se alargavam pelo mundo – do dólar americano. A Ásia (Japão, China e todo o sul da Ásia) já era uma grande preocupação geopolítica/ideológica e possibilidades de alargamento das relações (fora do eixo europeu, que os chineses tão bem conheciam) e a abrir novos mercados sob a influência dólar/produtos nos mercados de países grandes, médios e pequenos.

Também iniciava a sua trajetória de moeda de troca no grandíssimo mercado internacional de outras moedas fortes (a libra, a moeda alemã antes de Weimar) conjugado com essa abertura onde os americanos vão mostrar e montar o *way of life* americano para o mundo. Estabelecem-se amplas negociações com os países fortes da Ásia (China e Japão): o

mercado das trocas e serviços. Essa diplomacia do dólar passou a ser referência também sobre o(s) valor (es) dos recursos naturais, como moeda de troca no comércio internacional das commodities⁵.

As ambigüidades do Wilson são reveladas: o homem de visão universal ou presidente dos Estados Unidos, que se colocava já entre os grandes do poder internacional? Como presidente ele decide, com apoio do Senado, declarar guerra à Alemanha (2/04/1917), justificada ser necessidade da comunidade do mundo estar *safe for democracy* (seguro para a democracia). Mesmo como Prêmio Nobel da Paz, que mereceu, recebido em 1919, Woodrow Wilson já não iria conseguir que o Senado americano ratificasse os Acordos de Paz. Veio daí a sua reação sob a forma de uma Declaração de Princípios, conhecido como Os 14 Pontos de Wilson⁶:

- 1) exigência da eliminação da diplomacia secreta em favor de acordos públicos;
- 2) liberdade nos mares;
- 3) abolição das barreiras econômicas entre os países;
- 4) redução dos armamentos nacionais;
- 5) redefinição da política colonialista, levando em consideração o interesse dos povos colonizados;
- 6) retirada dos exércitos de ocupação da Rússia;
- 7) restauração da independência da Bélgica;
- 8) restituição da Alsácia e Lorena à França;
- 9) reformulação das fronteiras italianas;
- 10) reconhecimento do direito ao desenvolvimento autónomo dos povos da Áustria-Hungria;
- 11) restauração da Roménia, da Sérvia e do Montenegro e direito de acesso ao mar para a Sérvia;
- 12) reconhecimento do direito ao desenvolvimento autónomo do povo da Turquia e abertura permanente dos estreitos que ligam o Mar Negro ao Mediterrâneo;
- 13) independência da Polónia;
- 14) criação da Liga das Nações.

⁵ Ver a importante coletânea organizada por Westing (1986). Foi um das primeiras obras que chamou a atenção do autor sobre a relação entre escassez de recursos não-renováveis e as possibilidades do surgimento de conflitos em razão dessa escassez dos recursos. Também do meu caro colega de PRIO e professor da Universidade de Oslo, Helge Hveem, um trabalho sob forma de artigo para discussão no PRIO, em 1978 sobre Raw Material and International Conflict in helge.hveem@stv.ui.no e que foi o primeiro contato com o tema dos conflitos em relação aos interesses econômicos e geopolíticos internacionais.

⁶ WILSON, Woodrow. Discurso do Presidente dos Estados Unidos da América para a reconstrução europeia após a I Guerra Mundial no Congresso dos Estados Unidos da América, em 8 jan. 1918.

Resumindo, Wilson considera a possibilidade de se criar uma Organização Internacional que tenha como fundamento o Direito Internacional como forma de garantir a segurança internacional [grifo nosso].

Nasce a ideia e, logo depois, edificou-se a Liga das Nações (1919) enfrentando desde seu início severas contingências e limitações de parte da França, mas também dos ingleses, dos americanos, da própria Alemanha. O Brasil esteve presente desde o início, reivindicou ser membro do Conselho da Liga, mas foi marginalizado no meio das disputas que estavam se alterando, o que levou o ingresso do antigo perdedor da guerra de 14-18, a Alemanha que acabou por ocupar o lugar antes pertence ao Brasil, que abandonou a Organização em 1926 (GARCIA, 2000).

E de crise em crise a Liga acabou virando pó diante da explosão do nacionalismo e do fascismo, conquistando corações e mentes europeias – chegou até a América do Sul e no Brasil, em particular – e, por fim, a eclosão da II Grande Guerra.

1.1.3 Os Realistas Retomam o Ataque e o Positivismo Cresce...

Não sei se em reação ao fracasso da Liga ou as inventivas das estruturas dos Estados, vencedores e perdedores, o fato é que nessa literatura há uma inovação, a começar pela principal obra, hoje clássica, de E. H. Carr, *Vinte Anos de Crise – 1919-1939* que ataca e critica impiedosamente – e é até mordaz – o período de predomínio do idealismo – não sobre seu conjunto, mas, principalmente, as correntes contemporâneas idealistas dos anos de vida de Carr e do fracasso da Liga das Nações.

Acredita Carr que os Estados são guiados pelo darwinismo político: somente os mais fortes e mais bem preparados se mantêm no sistema internacional (CARR, 2001). Resgata Maquiavel, do Príncipe e proclama que a ética não pode ser vista como esfera independente da política ou sua norteadora.

Fé cega na ética da política e que está no cerne do fracasso da Liga das Nações, Carr explora bem a explosão dos nacionalismos refletida nos regimes fascistas.

Diante da falta de entendimento de interesses que serviu de alicerce ao ideário idealista e da própria idéia da Liga das Nações, Carr constrói sua crítica realista e argumenta que a política é essencialmente baseada no poder e ponto final.

Ei-lo dividindo o poder em três categorias:

- 1) poder militar – expressão mais alta do poder;

- 2) poder econômico – submete-se ao poder militar (na verdade, o poder econômico poder servir ao poder político, tendo em consideração os interesses do Estado) – como, por exemplo, a supremacia econômica da Inglaterra;
- 3) poder sobre a opinião – como arte da persuasão tornando-se a essência do político.

Não há uma construção teórica em Carr, como em Maquiavel ou Hobbes, sobre segurança internacional, mas é clara sua constatação de que a arena internacional é, essencialmente, dominada pela força.

Portanto, a segurança não seria alcançada por uma comunidade ou sociedade internacional ou por regras ditadas pelo Direito Internacional, mas mediante o uso da força nas relações entre Estados.

A II Guerra com sua realidade, seus fantasmas e seu desfecho final constrói a nova ordem, com contribuições à questão da segurança internacional.

Vamos falar de outro clássico, Hans Morgenthau e seu famoso livro Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e Pela Paz (MORGENTHAU, 1993).

Suas considerações principais são os chamados seis princípios realistas das relações internacionais:

- a) a política obedece a leis objetivas, fruto da natureza humana e, por tal razão, qualquer melhoria social deve levar isso conta;
- b) o interesse dos Estados é sempre definido em poder;
- c) o conceito de interesse traduzido em poder é uma categoria objetiva de validade universal, portanto, constante na história da humanidade;
- d) os princípios morais universais não podem ser aplicados aos atos dos Estados, senão filtrados e analisados com base nas circunstâncias de tempo e lugar;
- e) as aspirações morais de uma nação em particular não podem ser identificadas com os preceitos morais que governam o universo;
- f) a esfera política é autônoma e não se subordina a nenhuma outra esfera.

Nessa luta pelo poder, parece tudo determinado e ajustado como um cronômetro, certo, o que o leva às novas prescrições da política internacional:

- a) a política de defesa do *status quo* – política externa que visa conservar o poder e evitar mudanças no sistema internacional que alterem a sua posição no sistema;
- b) política de imperialismo - política externa orientada para aquisição de mais poder mediante a alteração da estrutura vigente;
- c) política de prestígio – política externa baseada em ostentação e ritualismo como forma de manter ou aumentar o poder do Estado. Normalmente não é um fim em si mesmo e sim complemento às duas outras políticas.

Seu principal contributo no debate sobre segurança internacional é a análise sobre balanço ou Equilíbrio de Poder:

“[...] quando os países, que por definição são iguais em princípio, tentam manter ou derrubar o *status quo*, entram necessariamente em um Balanço de Poder. O equilíbrio a ser conseguido se faz ou pela diminuição do poder de um dos Estados ou pelo aumento do poder do mais forte.” (MORGENTHAU, 1973, p. 163).

Variedades de formas podem ocorrer no Equilíbrio de Poder:

- a) dividir e conquistar territórios inimigos;
- b) pagar compensações aos derrotados, mediante a corrida armamentista ou;
- c) estabelecer política de alianças.

Por último e até como surpresa vindo da mente de Morgenthau, em que traça uma idéia diferente da do Equilíbrio de Poder como forma de alcançar a segurança internacional.

Morgenthau nos oferece como última solução para um Equilíbrio de Poder perfeito, o Estado Mundial, no qual haveria uma única personalidade jurídica e uma única estrutura estatal.

Nessa superestrutura mundial, seria criado um organismo para atender às demandas dos distintos grupos humanos e de seus interesses e de intervir em seus conflitos: **um governo mundial, com força militar única capaz de impedir qualquer instabilidade na paz mundial!**

Diante da anarquia característica da independência dos Estados, o princípio do Balanço de Poder prevaleceria para se chegar a obter a segurança internacional (MORGENTHAU, 1993).

Durante o período da D tente, no jogo duro das negocia es entre EUA e URSS da Guerra Fria, as críticas às receitas realistas intensificaram-se, fragmentando-se em novas: os neorealistas e neoliberais, que expandem o debate⁷.

O realistas partilham algumas características que permitem que muitos autores se reúnam em um só grupo teórico, embora sempre haja exce es. Primeiro, os realistas reivindicam um caráter objetivo, empírico e pragmático, e o Estado é colocado no centro das discussões, ao consider -lo, óbvio, o ator principal das rela es internacionais. Esse Estado sempre atua servindo ao interesse nacional, que em sua forma mais básica é o desejo de sobreviver, mas que também se traduz no acúmulo e na manuten o do poder.

Outro aspecto dos realistas é que não se preocupam com a origem histórica dos Estados, mas os tomam como dados (naturais), além de homog neos, e geralmente pensam a natureza humana de forma pessimista, reivindicando como base de suas ideias as obras de Maquiavel, Hobbes e até mesmo Tucídides.

Nas ciências sociais, e também para os realistas, o Estado deve ser definido a partir de sua capacidade de monopolizar a força coercitiva, ou seja, o poder interno sem o qual não há ordem.

No plano internacional, contudo, não há “Estado” e, portanto, não há monopólio do poder coercitivo, resultando disso os conflitos e guerras em que mergulha a humanidade freqüentemente.

Dessa forma, o âmbito internacional é perigoso, e os Estados devem pensar em estratégias de segurança para impedir que sua soberania (autoridade legítima de cada Estado sobre seu território e sua popula o) seja ameaçada, e para assegurar sua sobrevivência. Encontramos essa descri o dos fen menos políticos em Hobbes, que caracteriza a sociedade sem Estados como uma disputa constante de todos contra todos.

Muitas vezes os Estados são obrigados a cooperar e fazer alianças para sobreviverem, sobretudo em fun o de uma balança de poder, isto é, buscando manter um equilíbrio na distribui o de poder no plano internacional. Logo, se um estado se torna muito poderoso, os outros podem formar um bloco para neutralizar seu poder e reduzir seu perigo para a segurança de cada na o.

No pensamento realista a  tica ocupa espaço reduzido, uma vez que, buscando a sobrevivência, os Estados podem quebrar qualquer acordo e desobedecer qualquer regra

⁷ Deve-se observar que nesse mesmo período surgem os neo-idealistas tentando contra-atacar os neo-realistas sobre o foco excessivo em poder e segurança nacional e abriram espaço para discussões sobre questões específicas sobre desarmamento, coopera o internacional e estudos e pesquisa da paz.

moral. A *Realpolitik*, do alemão “Política Real”, prática da política externa definida como maquiavélica, é normalmente associada a esse pensamento de cunho realista.

Autoajuda (*self-help*) é, para os realistas, a noção de que os Estados só podem contar com a sua própria capacidade no que diz respeito às relações internacionais. Em suma, os realistas enxergam o sistema internacional como um espaço de disputa pelo poder, motivada por um tema saliente em suas exposições: a segurança⁸.

Mas o realismo clássico havia circunscrito alguns princípios que orientariam a política externa. Para tal, a natureza humana era a referência básica de qualquer análise política e os Estados tinham como objetivo comum a busca pelo poder. A moralidade seria limitada e definida em termos particulares, a partir dos seis princípios do realismo político.

O objetivo supremo de todo o Estado seria a sobrevivência e o poder seria instrumentalizado para servir aos interesses nacionais. O prestígio poderia ser, também, um objetivo dos Estados no sistema internacional.

Contemporâneo de Morgenthau, John Herz trouxe importantes contribuições para o pensamento realista clássico. Embora partilhasse com Morgenthau grande parte do núcleo da teoria realista, Herz admitia que a ética tivesse um papel importante dentro das relações internacionais.

Além disso, Herz introduziu no pensamento realista a idéia de dilema de segurança: quando um Estado se sente ameaçado, ele investe em armas, o que faz, em determinado prazo, com os Estados ao seu redor se sintam igualmente ameaçados, de forma que eles também investem em armamentos. Dessa forma, todos os Estados acabam numa situação pior do que antes em termos de segurança, mesmo que o objetivo original de determinado Estado tenha sido o de aumentar sua segurança (HERZ, 1950).

No final da Guerra Fria surgem as teorias neorrealistas e neoliberais cujas concepções sobre o campo da segurança internacional dominaram o debate acadêmico até quando, afinal, se põe fim à Guerra Fria, após a derrubada do Muro de Berlin e a extinção da então poderosa União Soviética.

Para que tais temas a que dediquei sejam contextualizados do ponto de vista teórico, procurarei o caminho do embasamento que os aportes das correntes do pensamento por mim adotados são de interesse e importância.

⁸ Hans Morgenthau, o pai do realismo clássico e o contemporâneo dele, John Herz, trouxeram importantes contribuições para o pensamento realista clássico.

Volto à minha biografia, perdoem-me, mas é necessário registrar aqui a trajetória seguida pelo autor durante essas três décadas em relação ao desenvolvimento do tema da paz e da segurança internacionais.

Minha atuação e familiaridade com os temas da paz e da segurança internacionais se originam nos anos 70, quando como pesquisador-convidado, permaneci no Instituto Internacional de Pesquisa da Paz (PRIO), Oslo, fundado por Johan Galtung, e, onde desenvolvi os primeiros estudos e pesquisa aplicando a teoria e a metodologia dos Estudos e Pesquisa da Paz à economia de defesa brasileira.

Em seguida tornei-me membro da Associação Internacional de Pesquisa da Paz (IPRA), fundada em 1963 por eminentes intelectuais e cientistas (entre os quais Einstein e o inglês filósofo-matemático e ativista Bertrand Russel) e da qual fui seu Secretário Geral, no período de 1986-1988. Desde então, o autor está dedicado a edificar no Brasil essa área totalmente inexistente, iniciando publicações com base em suas pesquisas sobre o mercado de segurança.

Iniciemos, portanto, algumas indicações sobre o debate neorrealista, pelo menos dos temas centrais, no campo das Relações Internacionais, sem querer, contudo, esgotar todo o assunto.

Por exemplo, o que propõe o enfoque teórico neo-realista de Kenneth Waltz através de seu clássico *Theory of International Politics* e também de seu renomado “O Homem, o Estado e o sistema dos Estados nas teorias sobre as causas da guerra”, que se transforma em inglês em *Foreign Policy and Democracy Politics*. Waltz oferece três imagens – determinantes, diga-se de passagem, que animam o essencial das *teorias waltznianas* sobre as causas da guerra:

- a) os conflitos armados internacionais resultam da própria natureza humana, de sua eterna malevolência, que se transforma em mais conflitos;
- b) a segunda imagem, conceitual e histórica, responsabiliza as próprias estruturas dos Estados, independentemente de regimes políticos ou ideológicos (autocráticos, de esquerda e de direita, capitalista, comunista, ditatorial ou liberal);
- c) a última imagem incrimina a sociedade de Estado, sua lógica, forçosamente agonística, minada, de fato, pela rivalidade competitiva, pelo desconhecimento das intenções verdadeiras das entidades políticas, quando cada identidade territorial é loba para as outras, quando convivem as sociedades numa espécie

de mundo natural, sem regras nem normas ou acordos que conduzam e possam forçar o convívio pacífico (WALTZ, 2004).

Podemos perguntar se as forças das ideologias, os conteúdos expansionistas da doutrina do nacional-socialismo, o nazismo e a vocação universalista do marxismo – sob o mando de Stálin, de Mao, de Fidel Castro – não complementam – até, se se quiser, são componentes do realismo ideológico das estruturas do Estado e sua relação com a guerra. Para Waltz, é interessante anotar, “o sistema de Estados está na base dos conflitos, para ele, quase inevitáveis. Neste caso, não as características internas de cada Estado que antecipam a guerra, mas a convivência associada [grifo nosso] deles entre si”(WALTZ, 2004).

Mas o fato, dentro da *Realpolitik*, é que suas explicações-prescrições, tornam-se quase que autoexplicativas, uma vez que a exclusividade dada ao rigor sistêmico por Waltz sustentaria a continuidade do meio internacional.

Waltz tem profundas críticas sobre o após o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar EUA x URSS, em que prevaleceu a visão da anarquia, o que não significando condição de caos ou desordem, mas em que não há um corpo soberano que governe os Estados nacionais.

Essas imagens ficaram conhecidas também como "níveis de análise" e da distribuição de capacidades entre unidades regulares do sistema.

Duas abordagens críticas são relevantes aqui para o debate teórico acadêmico sobre o neorealismo.

Critica-se a busca de variáveis explicativas do comportamento dos Estados pela exclusividade sistêmica. A primeira ênfase é dada pelas críticas cimentadas nas posições do modelo de análise dos jogos de Robert Putnam.

Prosseguiu-se o debate e até certos momentos da política internacional possibilitaram a revalorização de certo “nível da análise sistêmico”, mas a história tem lá seus caprichos e fez com que a queda ou o desaparecimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – desmoronando-se internamente – desafiasse a possibilidade de sustentação do modelo de análise sistêmico da política internacional.

A chegada da vez do neoliberalismo trouxe ao palco do debate as obras de Keohane; Nye, *Transnational Relations and World Politics* (1971), *Power and Interdependence* (1989) e *International Institutions and State Power* (1989), somente de Keohane.

O que diziam esses autores, em essência: Os Estados seguem sendo os principais atores de relações internacionais, apesar de serem influenciados por atores nas estatais como

as organizações internacionais (OI), organizações não governamentais (ONGs) e empresas transnacionais (ETNs) (KEOHANE; NYE, 1971).

Em destaque está a compreensão sobre a política internacional, atentando para seus aspectos que são a institucionalização e a descentralização. A primeira é entendida como regras estabelecidas, normas, convenções, reconhecimento diplomático, extraterritorialidade e construção da agenda em organismos multilaterais governados por entendimentos formais ou não formais. Enquanto isso, a descentralização reflete, essencialmente, a natureza anárquica do sistema internacional (KEOHANE, 1989).

Toma-se como hipótese básica a habilidade dos Estados em se comunicar e cooperar o que depende da construção de instituições que podem variar em sua natureza e força. Assim, quanto mais os Estados mantiverem interesses comuns e quanto mais for institucionalizado este relacionamento, mais relevante será a teoria neoliberal para compreender a segurança internacional.

Tal compreensão implica – contrário a tese neorrealista, que o Equilíbrio do Poder não é um mecanismo automático, pois só vem a ocorrer quando não há interesses comuns e institucionalização no relacionamento entre os Estados.

É fundamentais para a construção de um modelo cooperativo de segurança internacional o fato de grupos formadores de regras – formais ou informais – persistentemente conectadas possam prescrever, constranger e definir expectativas. Tais instituições são definidas como:

- a) formais, intergovernamentais ou organizações não governamentais internacionais;
- b) regimes internacionais – regimes são instituições com regras explícitas acordadas entre governo, para determinado assunto de relações internacionais, de tipo de bem-comum internacional;
- c) convenções – instituições informais com regras e entendimentos implícitos que incentivam a coordenação.

As instituições seriam, pois, fundamentais, pois afetariam a probabilidade de ocorrer a cooperação entre Estados, o custo das alternativas e a compreensão do papel dos estadistas, assim como a motivação dos outros estadistas.

Seria o máximo da interdependência complexa: caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, tornando absolutamente ineficiente a ameaça

ou o uso da força entre os Estados envolvidos em alguma convenção que legitimasse a cooperação internacional.

Tais recomendações levam ao entendimento que os Estados que dependem mutuamente uns dos outros acabam por estabelecer normas de relações comuns e que ampliam o grau de informação entre estes Estados, diminuindo, assim, a incidência de conflitos por mal-entendidos ou eventuais escaladas que venham a ocorrer em função do dilema de segurança.

Portanto, as normas formais ou informais acabam criando zonas de segurança internacional. Dessa forma, os blocos econômicos, desde a antiga Comunidade Europeia, passando pelo bloco asiático, como a APEC, e até pelo MERCOSUL, poderiam ser classificados como zonas internacionais de segurança, construídas com base na interdependência entre os Estados membros.

O debate entre neorealismo vs. neoliberalismo não se dá da mesma forma como se deu o debate entre realismo vs. Idealismo, pois ambas as correntes teóricas partem da mesma premissa de racionalidade dos atores: Estado-centrismo e anarquia do sistema internacional. O ponto central do debate entre essas correntes é quais os fatores serão capazes de restringir o comportamento dos Estados?

Durante toda a década de 1980 e parte da de 1990, as atenções das Relações Internacionais, estarão voltadas para esse intenso debate. Baldwin irá sistematizar em seis pontos as discordâncias entre essas correntes teóricas:

- 1) a natureza e as conseqüências da Anarquia. Ambas correntes concordam com a natureza anárquica do sistema internacional. Mas os neorealistas dão maior ênfase à anarquia como função restritiva do comportamento dos Estados. Já os neoliberais enfatizam a anarquia como apenas a ausência de um governo central mundial. A formação anárquica permite centenas de interações entre os Estados (bem como outros atores). A combinação resulta na interdependência complexa;
- 2) cooperação internacional. As duas teorias crêem na possibilidade da cooperação, mas os neorealistas entendem que, embora a cooperação internacional seja viável, é difícil de ser obtida, de ser mantida e será sempre dependente da relação de poder entre os Estados. Os neoliberais entendem a dificuldade da cooperação, mas consideram a interdependência entre Estados como caminho necessário para lidar com os conflitos internacionais;

- 3) ganhos absolutos vs. ganhos relativos. Para os neorrealistas os Estados engajam-se em cooperação quando tendem a se preocupar com os ganhos relativos (ver a crítica de Isaiah Berlin ao relativismo): quando o “meu” Estado está ganhando em relação ao “outro” Estado. Os neoliberais, por sua vez, entendem o foco dos Estados em seus ganhos absolutos, i.e., quando “meu” Estado está ganhando na cooperação. Na opinião de ambas correntes os Estados que jogam em ganhos relativos não são propensos a cooperar porque na verdade estão mesmo é competindo;
- 4) prioridades dos Estados. Entendem os neorrealistas que há uma agenda hierárquica com foco nos assuntos de segurança e política. Os neoliberais acreditam que haja ausência de hierarquia entre assuntos das relações internacionais: a segurança não é assunto mais importante em relação, por exemplo, a economia;
- 5) intenções vs. capacidades. Para os neorrealistas quando um Estado é muito poderoso em economia e em força militar, pode-se assumir quais são suas intenções: suas capacidades são fundamentais para determinação de sua segurança e independência. Para os neoliberais tendem a colocar o foco das intenções do Estado, ou seja, a percepção da importância dos ganhos relativos é largamente influenciada pelas intenções dos Estados que tenderão mais a se preocupar com os ganhos relativos dos inimigos do que dos aliados;
- 6) instituições e regimes. Os neorrealistas minimizam a importância das instituições e regimes internacionais: elas existem somente enquanto respondem aos interesses dos Estados poderosos. Neoliberais atribuem importância central às instituições e regimes como canalizadores da cooperação internacional e mitigadores da anarquia internacional (BALDWIN, 1963).

A bipolaridade confrontacionista da Guerra Fria, apoiada nas doutrinas da contenção e da dissuasão nuclear, serviu para bloquear a dinâmica dos processos históricos e sociais, criando molduras intelectuais, ideológicas e políticas maniqueístas. Muitas outras dimensões substantivas da vida internacional foram mascaradas, como que prisioneiras da dimensão de segurança estritamente militar na disputa pelo poder entre as duas superpotências.

Necessitava-se pensar e criar novos mapas cognitivos de conhecimento: a nova dimensão estratégica inaugurada entre os dois principais protagonistas internacionais dos últimos 40 anos haveria de trazer uma verdadeira revolução para os estudos da segurança:

Novos conflitos regionais; o dinâmico processo de redemocratização ao redor do mundo; a diversidade do sistema internacional, com base em uma segurança “coletiva” emergente; o neo-multilateralismo do comércio e do papel do GATT e o neoliberalismo; a formação de mega-blocos econômicos com suas iniciativas e integração e o futuro comum da Terra (BRIGAGÃO, 1995).

A academia começa então a rediscutir os parâmetros sobre o significado da segurança, qual seu objeto e como garanti-la. O pós-Guerra Fria caracteriza-se, então, por abordar temas e áreas novas da segurança e temas a serem “securitizados”.

A diversidade é enorme e é quase impossível hoje cobrir todas as definições e dimensões que tocam sobre a segurança. Há tentativas de agrupar a diversidade teórica, destacando que os estudos de segurança convivem com os tradicionalistas agrupados como positivistas, o que essencialmente cobre todas as perspectivas discutidas acima e que em comum possuem a característica de serem igualmente Estatocêntricas e focadas na defesa militar dos Estados.

De outro lado, o florescimento teórico de um grande grupo que poderíamos chamar de pós-positivista inclui visões que partem da sociedade como objeto de segurança, segurança individual, segurança humana, segurança econômica e segurança ambiental (TERRIF, 1999).

Em geral, a discussão na literatura sobre segurança internacional apresenta divergências sobre o referencial de segurança: Estados, sociedades e pessoas, a definição do significado de segurança, a questão do escopo de segurança internacional (problemas como pobreza, trabalho infantil, etc.) seriam problemas de segurança internacional? E, finalmente, o tratamento teórico dado à questão da segurança: sua base epistemológica e ontológica da abordagem de segurança internacional.

Um novo marco na discussão pós-Guerra Fria é o trabalho de Barry Buzan: o conceito de segurança é atrasado, pois sempre foi central na segurança nacional e na interpretação militarizada da segurança (BUZAN, 1993). Essa abordagem é essencialmente pobre para abarcar questões sobre o referencial, significado, escopo e abordagem da segurança internacional.

Buzan pergunta: será que a guerra é a única ameaça relevante à segurança? A segurança nacional é nacional ou é meramente a expressão da defesa de grupos dominantes?

Será que um Estado pode definir suas ameaças de segurança para além de suas fronteiras a ponto de ameaçar a segurança de outros Estados?

Por conta desses questionamentos, Buzan diz que no contexto do sistema internacional a segurança trata da “habilidade dos Estados e sociedades em manter suas identidades independentes e sua integridade funcional”. Ao buscar segurança, os atores estão, às vezes, em harmonia e, às vezes, em desacordo. O que Buzan quer dizer com isso é que a preocupação é com a sobrevivência.

Caberia a pergunta: sobrevivência de quem? Para os mais tradicionalistas o termo está diretamente associado à sobrevivência do Estado livre do medo e das ameaças de uma guerra, e o escopo seria dado pelo estudo do uso da força e do controle da força militar.

Uma segunda crítica desenvolvida sobre os alicerces do neorealismo – ou Realismo Estrutural – partiu das novidades elaboradas pela corrente construtivista, introduzindo, nesse meio tão materialista, como a distribuição de capacidades de poder, o papel das ideias e da subjetividade na política internacional, abrindo-se novas variáveis explicativas para as relações internacionais⁹.

Para outros estudiosos os assuntos de segurança internacional são os que representam uma ameaça existencial para um objeto referente que poder ser um Estado, uma sociedade e até ser uma unidade diferenciada como a União Europeia (BUZAN; WAEVER, 1999). Portanto, há que se cruzar vários níveis de análise (sistema internacional, subsistemas internacionais, unidades, subunidades e indivíduos) com diferentes setores (militar, meio ambiente, econômico, social e político) (SARFATI, 1999).

Outras definições afirmam abarcar o conceito de segurança do ponto de vista humano: o caso da concepção de segurança humana, segundo a qual a segurança individual humana é definida como expectativa de anos de vida sem experimentar o estado de pobreza generalizada ou o viés da securitização em nome de um futuro longínquo (relembrando Keynes: “em longo prazo todos estaremos mortos.”).

Essa visão conteria o aspecto não militar da segurança relativo ao bem-estar individual, o que englobaria como escopo a situação de educação, saúde, trabalho, direitos políticos, etc. e, também, incluiria o aspecto militar do ponto de vista da defesa que este indivíduo recebe do Estado diante de um conflito civil ou de uma guerra internacional, fatores

⁹ Refiro-me particularmente a Nicholas G. Onuf em seu trabalho *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989 e também em Alexander Wendt. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge U. Press, 1999.

que, também, são determinados pela pobreza e pela expectativa de vida, como demonstram o longo histórico de conflitos entre e intra-Estados africanos.

O debate contemporâneo sobre Relações Internacionais, que é também o debate sobre segurança internacional não deixa de ser o debate epistemológico entre positivistas e pós-positivistas (LAPID, 1989). Ao primeiro ligam-se quatro premissas:

- 1) existe uma verdade objetiva que pode ser descoberta;
- 2) a forma para descobrir a verdade é razão e somente há uma forma correta de raciocinar;
- 3) a correta forma de exercício da razão é o empirismo que permite testar as proposições;
- 4) é possível estabelecer distinção entre observador e observação.

Pós-positivistas rejeitam todas essas premissas substituindo a razão pela construção social do conhecimento. Não há verdade objetiva e toda verdade é uma construção social em um mundo onde não é possível separarmos o observador da observação.

Nessa última corrente o construtivismo iniciou sua trajetória anunciando o ver o mundo material através da intervenção humana e como a humanidade é modificada por este mundo material (ADLER, 1997).

Já A. Wendt aventura-se pelo construtivismo em que as estruturas-chave do sistema internacional são intersubjetivas em vez de materiais. Assim sendo, identidades e interesses dos Estados são construídos por essas estruturas sociais, em vez de serem determinados exogenamente pelo sistema, natureza humana ou política doméstica.

Os Estados possuem identidades corporativas entendidas como qualidades extrínsecas que constituem um ator individualmente, o que geram quatro interesses:

- 1) segurança física, incluindo diferenciação de outros atores;
- 2) segurança ontológica nos relacionamentos mundiais, o que cria o desejo por identidades socialmente estáveis;
- 3) reconhecimento em relação a outros atores mais do que sobrevivência em relação à força bruta e;
- 4) desenvolvimento no sentido do estabelecimento das aspirações humanas de uma vida melhor.

- 5) a forma como um Estado satisfaz seus interesses corporativos depende de como este Estado se define em relação aos outros Estados e que, por sua vez, é função das identidades sociais no plano doméstico e sistêmico de análise (WENDT, 1994).

1.1.4 Ao Final, Incertezas...

O último elemento crítico origina-se na categorização do que significa a **incerteza**. Para tal, em tempos de mudanças, a incerteza dos atores cresce e não se podem capturar todos os matizes do processo em mutação. Quais as alternativas políticas disponíveis diante de mudanças, muitas vezes drásticas e bruscas, e, principalmente, quais os custos e os benefícios de cada alternativa?

Ao trazerem características suscetíveis de serem incertas, sem a devida experimentação adequada aos objetivos traçados, por exemplo, por uma sociedade, as relações causa-efeito, importantes para a racionalidade que se busca na determinação dos objetivos, perdem o nexo, deixam de ser claras.

Aqui, estudos sobre ideias dos atores e de suas interpretações sobre o ambiente político em que se está vivendo passam a ser esclarecedores sobre a racionalidade prática em termos das alternativas e cujos custos e benefícios tornam-se, portanto, mais evidentes.

Passemos, então, a história. Parece que o fim do socialismo real representou também o fim da bipolaridade e com isso surge um período de incertezas, com variedades de paradigmas diante da fertilidade do inesperado da realidade, como bem analisaram dois autores brasileiros, como Celso Lafer e Gelson Fonseca, embora a previsibilidade da Guerra Fria fosse um dado importante (FONSECA; LAFER, 1994). Após a *débâcle* da URSS o foco do conflito principal desaparece da cena internacional e a construção de uma nova ordem toma o lugar central, inclusive para países como o Brasil.

Sobre a nova distribuição de capacidades da “nova ordem” alguns autores seguiram a postura institucionalista com a postulação que a nova estrutura de poder internacional não mais seria avaliada em termos exclusivamente militares, pois no novo contexto da interdependência os custos seriam elevados demais para que fossem utilizados em qualquer área ou a qualquer momento.

Também outra linha de interpretação teve como referência a unipolaridade e colocava a capacidade dissuasória como modo de garantir a autonomia de um Estado diante de novas ameaças externas (BUZAN, 2005).

Outro tipo de embate teórico e ideológico diz respeito à estrutura normativa da nova ordem. A Guerra Fria representava não apenas o embate militar, mas, vigorosamente, havia a luta ideológica. O fim de um dos contendores do poder mundial reorganizava a distribuição de capacidades, assim como iria redefinir as ideologias disseminadas pelo mundo afora.

O fim da história de Fukuyama expressa a tendência ao anunciar um determinado modelo que fora abatido definitivamente para ingressarmos em um novo período em que não mais haveria ideologias marcantes como capitalismo x comunismo, coletivo x individualismo, diria possessio.

Tudo seria capitalista, democrático-liberal, com o mercado como centro do dinamismo do sistema e o indivíduo como centro propulsor do consumo infundável, à sombra consagrada pela mão invisível.

Chegou-se, então, a acreditar que na nova ordem o mundo poderia encontrar a convivência e a convergência em torno de valores comuns: democracia e livre-mercado haviam vencido a luta ideológica contra a ameaça comunista e acreditou-se também que os Estados Unidos iriam ser o motor dinâmico a empenhar-se na defesa desses princípios básicos.

E seria, gabem-se, a vitória triunfal do multilateralismo, que ofereceria a segurança para todos os Estados e sociedades.

Existem, sim, Estados desassistidos, socialmente inviáveis, com baixíssimo padrão de vida... Vivem muito da ajuda e do direito humanitário - hoje de considerável escala em termos de fundos e assistência humanitária - embora ínfima em relação, por exemplo, aos gastos globais militares (orçamentos, armamentos, C&T&I, contratos&expertise, *security marketing*, etc.) que ultrapassam o US\$1 trilhão/ano.

Mas a existência de círculos e elos globais existentes, multilaterais - em formação de redes de contatos¹⁰, programas multivariados e multidimensionais -, com o dinamismo do terceiro setor, das organizações da sociedade civil global e sempre consistente com a filosofia de Grants Economy.

¹⁰ A melhor interpretação para as novas redes digitais na teia global é a instigante obra do espanhol Manuel Castells, como em *Sociedade em Rede (A Era da Informação 1)*. São Paulo. Terra e Paz, 2000 e o mais recente *Communication Power*, NY, Oxford University Press, 2009.

1.1.5 Registro Biográfico e acadêmico dos EPPAZ¹¹

Foi por essa ocasião que entro em contato com a filosofia de natureza político-econômica, magistralmente, concebida e desenvolvida por Kenneth Boulding. Boulding converge sobre as questões que estamos tratando aqui, a questão da segurança internacional, em seu aspecto também econômico internacional. Para Boulding é simples:

[...] the central idea of ‘grants economics’ (hereafter GE for brevity), is that exchange does not fully explain contemporary economics, emphasizing the fact that both exchange and grants are necessary to organize the fabric of a modern economic system.” Grants can be either ‘negative’ or ‘positive’. That is, negative grants imply that the utility of grantee diminish instead of increasing. Negative grants, unfortunately, are still an important element in the world system, especially in international system where the defense industries of the various countries are mainly concerned with producing the capability of making of negative grants to other countries. [grifo nosso] (BOULDING, 1971, p. 151).

O sociólogo brasileiro Guerreiro Ramos refere-se a duas maneiras básicas para implementar diretrizes e decisões alocativas [de recursos] na sociedade: “transferência nos dois sentidos – *two-way* -, características da economia de troca, e transferência em sentido único – *one way* – característicos daquilo que Kenneth Boulding e seus associados chamam de economia das subvenções (grants) (RAMOS, 1981). Essa teoria da alocação dos recursos globais é uma grande e inovadora teorização que se aplica aos estudos da paz e da segurança internacional e o autor é um dos que aplicam essa visão aos seus estudos e pesquisas no e sobre o Brasil.

1.1.6 A Sociedade Civil no Debate sobre Paz e Segurança

O propósito a que me dediquei nesses últimos 35 anos de estudos e pesquisas sobre as questões da paz e da segurança internacional e a inserção do Brasil foi o de entender as condições que geram a paz como esforços coletivos que podem prevalecer nas relações complexas e dinâmicas inter-Estatais e entre atores da sociedade civil. Seria ingenuidade pensar que os estudos e pesquisa de paz e segurança internacional irão resolver ou instituir a Paz e abolir a Guerra.

¹¹ Estudos e Pesquisas da Paz

Por sua vocação ética – como na busca do ideal de Isaiah Berlin – esses estudos e pesquisas (com a massa de publicações que se tem disponível hoje, embora, infelizmente, e até por nossas tradições, essa literatura é muito pouco conhecida no Brasil) buscam contribuir para maior decência e dignidade, como construção de mecanismos de confiança mútua na área da política internacional.

Por exemplo, mais do que saber em detalhes os sistemas de armas de destruição de massa, nosso entendimento é o de conhecer as condições que favoreceram a pesquisa e desenvolvimento (P&D) de sistemas de armas, dentro da lógica perversa dos meios, como disse, sabiamente, certa vez o economista Celso Furtado.

Podem-se obter mais vantagens conhecendo as amplas circunstâncias de negociações com sucesso do que mergulhar em detalhes sobre um caso específico de negociações ou de um caso de resolução de conflitos.

Por outro lado, casos empiricamente relevantes podem ser considerados importantes para construir – através do método indutivo, teórico e empírico - condições de conhecimento e entendimento dessas mesmas negociações e resoluções de conflitos.

Assim, podem-se criar bases empíricas válidas para a disciplina dos estudos e pesquisas da paz e da segurança internacional. Trata-se de “agarrar” os significados do complexo jogo de interações, provisionando uma coerência ontológica para o corpo científico da área, por excelência, interdisciplinar e multidisciplinar, e, por vocação, internacionalista.

O grande e sempre recorrente debate encontra-se na formulação se Paz refere-se somente à ausência da Guerra – a chamada paz negativa – ou se a Paz representa a afirmação do estabelecimento das condições dos valores e das estruturas para intensificar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural (além do ecologicamente sustentável), denominada paz positiva (BARASH, 1991).

Voltamos a repetir: o eixo do dilema Guerra – Paz, extremamente complexo, não pode ser resolvido por falsas dicotomias e maniqueísmos. Paz e Guerra são fenômenos singulares, com dinâmicas próprias e tempos desconexos, não somente em razão da variedade de suas causas, mas por suas múltiplas e constantes conexões e efeitos com e no desenrolar das atividades humanas, particularmente no plano da vida internacional.

Em sentido amplo e filosófico, mas que também tem sua vertente prática na política das nações e dentro do espírito de uma das Máximas de Cícero (Pilippica 2:113):

1.1.7 Pax est Tranqüila Libertas - Paz e Liberdade Sem Preocupação –

Impregnam-se de conceitos e de visões política sobre o Bem e sobre o Bom, ao mesmo tempo, sobre o Medo e sobre a Ameaça que se postam na interseção entre Guerra e Paz.

O que faz a diferença são, de fato, novamente, os termos da segurança, em um sentido multidimensional, criador de seu próprio espaço particular disputando e equacionando as singularidades entre esses dois pólos extremos, guerra e paz, criando, seu próprio espaço para manter e assegurar os meios (seguros) de vida.

Em essência filosófica, política e humanitária chamarei originalmente aqui nesta dissertação sobre o tratamento empírico, que havia aprendido na academia americana na Universidade de Chicago e depois, alargada, com minha passagem pelo Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Oslo, o PRIO, Noruega por oito meses em 1978.

Logo a seguir fui para o Instituto Internacional de Pesquisa de Paz (SIPRI), de Estocolmo, Suécia, juntamente com o programa do Departamento de América Latina da Universidade de Estocolmo, com apoios institucionais para desenvolver a primeira abordagem sobre o Papel Internacional da Indústria Militar, entre 1968-1978, dentro da visão de economia política do armamentismo e da defesa¹².

Nesse período foi analisado amplamente, do ponto de vista acadêmico e civil, o *Brazilian Military Fortress* (A Fortaleza Militar Brasileira), entidade do mercado segurança e da Guerra no Brasil e ao redor do mundo.

O contacto já em rede da época em que podíamos pesquisar nos bancos de informação *online*, sobre o Pentágono, sobre as atividades da NATO, sobre os conflitos multifacéticos ao redor do planeta, foram valiosos.

Já no Brasil compartilhei minhas Informações Digitais sobre a Indústria Militar Brasileira, reunidas nos anos de 70 até meu regresso ao Brasil (após a Anistia) reunindo um grupo de professores (mestrandos) iniciando programa de formação de recursos humanos, de iniciação e capacitação científica em torno da área¹³.

¹² Usei de propósito Indústria Militar ao invés de Indústria de Defesa (como é comumente conhecida) por que a indústria de armamentos no Brasil foi constituída com apoio integral do Estado e defendido como ideologia através da Doutrina de Segurança Nacional (com apoio da ESG) e em associação com as Federações Industriais do Brasil, principalmente a da FIESP, com a formação do Grupo Permanente de Mobilização Industrial-Militar (GPMI), uma espécie de *American Industrial Advisory Committee* e Comissão Militar Industrial da URSS. Esse conglomerado brasileiro industrial-militar transformou-se em um quisto bélico dentro da economia brasileira, com o programa de promoção à exportação Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), sem qualquer *spin-off* oriundo da difundida ideia dessa transferência industrial-militar para a indústria de caráter civil.

¹³ Entre alguns cito com prazer, os professores Renato Dagnino, da Unicamp e Domício Proença Júnior, NEST/COPPE/UFRJ e da professa Patrice Franko Jones, do Colby College, em Waterville, Maine que,

Fundamentalmente, pensei no conceito de considerando a área teórica e de política pública, como uma espécie de contraponto à Doutrina de Segurança Nacional do regime militar.

Este conceito que desenvolvi, desde meus primeiros estudos e publicações nos anos de 1980 aqui no Brasil, são ensaios, artigos e logo após, inúmeras publicações sobre Estudos e Pesquisas da Paz. Depois de minha passagem pelo *International Peace Research Institute Oslo* (PRIO), criado e formado por Johan Galtung e muitos outros que acabaram criando a primeira comunidade acadêmica em Estudos e Pesquisas de Paz, já dispunha de uma bagagem que acreditava ser útil para os Estudos e Pesquisa de Paz e Segurança dentro da academia brasileira.

Pela primeira vez, foi introduzida a noção de Economia da Defesa (com o livro *O Mercado de Segurança - ensaios sobre economia política da defesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984). São as pioneiras e primeiras abordagens sobre o que era o conceito de **Custódia de Segurança**.

A dinâmica de Paz-Segurança – a **custódia**, sem preocupação e em liberdade - que é, ao mesmo tempo, política e social, empresta sua viabilidade empírica (no sentido kantiano) ao progresso histórico e conta para o desenvolvimento da cultura e da civilização. A tradição edificada ao longo dos últimos séculos de intensificação dos conflitos armados entre Estados e dentro deles, resulta na formulação da arbitragem e da resolução de conflitos nas disputas bélicas.

Do ponto de vista clássico, os Estados foram e ainda são os principais e quase que exclusivos atores da Guerra, embora venham perdendo sua hegemonia para novos atores não estatais e a-territoriais. Mais adiante trataremos desse assunto com mais profundidade analítica.

Por ora, comentaremos apenas o mais geral, com o sentido estratégico sobre os parâmetros dos estudos de paz e segurança internacionais.

Os novos atos de guerra hoje em dia são essencialmente multipolares e multidimensionais, onde exercem sua ação, além das Forças Armadas estatais convencionais, grupos e forças irregulares armados, paramilitares, terroristas, senhores da guerra (*warlords*) e criminosos super-organizados (narcotráfico), etc., ampliando a concepção clássica, mas já convencional e datada historicamente, da Guerra de Clausewitz.

durante os anos 80 iniciaram esses estudos e pesquisas a partir da *Box de Dados* que o autor havia trazido de Oslo, Noruega, transformando seus dados em análise política para suas teses de mestrado no Brasil e nos EUA.

A segurança direcionada à Guerra significa violência e violentação da arbitragem e da Lei, bem como a falência dos Estados para assegurar a Lei Internacional.

Passos positivos são implementados – como os dispositivos da diplomacia, os mecanismos multilaterais, como as Missões de Paz, a justiça transaccional e, finalmente, a própria Lei do Direito Internacional, que impõe limites e oferece garantias ao espírito universal.

Essa segurança unilateral da Guerra desrespeita os artigos 2 e 3 da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) que interdita o uso unilateral da força e também vai contra o art. 33 da Carta das Nações Unidas sobre a solução pacífica das controvérsias, como a mediação, a conciliação, a arbitragem, bons ofícios, etc.. Além disso, essa posição vai contra o recurso à arbitragem ou à jurisdição da Corte Internacional de Justiça (NEMER, 2003).

Como muito bem afirmou Sérgio Vieira de Mello, muitos conflitos poderiam ser evitados ou, pelo menos, contidos, mitigados e superados, se a preocupação em resolvê-los – sem resultar em uma ruptura do diálogo e da confiança mútua – fosse o centro de uma estratégia internacional de prevenção [grifo nosso] (MARCOVITCH, 2004). Segundo Sergio Vieira de Mello:

[...] um dos grandes méritos de Kant é o de ter – há dois séculos – estabelecido um princípio que, hoje, é geralmente aceito; a saber, que não há História verdadeira a não ser no plano da totalidade humana. Um pouco como Platão dizia que só havia sabedoria na visão do conjunto. Kant afirma que a história humana só pode ter unidade, regularidade e continuidade teológica quando considerada sob um ângulo universal ou, para retomar o título de seu opúsculo, cosmopolita. Kant, Hegel e Husserl – três pensadores alemães escolhidos de propósito – estão de acordo num ponto: a História mata e as relações internacionais brilham por sua des-razão. (MELLO, 2004, p. 99).

Aliás, a contribuição de Sérgio Vieira de Mello ainda não foi devidamente reconhecida e analisada no Brasil. Sua habilidade de conjugar elevada formação intelectual com ampla e determinada capacidade de ação fizeram desse diplomata internacionalista uma referência mundial reconhecida no que se refere à integridade e competência na defesa de uma ordem internacional em que a identidade universal conviveria com as identidades nacionais.

Ele estava convencido da existência de uma solidariedade universalizante, que ultrapassaria as fronteiras dos Estados atenuando perspectivas excessivamente particularistas que conduzem ao nacionalismo extremado, aos conflitos étnicos e à guerra.

Sergio Vieira de Mello absorveu todo o arcabouço de Kant e vê que a História avança na direção de uma maior racionalidade: “a História acabaria por destacar a razão de ser do

homem que é ser razão”. Esse processo não é, entretanto, linear, mas doloroso e envolve retrocessos temporários” (MARCOVITCH, 2004).

Vieira de Mello vai também debater com Hegel e com o grande filósofo trava um diálogo em que, na perspectiva hegeliana, SVM enxerga o filósofo de Tübingen **explica, justifica, integra, absorve, ultrapassa e transforma** as manifestações do mal absoluto. Cada um desses **verbos** é um conceito totalizante e totalitário, felizmente não verificável segundo o próprio Sergio Vieira de Mello.

Sua preocupação está em deixar claro que da guerra não surge qualquer benefício ou síntese construtiva e como homem de ação continuada, SVM presenciou em sua carreira internacional de 34 anos, a tragédia (a que ele mesmo acabou sendo vítima em Bagdá) da guerra e o drama humano com o qual ele conviveu de perto. A Guerra era a manifestação do irracional na História e um mal a ser combatido pela razão.

Para Sérgio Vieira de Mello para combater esses malefícios era preciso expandir o Direito, ou seja, o império da Lei e da democracia para além das fronteiras dos Estados: superar o paradigma realista das Relações Internacionais. Isso implicaria em tornar mais flexível a soberania absoluta dos Estados em favor do Estado democrático, que conta com a autonomia interna, mas que aceitaria uma gradativa cessão da soberania em prol do paradigma superior da associação supranacional, em que a ONU teria papel de destaque.

A esfera ainda frágil é a do Direito Cosmopolita, ou seja, a proteção dos seres humanos contra os crimes perpetrados por seus próprios Estados ou Estados estrangeiros (MARCOVITCH, 2004).

É dentro dessa perspectiva teórica e de política pública que se pretende apresentar aqui – dentro de uma lógica de coerência temática e consistência teórica e metodológica - a visão dos estudos e pesquisa da paz e da segurança internacional e podendo ser aplicados ao Brasil. Reúno aqui esses trabalhos escritos nos últimos anos, de 2003 a 2010, divididos em três partes. Na primeira parte apresento dois textos panorâmicos sobre o tema:

- 1) sobre a situação da política internacional de segurança contemporânea tendo como pano de fundo a fórmula da última *ratio da política internacional* – o uso da força, ao mesmo tempo em que faço um balanço entre as possibilidades e os limites do multilateralismo frente à situação estratégica unilateral do governo dos EUA e;
- 2) a análise sobre os eventos do ataque terrorista aos EUA no 11/09/2001 e a resposta do governo de George W. Bush com todas as suas conseqüências

sobre o entendimento mesmo da Política Internacional vis-à-vis à comunidade internacional, que demonstrou amplo apoio ao governo americano, e a legitimidade das regras do Direito Internacional que foram abaladas.

Na segunda parte desenvolvo análise política, ora com seus aspectos estruturais (como na primeira abordagem do estudo Estratégia da Inserção Internacional de Segurança do Brasil), ora conjunturais (os outros três estudos da segunda parte, bem como os estudos de casos da terceira parte).

Minha preocupação teórica e de política pública é o de saber e indicar, dentro do contexto da nova Política Internacional de Segurança, como se desenvolve a inserção do Brasil. Examino como as estruturas da política externa e de segurança (e de defesa) do Brasil poderiam se comportar (e reagir) diante das ameaças externas à sua própria segurança.

São quatro trabalhos, de natureza de política pública, que analisam as possibilidades e os limites do Brasil em relação ao sistema de segurança internacional no contexto do pós-11 de setembro, em que o terrorismo, na visão do governo dos EUA, assume a postura de Guerra contra o Eixo do Mal e dos meios terroristas.

Complementarmente, essas análises políticas são avaliações e exames ao sabor da conjuntura política internacional e do Brasil, propondo, do ponto de vista acadêmico, sugestões e políticas públicas gerais e específicas sobre a inserção brasileira na segurança internacional.

Como síntese pode-se empregar a fórmula brasileira: **a da não omissão no cumprimento de suas responsabilidades, dentro do atual contexto internacional, em que se pretende florescer atitudes de diálogo e cooperação (e não de intolerância e imposição), paradigmas, aliás, do melhor legado da política externa brasileira e de sua diplomacia.**

Na terceira parte desenvolvo análises sobre temas específicos da inserção brasileira no campo da paz e da segurança internacional.

O primeiro texto diz respeito ao que denomino de os Três Eixos Estratégicos da Política Externa brasileira e que, em parte, são pouco tratados pela literatura das relações internacionais do país:

- a) **o eixo da ‘nuclearização’**, dentro de uma abordagem nitidamente de política pública e com certa dose de análise e dados empíricos, em que procuro mostrar

que o Brasil desenvolve o que poderia ser designado de ‘**potência nuclear para fins exclusivamente pacíficos**’;

- b) a **questão estratégica da Amazônia**, em que traço parâmetros de segurança e defesa sobre as extensas fronteiras, de natureza militar, e sobre as políticas públicas de natureza civil (integração nacional, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico-ecológico, etc.) onde se pode detectar uma relativa supremacia militar sobre políticas sociais governamentais aplicadas à Amazônia e o que é formulado pela política externa em foros internacionais sobre questões de meio ambiente. Concluo, portanto, uma confusão de papéis políticos entre militares, políticas de natureza civil e política externa no trato sobre a segurança e defesa da Amazônia;
- c) **relações sul-sul**, particularmente desenvolvidas pelo governo Lula e por sua política externa, como estratégia de buscar meios logísticos para ampliar a inserção brasileira na política regional e internacional, considerando que seus resultados práticos, ainda não são, devida e claramente, avaliados, em termos de vantagens ou prejuízos para o país, do ponto de vista estratégico. O Brasil, pela sua grandeza, terá que sempre poder optar em jogar com os Grandes e saber obter benefícios do que ficar jogando com os pequenos sem a perspectiva de ganhos de médio e longo prazos.

O segundo texto diz respeito a uma questão muito pouco estudada e pesquisada no Brasil. Trata-se de verificar o modelo de construção de confiança mútua criados, a partir dos anos 80, entre a Argentina e o Brasil na área da não proliferação nuclear. Trata-se de um modelo regional que, no meu entender, poderia servir de referência internacional para regiões onde existem conflitos – como no caso da Ásia, entre Índia e Paquistão, em que ambos não são signatários do TNP e são, por outro lado, detentores de armas nucleares. Podemos até mesmo extrapolar o modelo, torná-lo mais flexível para o caso, extremo, do Oriente Médio, bem mais complexo e difícil, entre Israel e Irã.

O que o Brasil e a Argentina vêm realizando nos últimos 30 anos - através da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e de seu Acordo Quatripartite (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA) - é um modelo que pode ser considerado *sui generis* e até mesmo mais, em termos de mecanismos transparentes de verificação (da velha e eficaz fórmula de que Vizinho vigia melhor o Vizinho) do que a

própria metodologia de verificação da Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA) e do regime do TNP, entendido aqui como *policy*).

O terceiro e último caso refere-se à política externa e hoje de defesa relativo à nossa participação nos esforços das Missões de Paz da ONU, o que denomino de multilateralismo combatente do Brasil e sua contribuição original e cultural para as Missões de Paz da ONU. São comentadas sua contribuição numérica – das 55 Missões de Paz empregadas pela ONU, logo após a II Grande Guerra, o Brasil participou com quase 50% delas, sendo um dos dez maiores contribuidores do multilateralismo combatente da ONU.

Na segunda parte, trato de trazer para a análise política, o caso particular da presença e Comando Militar da MINUSTAH/ONU, no Haiti desde 2004, com um conjunto de vários países latino-americanos, o que tem demonstrado uma capacidade de pacificação da segurança no Haiti.

Além de que, nossa presença parece ser tão bem avaliada que, autoridades americanas, das mais altas patentes militares e civis, observam os resultados obtidos pelo comando militar brasileiro, não só nos aspectos da segurança como no desempenho em relação a projetos de desenvolvimento que começam a ser operacionalizados, principalmente após o desastre avassalador do terremoto.

O que chamo a atenção é para o fato de que se trata de modelo da cultura diplomática pacífica do Brasil, como contribuição aos esforços das Missões de Paz da ONU com seus efeitos tanto externos como internos.

2 GUERRA E PAZ: A SEGURANÇA NO SISTEMA INTERNACIONAL

2.1 AS INCERTEZAS DO PÓS-GUERRA FRIA (NEMER, 2003):

Inicialmente, trata-se de apresentar um quadro analítico, em termos gerais, sobre a determinação da última *ratio* na política internacional: os eventos que culminaram no ataque terrorista do 11 de Setembro de 2001 aos Estados Unidos da América e sua resposta ao mundo.

Retrospectivamente, os anos 90, após o término da Guerra Fria, possibilitaram uma visão de mundo caracterizado por uma combinação de fatores entre os quais atores e agendas internacionais sedimentam certos princípios de maior entendimento, através de um ambiente de diálogo multilateral. É interessante seguir o raciocínio desenvolvido por Rafael Duarte Villa é:

[...] essa definição baseada numa pequena gama de meios, quando comparada com a abundância dos fins. Entretanto, para os contratualistas, e especialmente para Hobbes (assim como para o próprio Weber) a *segurança* é um fim e não um meio. É nesse ponto que se reintroduz a discussão: isso significa que a segurança global multidimensional repensa a definição do Estado centrada no fim? (VILLA, 2008, p. 95).

A resposta parece não ser clara; no entanto, o momento histórico faz repensar a "instituição política" que, embora não renuncie ao "monopólio legítimo da coação física", poderia ser forçada a admitir que, pela primeira vez nos últimos cinco séculos, o fim se introduz na sua definição tão fortemente quanto o meio. Por outro lado, não se trataria de construir uma definição de Estado colocando a dicotomia meios-fins, como conteúdos alternativos, isto é, como escolhas irreduzíveis de um ou outro, mas sim de colocar os dois termos da dicotomia num *continuum* de significados (VILLA, 2008).

Mesmo os EUA, vencedor da Guerra Fria, parecia estar disposto a ver o mundo não como um campo de conflito exclusivo de seu ponto de vista unilateral, mas sim o de compartilhar com a comunidade internacional valores e regras comuns.

Os conflitos - dos mega aos micro - seriam governados pela diplomacia e na base de negociações globais, regionais e nacionais, o que implicavam elaborados acordos administrados e regulados por regimes internacionais, respeitando valores e princípios comuns, até mesmo na condução dos meios de força, que, quando necessários, serviriam para reforçar a legitimidade da ordem internacional estabelecida.

Cabe destacar que na 'ordem do mundo', de ontem como de hoje, não existe uma total imunidade à presença da violência, assim como às assimetrias reais de distribuição de poder internacional: grandezas, tamanhos e riquezas desiguais se entrecruzam e se chocam no relacionamento em todas as esferas.

Um mundo melhor seria aquele governado por um permanente jogo administrado por interesses e pressões, valendo-se do atributo da força, onde aquele que tem maior poder o exerce, através da liderança, da persuasão ou até mesmo da imposição.

Por sua vez, esse mesmo poder tem necessidade de estabelecer um sistema de barganha e oferece, em algum momento, algum tipo de retorno e de compensação aos que detêm menos ou pouco poder.

Compreende-se, portanto, um universo complexo de coalizações, umas fixas, outras relativamente flexíveis, entre os que detêm, em última instância a decisão do poder e os que obedecem ou os que enfrentam, violam ou negam tal decisão.

Podemos imaginar algo como um jogo de xadrez: o tabuleiro tem, no topo, o poder militar-nuclear excepcional dos EUA, com uma parte menor como o que tem ainda a Rússia, a Inglaterra, a França, a China e, em menor escala a Índia, o Paquistão e Israel (RAGAHVAN, 2008; KAPUR, 2009; SAID, 2009).

Do ponto de vista econômico e financeiro, os EUA, revelam-se hegemônicos: 1/3 do PIB Mundial (mais do que os quatro seguintes, China, Japão, Alemanha, UK juntos), maiores exportadores e maiores importadores, maiores produtores de bens industriais, maiores investidores e recipientes de investimentos e, por último, o maiores exportadores e produtores de filmes e programas de TV do mundo, sem mencionar a eficácia de sua distribuição de *softs* e serviços digitais (*Internet, blogs, twitters, etc.etc.etc.*).

No meio do tabuleiro, o poder geoeconômico, dentro de uma ideia de administração multipolar. Novamente, no topo, estão os EUA, com seus parceiros do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com o Canadá e o México, da Associação de Países em torno da Bacia do Pacífico (APEC) e áreas da União Europeia (UE): seria o condomínio do Grupo dos Oito (G7 + Rússia), sob o comando econômico ainda vigente norte-americano, mesmo com sua atual crise financeira e fiscal.

Abaixo, barganhando e negociando, albergam os 'mercados emergentes', que vão desde o Grupo dos Vinte (G20), dos '77', Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Associação Econômica do Sul da Ásia (ASEAN), parte do NAFTA, parte da APEC, numa progressão que ora cresce, ora entra em crise, ora se estabiliza, ora desestabiliza-se (e é desestabilizada pela volatilidade do mercado financeiro, golpes de Bolsas, etc.).

É um círculo repleto de expectativas, mas também de frustrações, em suas tentativas para subir de grau. Esses grupos intermédios, das médias potências, aspiram e usam seu relativo peso no poder de barganha internacional, sem que consigam romper a estrutura de poder dominante do topo do poder mundial.

São os que mais aspiram e, também, os que mais se arriscam: o Brasil é um bom exemplo, assim como a China, a Índia, Coreia do Sul, México, Filipinas, Indonésia, África do Sul. Uma numerologia intrincada nesse círculo de poder.

Abaixo, uma grande maioria espalhada, em praticamente, quase todas as regiões do mundo. Baixas expectativas, altos índices de pobreza, sociais e de serviços, de enfermidades, de falta de proteção básica, baixo poder de barganha - ao socorro de organismos internacionais, de ajudas e programas de instituições filantrópicas.

Nesse tabuleiro inferior, há, por outro lado, uma fermentação complexa, representando as áreas de relações difusas, transnacionais, amplamente dispersas... cultura, religião, novas ideologias e tecnologias (*internet*), entretenimento, turismo, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) (organismos civis, locais e globais) e formulação de agendas múltiplas.

Exige-se aqui uma múltipla cooperação ou, então, capitular-se diante das novas ameaças, como narcotráfico, lavagem de dinheiro, corrupção institucional: governamental e empresarial, suas relações e interconexões.

O terrorismo vem, em tese, daqui de baixo, mas lança-se voraz e suicida para destruir as duas mais altas torres do tabuleiro do de cima. Também a ação militar massacrante e violenta do governo Sharon, de Israel, no episódio da Igreja da Natividade, em Belém, e no campo de refugiados palestinos em Jenin, merece ser investigado e a condenação pelo Direito Internacional, juridicamente bem composta e elucidativa sobre a natureza da agressão¹⁴. O problema é que a vizinhança entre palestinos e israelenses, mais que nunca sanguinária, esbarra no fato de que o mundo todo de hoje é, mais que nunca, nosso próprio vizinho.

Diante de tal mundo, para se alcançar uma sociedade internacional com regras muito bem estabelecidas pela prescrição do Direito Internacional, seria essencial que houvesse um sistema judicial regulador e efetivo dos conflitos e, em última instância e quando necessário, determinasse o uso de força multilateral, com base na Carta das Nações Unidas.

¹⁴ Provas dos dois lados - palestinos e israelenses - denunciam práticas ilegais do Exército israelense e a rede de terrorista em Jenin - poderá ser confrontados num tribunal. A Anistia Internacional e Human Rights Watch, concluíram exageradas as estimativas de massacre: 52 palestinos e 23 soldados israelenses morreram. As mesmas duas organizações coletaram provas de que o Exército de Israel cometeu graves violações de leis internacionais de direitos humanos que podem constituir crimes de guerra.

Gelson Fonseca, diz que a ONU é simultaneamente realista e grotiana (idealista), sua rotina são as contradições entre o egoísmo nacional e o ideal de uma comunidade internacional, regida pela lei (FONSECA, 2002).

Diante do condenável ataque terrorista e da operação militar no Afeganistão e de outras ameaças, mesmo com o inédito apoio inicial da comunidade internacional e a formação da coalizão ocidental, os Estados Unidos marcharam para uma posição, marcadamente unipolar, com uma visão de poder fazer o que lhes aprouver.

No polêmico ensaio do conselheiro do 1º Ministro Tony Blair, Robert Cooper, ilustra a divisão do mundo em Estados pré-modernos, “em que o Estado fracassou e há uma guerra hobbesiana de todos contra todos em curso” e; os Estados pós-modernos (pós-imperiais) que não mais consideram a segurança sob o ponto de vista de conquistas - aceitáveis para o mundo de direitos humanos e valores cosmopolitas. Num terceiro escalão, os Estados modernos tradicionais que “agem como os Estados sempre fizeram, seguindo princípios maquiavélicos e a *raison d'état* (pode-se pensar em países como Índia, Paquistão, China), desconsiderando países como o Brasil e México”. Para Cooper, a Europa da UE vive esse Estado, mas os EUA:

[...] são um caso mais duvidoso porque não está claro se o governo americano ou o Congresso aceitam ou a necessidade ou a conveniência da interdependência, ou seus corolários de sinceridade, supervisão e interferência mútuas na mesma extensão que a maior parte dos governos europeus aceitam agora. (COOPER, 2000, p. 29).

O dilema de tal posição, num mundo onde não existe uma autoridade política de caráter universal, mas que é globalizado, como combinar, ao mesmo tempo, um engajamento multilateral (também da tradição norte-americana) (FORMAN, 2002) - e assegurar-se, pela posição hegemônica e unilateral, de uma opção pelo uso da força, independentemente das regras do Direito Internacional?

De fato, quem decide a "exceção" se define como o soberano da ordem internacional e, aí então, irá determinar quais as circunstâncias em que as normas internacionais não mais se aplicam e o uso da força passa a ser imperativo.

Comparativamente, durante o período do Governo Clinton, praticou-se certa vocação pelo modelo multilateral: engajamento na construção de instituições e de regras multilaterais amplas e compreensivas.

Por isso a comunidade internacional compartilhava, ora com mais apoio, ora com menos, a percepção de que os Estados Unidos poderiam utilizar-se de sua capacidade de

retaliação militar contra os chamados Estados não confiáveis (*rogue States*) ou, ainda, contra desafios que pudessem desestabilizar o 'equilíbrio de poder': Iraque, Coreia do Norte, Irã, estreito de Taiwan, O. Médio, os Balcãs, etc.

Até então os EUA baseavam sua força e credibilidade na crença de sua invulnerabilidade, independentemente das possíveis ameaças daqueles Estados não confiáveis e até mesmo diante de possível capacidade de lançamento de mísseis balísticos contra o território americano.

O 11 de Setembro fez desmoronar essa lógica da invulnerabilidade. Sem dúvida que os EUA ainda definem e decidem a "exceção", mas os eventos do 11 de Setembro provocaram uma ruptura na lógica da invulnerabilidade e impuseram limites excepcionais, até mesmo de natureza estratégica.

Assim, nas atuais circunstâncias da Guerra contra o Terrorismo, a cooperação multilateral, tal como vista aqui, passou para a condição de se ver dependente da lógica 'terror x antiterror, caracterizada pela forma vertical e hierarquizante. A estressante ênfase na máxima segurança tece uma refinada teia de 'proteção e vigilância', com impacto nos planos interno e internacional e, na vida social da cidadania. (e de segurança)

Cabe, portanto, observar que diante desse quadro, há pouca chance para hipóteses de dividendos para o direito, para a paz, segurança e desenvolvimento internacionais.

No tabuleiro do jogo do xadrez, comandado pelos EUA, estão postos os limites da nova política de segurança global, tanto às políticas econômicas e comerciais, quanto às políticas de investimento e de alocação dos recursos globais.

A nova estratégia do Governo de George W. Bush, exposta no discurso sobre o 'Estado da União', define a guerra, segundo ele, "em nossos termos": as regras do jogo são dadas a partir da lógica da guerra contra o terrorismo, com precedência sobre as negociações multilaterais econômicas, diplomáticas, investimentos, etc.

Tal definição implica a estratégia de segurança nacional ainda mais intervencionista, trazendo grandes impactos sobre a vida internacional nesse início do século XXI. Trará também uma nova interpretação sobre os princípios democráticos e sobre a natureza ou os limites da soberania. Dessa forma, democracia e direitos humanos poderão ficar "suspensos" diante das necessidades de "segurança interna" (que de fato também é externa, dado o grau da extensão do poder norte-americano no mundo) e da construção da coalizão antiterror estabelecido por Washington¹⁵.

¹⁵ A Corte Suprema dos EUA colocou um limite constitucional ao projeto do Governo Bush de criar, na própria Casa Branca, uma Agência de Segurança Nacional, e negou sua criação.

Na grande área do Estado, a soberania ficaria submetida à lógica do cumprimento de obrigações contra o terrorismo. Caso um governo deixar de cumprir essas obrigações estará abrindo mão de vantagens da sua soberania, como o direito de não sofrer intervenção em seu próprio território¹⁶.

Com essa nova doutrina, haverá também uma nova orientação quanto à política econômica multilateral, dando-lhe uma nova roupagem em termos de visão do desenvolvimento, a partir da concepção mesma de segurança econômica. Trata-se, na verdade de uma passagem da visão política (e não apenas de vocabulário) do período anterior da década de 90, dada pelo governo Clinton de alargamento da democracia de mercado para a nova doutrina de segurança econômica de Bush.

Nesse novo contexto, os Estados serão tratados como se fossem empresas privadas, e os credores privados terão também de assumir riscos e custos das crises e de suas soluções. Os casos Argentina x Paquistão, em que o primeiro é abandonado e o segundo convidado a beneficiar-se da nova política, são sintomáticos do presente *status quo*.

No recente caso brasileiro, dos interesses investidos pelos grandes bancos norte-americanos no mercado brasileiro, houve uma mudança conjuntural estabelecido pelo Tesouro e pelo Governo de Bush: nova tendência de política econômica ou ‘ajuste temporário’ diante dos esquemas da Guerra Contra o Terror.

Renasceu também nova ofensiva localizada no *US Trade Representative Office* (USTR) para promover a agenda de segurança comercial, através de nexos globais, regionais e bilateralmente, com países individuais, em áreas de livre comércio (FTAs), buscando a estratégia da competição internacional a fim de fortalecer o poder e a influência americana. Importante observar que o “interesse da segurança nacional” é o fundamento da política externa dos EUA e no pós 11 de setembro, os laços entre a promoção americana, na área comercial, coincidem com a promoção da “segurança nacional”: convergência entre os interesses do USTR e da *National Security Council*, comandada por Condoleezza Rice. Esse novo regime apresentou, sucintamente, três características:

- a) a volta do predomínio da segurança sobre a ordem econômica;
- b) a volta do poder do Estado sobre os mercados e;

¹⁶ Tal é a nova doutrina preparada pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) sediado na Casa Branca, dirigido pela Secretaria de Estado Condoleezza Rice, intitulada "Estratégia de Segurança Nacional". Documento eletrônico. Disponível em <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/.../index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2010.

- c) a volta ao realinhamento das alianças e coalizões, centrado na lógica da segurança, para definir a "exceção"¹⁷.

A questão central para os EUA podia ser descrita da seguinte forma: se um país não estiver de acordo ou alinhado com a estratégia americana, teria ele uma proposta alternativa, viável e confiável?

Como a percepção da estratégia do Governo Bush não considerava tal hipótese (muito pelo contrário), esse ou aquele país ou se alinha e se subordina ou, então, era considerado como não confiável e tratado como tal. A justificativa para a nova política era, novamente, a ameaça do terrorismo, com a conseqüente intervenção no território daquele país.

No âmbito da América do Sul essa postura republicana do governo George W. Bush foi testada, tanto no caso da crise da Argentina, como na tentativa de golpe na Venezuela e na frágil situação político-militar colombiana. E pode ser manifestada, inicialmente, no caso da fragilidade financeira que abalou o Brasil nos meses de junho/julho. Após reticências, finalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) /Tesouro americano pode socorrer o Brasil, em função dos grandes interesses econômicos de credores de nossa dívida, principalmente, *City Bank, Morgan, etc.*

É preciso observar que os esforços que foram feitos para maior integração, bem como a preservação da democracia na região sofreram revezes diante da nova política de segurança americana. Se o mundo de então estava unido na condenação e no combate ao terrorismo, também era necessário manter a mesma coesão na defesa da democracia e das formas solidárias de integração.

Mesmo que as considerações sobre integração econômica permanecessem, sua viabilidade e seu sucesso estavam na mira da lógica da nova estratégia de segurança. Os seus impactos sobre a política de inversões e decisões nacionais fizeram com que surgissem realinhamentos estratégicos na perspectiva de assegurar uma combinação de pressões por parte dos EUA e que poderão se tornar inaceitáveis.

O papel do Brasil foi, dentro desse contexto internacional, era o de manter-se na linha de defesa de seu projeto de integração regional, em particular a do MERCOSUL, ampliando-o com sua liderança cooperativa à região sul-americana.

A promoção da defesa da cláusula democrática na região fortaleceu, em tese, o Brasil, como liderança responsável, consagrada na Reunião de Cúpula de Brasília com os 12 Estados

¹⁷ Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/.../index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2010.

sul-americanos. Essa importante Reunião dos 12 Chefes de Estados sul-americanos, Brasília, 2000, a primeira no gênero, foi convocada pelo Brasil, fortalecendo os mecanismos de confiança mútua regional, estreitando cooperação e recursos para maior integração física dos países do Prata e da Amazônia, através de projetos nas áreas da telecomunicação, transporte e energia (CERVO, 2002).

Para tanto o esforço da política externa brasileira foi o de consolidar um padrão de independência e não confrontação, tendo que, ao mesmo tempo, assumir com clareza a questão dos custos e benefícios, regionais e internacionais. De fato, o contexto se deu na perspectiva aberta de multilateralismo pragmático, cooperativo e pacífico, assumindo todos os compromissos com os regimes internacionais na esfera da não proliferação das armas de destruição em massa e das regras de Direito Internacional.

A posição brasileira não era a de obstruir, mas a de construir com os EUA e com a Europa uma concepção de um triângulo compartilhado, numa agenda que aceitasse as regras básicas da segurança internacional, mas sem se deixar envolver-se, além dos limites, pela política de segurança hierarquizante e unilateral, imposta por Washington, segundo seus interesses e conveniências.

O entendimento brasileiro era a de que essa visão unilateral teria impacto negativo na configuração do sistema internacional. Mesmo que entendesse e até aceitasse, objetivamente, a assimetria real de poder existente, a posição brasileira nunca foi de subserviência.

O Tratado Interamericano Assistência Recíproca (TIAR) sofreu um golpe mortal com a eclosão da Guerra das Malvinas, na medida em que os EUA (membro do TIAR) apoiaram uma potência extra-regional, a Inglaterra, em sua intervenção armada. Após o 11 de Setembro/2001, o Presidente Fox, do México, considerou o TIAR ultrapassado. O Brasil, na reunião da OEA, que deu apoio às iniciativas de Washington no combate ao terrorismo, utilizou o TIAR para referendar esse apoio multilateral.

O Brasil pretendeu e fez esforços para florescer atitudes de diálogo e cooperação e não de intolerância e imposição.

A ênfase, portanto, que o Brasil esteve procurando dar era o de reforçar, aprofundar e ampliar os mecanismos multilaterais existentes para colaborar na mudança de política do ângulo dominante do poder americano em um triângulo atlântico, em que o ângulo europeu com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) seja parte integral no conjunto.

Na perspectiva de cooperação multilateral, fez-se também necessário ampliar o diálogo construtivo com outras nações, como a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, o

México, e aprofundar a reforma do Conselho de Segurança da ONU para incluir novos membros.

Era e é desejável adaptar a Carta das Nações Unidas, no seu capítulo VII, quanto ao uso legítimo da força. A mesma ideia vale também para o emprego da força de intervenção da ONU, diante das novas ameaças que surgem nesse início do século XXI.

Feita esse breve, sucinto e genérico diagnóstico sobre os novos desafios à paz e à segurança internacional, cabe agora tentar apresentar, a título de colaboração, uma modesta agenda compartilhada do Brasil, reunindo possibilidades de arranjos com a União Europeia e até mesmo com os EUA¹⁸.

No primeiro plano dessa agenda, torna-se necessário reforçar os mecanismos de democratização das decisões internacionais e enfatizar maior transparência dentro dos organismos multilaterais, políticos, econômicos e de segurança.

Em segundo lugar, é imperiosa a cooperação ampliada no campo da segurança, regional e internacional, pela via de assegurar os meios compartilhados a fim de que se tornem viáveis e universais.

Reconhecer, como fundamento do direito e da justiça, a Corte Internacional Penal, através da convergência de posicionamentos e com jurisdição reconhecida sobre crimes contra a humanidade, além de procedimentos comuns sobre esses mesmos crimes, dentro do espírito da Convenção de Genebra.

Seria imprescindível, por exemplo, estabelecer maior diálogo político com a criação de um fórum de Direito Internacional, para elaboração, no âmbito do MERCOSUL e da União Europeia, de mecanismos para elaborar propostas comuns de governança, nas áreas da segurança.

Além da cooperação diplomática, seria importante consolidar a cooperação de defesa regional e bi-regional na área do monitoramento de conflitos e ameaças à paz e à segurança internacional.

Faz falta a criação de uma rede acadêmica (civil e militar) de centros e institutos voltados para o estudo, pesquisa e publicação de questões estratégicas sobre paz e segurança. Do mesmo modo, é necessária maior coordenação entre forças-tarefas entre o Brasil e União

¹⁸ A agenda aqui apresentada tem como fonte inspiradora o artigo de Alfredo Valladão, professor da Cátedra MERCOSUL, Institut d'Études Politiques de Paris, *Regulating and legitimate use of force: a post-9-11 challenge for the EU-Mercosur political dialogue*. Paris, mar.18, 2002. Como referência, o autor, juntamente com o Prof. Domício Proença Júnior (Grupo de Estudos Estratégicos, COPPE/UFRJ, realizaram o projeto Inserção Internacional de Segurança do Brasil, com apoio da Fundação Konrad Adenauer, cujos principais produtos foram: uma coletânea de 9 artigos (acadêmicos, militares, políticos) sobre os vários temas da questão e um livro do autor em conjunto com o Prof. Domício Proença Júnior. *A Concertação Múltipla: Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002.

Europeia, tanto entre Ministérios das Relações Exteriores como entre os da Defesa, dentro de uma concertação dos mecanismos da OEA/TIAR e da UE/OTAN.

A posição do Ministério de Relações Exteriores, o Itamaraty, parece ainda não muito favorável a maior aproximação ou cooperação entre forças armadas (principalmente a Marinha) e a OTAN no Atlântico Sul e os episódios da Guerra das Malvinas/Falklands fizeram aumentar ainda mais a desconfiança com respeito à presença da OTAN no sul do Atlântico.

Desenvolver e reforçar mecanismos e laços na esfera da segurança e do comércio entre as duas regiões, no sentido de consolidar os princípios multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em outras organizações internacionais (como no caso da Organização para o Controle das Armas Químicas (OPAQ), em contrapartida às decisões de caráter unilateral ou expedientes de sanções, com base em decisões de natureza de segurança ou considerações geopolíticas.

As áreas de atuação são várias como no caso de políticas de defesa comercial, competição, antidumping e salvaguardas, distinguindo o que é legítimo do ilegítimo, em termos do uso de instrumentos do direito do comércio internacional.

Propiciar mecanismos de regulação de critérios para a cooperação sobre desenvolvimento e manejo de crises financeiras, com novos critérios sobre financiamentos, investimentos e governança econômica.

Naquela conjuntura internacional, tanto a Europa como a América do Sul puderam desenvolver uma nova capacidade sobre a situação mundial, através de entendimentos comuns e harmonização de suas posições e ações em fóruns multilaterais, buscando não o isolamento, mas sim o diálogo construtivo com os EUA.

O multilateralismo, com resultados e ações materiais, pode e deve ser um instrumento - próprio da cultura latina - que contraponha ao terrorismo e ao unilateralismo, ambos de caráter fundamentalista. Uma visão, talvez idealista e utópica, mas só mesmo pensando um pouco à frente dos fatos e das circunstâncias é que podemos descobrir alternativas e criar possibilidades de realização futura, além do conformismo.

De fato, uma conclusão que se pode tirar da história é a de que ela não costuma ser generosa com os que se conformam com a ordem internacional e muito menos, ainda, com os que se colocam na posição de subordinados.

Utopia e desencanto permitem uma visão de conjunto: a primeira pode aventar a melhoria da atual configuração do mundo. O segundo, que, de forma alguma, se traduz em

pessimismo ou em desencorajamento, abre a possibilidade de correção e de mudança para uma nova construção.

2.2 11 DE SETEMBRO: AMEAÇAS À PAZ (NEMER, 2003)

Inicialmente, cabe um breve esclarecimento. O que estou propondo aqui foi o de realizar análise política da conjuntura internacional, dentro de uma concepção, vamos chamá-la, estratégica. Portanto, esta análise política estará submetida e será, ao mesmo tempo, permeada por imprevisíveis mudanças de rumo, de negociações e de magnitude, dada a natureza especial do momento e da conjuntura mundial em que estamos vivendo.

Em princípio, creio que estivemos presenciando um novo tipo de guerra, além da concepção klauzewitziana determinada pelo confronto entre, de um lado, grupos terroristas (sem base territorial) e o Estado, no caso, a maior potência mundial, os Estados Unidos da América.

Mesmo que formas de terrorismo tenham existido ao longo dos séculos, a atual tem características muito próprias, carregadas de elementos civilizatórios, ingredientes culturais e étnicos muito diferentes de outras formas políticas de terrorismo situados ao longo da história.

2.2.1 O Atentado

A terça-feira 11 de setembro de 2001 será lembrada por ter provocado o mais devastador atentado terrorista já ocorrido na história da Humanidade. No início daquela manhã, o mundo todo parou e assistiu as imagens transmitidas pela TV, ao vivo, *online*, sobre os atentados terroristas de New York e Washington, que causaram o 'esfacelamento' de dois dos maiores ícones e símbolos da mais poderosa nação da Terra.

Parecia ser mais que uma *reality-fiction* criada por Hollywood! Ninguém pensaria em cometer uma atrocidade desta magnitude se não tivesse visto algo muito semelhante em um filme feito em Hollywood!.

Dos escombros do *World Trade Center*, em Nova Iorque - pilar do capilar sistema financeiro mundial - e de parte do Pentágono, em Washington - sede da defesa e da inteligência da maior força armada do planeta - que tipo de nova História, que Ordem, nascerá?

Um quarto avião-suicida, caído numa floresta da Pensilvânia, provavelmente dirigia-se à capital americana e o alvo teria sido a Casa Branca, não fora o inesperado e surpreendente espírito heróico de alguns de seus passageiros lutando contra os terroristas. O martírio dividido!.

2.2.2 Comoção e Insegurança

Perplexidade, comoção, indignação, dor e pesar, foram sentimentos expressos em todos os cantos do mundo diante do horror imposto pelo ataque suicida e covarde, totalmente imprevisível, praticado por um grupo terrorista¹⁹. Impotente diante da operação surpresa, muito bem planejada e executada com ousadia, o sistema de comunicação, informação, controle e inteligência do império americano, a mais preparada, avançada e controlada, falhou e deixou a impressão de ser vulnerável.

Deixou também um aviso realista a todos os atuais sistemas de segurança dos Estados, político e operacional: eles são incapazes de deter ataques terroristas, quer venham pelo ar, por terra, por bombas eletronicamente preparadas, por carta ou por vírus. Talvez a figura do homem/mulher-bomba seja o símbolo mais cruel de nossa atual civilização!

Estados e Governos, praticamente, de todos os matizes políticos e ideológicos, condenaram o atentado e prestaram reverência às vítimas, às suas famílias, ao povo e ao governo americano. Pela própria 'lógica do terror' eles passaram também a ser alvos, embora, deva-se esclarecer que até agora, praticamente só os Estados Unidos foram o alvo exclusivo²⁰. O terrorismo é fenômeno apátrida, ele faz abolir a política como forma de mediação de conflitos e deve ser tratado como crime hediondo contra a humanidade. Ele fere de morte o próprio ideário do Direito e da Justiça Internacionais.

2.2.3 Lições

Uma primeira lição a ser extraída desse trágico episódio é a seguinte: o terrorismo é uma ultrajante ameaça à Paz e a Segurança Internacional; uma minoria radical, globalizada, aterroriza indivíduos, uma nação, um povo, em nome de uma pretensa conquista. Sua liberdade de ação, incontrolável, é também a sua maldição; e a lógica do sistema internacional vigente até agora, mal ou bem, foi ferida e posta em questão.

Vamos, portanto, refletir mais profundamente sobre as consequências desse desconcerto, dessa entropia indigesta que nos encontramos e, então, buscar novos caminhos para que a comunidade internacional encontre soluções, no mínimo, satisfatórias.

¹⁹ A Al Qaeda, grupo responsável pelos ataques de 11 de setembro, "provou ser um grupo terrorista adaptável e resiliente, cujos desejos de atacar os Estados Unidos e os interesses dos EUA no exterior continuam fortes", disse o relatório do Departamento de Estado do governo Bush.

²⁰ Mas nos anos seguintes ao do 11/9/2001 países Europeus (Inglaterra, Espanha, Itália) foram alvos de ataques terroristas do tipo Al Qaeda, além de países da Ásia e da África também sofreram ataques terroristas. No Afeganistão, como também no vizinho Paquistão, as atividades da Al Qaeda, bem como dos Talibãs, movem a guerra comandada pelos Estados Unidos e seus aliados atlantistas.

Com o terrorismo não ha diálogo nem negociação, pois é ele o contrário do diálogo, da negociação e da própria Política, entendida como a *polis*, o exercício, mais pleno possível, da cidadania e onde a liberdade é garantia imprescindível de sua primazia.

No rescaldo daqueles atos terroristas contra os Estados Unidos podemos, tão somente, acreditar e indicar os valores da democracia como os mais capazes e, quem sabe os únicos, de administrar conflitos e crises, buscar soluções dessa natureza e magnitude e, quem sabe, poder sonhar, realizar sonhos e poder viver com as mais serenas soluções de convivência humana e desenhar traços para alcançar e, quem sabe, manter a dita Paz.

Alguns pretendem querer combater o terrorismo usando as suas próprias ações e práticas. Primeiro, abdica-se da força da diplomacia e da eficácia das instituições multilaterais, criadas com muita dificuldade e tenacidade. Diante do insidioso e oculto agente e que atua na sombra, quais, então, seriam os meios disponíveis pela comunidade internacional para vencê-lo?

Pretender usar as mesmas armas do terrorismo como uma estratégia para resolver conflitos internacionais é enveredar-se pelas sendas do autoritarismo e partir para uma escalada de violências que irá desembocar na maior divisão e intolerância entre nações, culturas, religiões e civilizações. Escolher o caminho taliônico, do dente por dente, do olho por olho não é nada mais, nada menos que trilhar o caminho cego da barbárie.

2.2.4 A Cautela e o Contra-Ataque

No calor do *day after* dos ataques, imaginou-se que o Governo dos EUA tomasse a decisão de contra-atacar rapidamente e com total força os autores do atentado e suas bases logísticas de apoio, onde quer que elas estivessem, dentro e fora do território americano.

Passadas algumas semanas - quase um mês - e, tendo em vista, o apoio dado pela imensa maioria da comunidade internacional aos EUA, o governo americano parecia ter escolhido – até mesmo com base naquela manifestação de apoio:

- a) consultar, dividir opiniões e ouvir seus tradicionais aliados;
- b) buscar entendimento junto ao Conselho de Segurança da ONU;
- c) investigar, encontrar e apresentar provas documentais contra os autores dos atentados.

A maior potência percebeu esse apoio sem precedentes e encontrou, por ter ficado atordoado e até por cautela, uma acertada posição de precaução, descartando, no início, de lançar, automaticamente, um ataque maciço contra alvos duvidosos. Por permanecerem por algum tempo as ações diplomáticas, o rastreamento financeiro da rede internacional do terror, a pressão econômica contra o regime talibã, o acercamento com o mundo islâmico, com a Europa, a Ásia e até mesmo conosco, a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Com o apoio de uma ampla coalizão internacional, os Estados Unidos, iniciaram então, sua operação militar, com bombardeios intensos, contra o Afeganistão e o regime Talibã, cujo total apoio ao terrorista Osama Bin Laden o fez o maior comandante do país. A ideia da Operação Liberdade (ironia das palavras e de seus significados) foi exposta pelas autoridades americanas aos seus aliados (principalmente a Europa e, especialmente, a Inglaterra), como tendo duas etapas.

A primeira, será executada sobre alvos da defesa militar e da infraestrutura estatal do Afeganistão, com o objetivo de fechar o cerco à rede terrorista de Bin Laden, que passados quase 10 anos, ainda não foi encontrado e preso. A segunda buscará acabar com o terrorismo internacional, sob todas as suas formas, sem, contudo praticar invasão, como aceita, no Afeganistão.

2.2.5 Perigos e Condutas

Começa aí o perigo. O governo americano encontrava-se dividido entre duas posições. A primeira, aparentemente contraditória, e liderada pelo Secretario de Estado, general Colin Powell, que defendia a ação militar circunscrita e limitada no Afeganistão, como punição aos autores dos atentados e o país hospedeiro, e tem o amparo da atual coalizão internacional. Uma segunda, defendida pela Secretaria de Defesa, particularmente pelo seu subsecretário, Paul Wolfowitz, queria ação militar ampliada, que vá além do Afeganistão, sem distinção de alvos.

Esta última poderia ser chamada de Doutrina *Bush*, representando o retorno à política externa unilateralista, i.e., os EUA estão enfrentando um novo tipo de inimigo e, pela primeira em sua história, o primeiro ataque ao seu território. Portanto, a atuação dos EUA deve ser a de defender seus próprios interesses, deixando, em segundo plano, opiniões e visões dos aliados e do resto do mundo.

Nessa costura para manter o estado de guerra, foram reduzidas e até poderiam ter sido mais punidas, pela imposição da segurança, às liberdades civis, tão caras e essenciais. Voltou

à cena a liberação de assassinatos pelos órgãos de inteligência (como FBI e CIA) contra suspeitos, possíveis terroristas, acirrando ódios e intolerâncias, na própria terra do *Bill of Rights*.

Guantánamo tornou-se prisão-modelo dos EUA, em que a Lei Internacional e a própria Convenção de Genebra para crimes de Guerra foram severamente agredidos: não julgamento dos “prisioneiros de guerra”, como os definia o governo Bush, falta de apoio jurídico e de defesa aos “prisioneiros” e, para não falar, de métodos de torturas, denunciados por várias organizações civis, americanas e de outros países.

Também a imprensa já está sofrendo restrições, passando a ser mais sigilosa com bloqueios de informações rotineiras, temendo que elas sejam úteis para os terroristas, ficando proibido o acompanhamento de repórteres das tropas americanas, como foi até no caso da Guerra do Golfo.

Na nova guerra há uma mistura entre o uso da tecnologia, a veloz informação e o mercado. Essa nova tecnologia está revolucionando a cobertura da guerra pela TV, o *videofone*, equipamento que integra câmera de vídeo a um telefone celular, com capacidade de enviar imagens de alta definição, de qualquer parte do mundo, via satélite, para a rede de televisão, *online*. Com a intensidade da guerra, o uso do videofone já está fazendo com que as ações das empresas que fabricam o aparelho estejam subindo nas Bolsas.

A conduta do 1º Ministro da Inglaterra, Tony Blair - que assumiu a "presidência" da coalizão - enquanto o incerto Presidente Bush permanece no comando da operação dentro da Casa Branca - é sintomático. Para ele, falando como porta-voz da Europa, a operação deve ser rápida e terminar com a intervenção no Afeganistão, contando com o apoio do mundo islâmico e da comunidade internacional, legitimada pelo Conselho de Segurança da ONU.

No caso, a Organização da Conferencia Islâmica (OCI), com seus 56 países-membros, ofereceu seu apoio tácito aos ataques contra o Afeganistão - já arrasado por seus 22 anos de guerra civil - mas expressou sua condenação contra possíveis ataques a outras nações árabes, sob pretexto de caçar terroristas.

Trava-se uma guerra surda entre essas posições dentro e fora da Administração americana. Ora, afirma-se que a operação militar será rápida e limitada, a chamada "operação cirúrgica" ou "acupuntura por meios de bombardeiros e mísseis". Ora há nova versão de que a guerra será longa, ampliada, sem fronteiras, como é o mundo de hoje.

Dentro dessas contraditórias e ambíguas lutas internas, surgiu novamente o aceno de que tanto os EUA, como seus aliados apoiariam, finalmente, a criação do Estado Palestino, inclusive, agora, com o ‘beneplácito’ do Governo Sharon, inimigo da paz entre os dois povos.

Também, do lado palestino, não é nada tranqüila a situação do líder Y. Arafat, hoje com uma posição mais moderada, a fim de alcançar a criação do Estado Palestino. Sua liderança é mais fortemente contestada por grupos radicais e fundamentalistas que acabam impedindo o processo de negociação de paz, como o Hamas e o Hezbollah.

Por seu lado, a opinião pública internacional parece ter amadurecido e entendido o momento grave que estamos vivendo. Além de ter demonstrado seu apoio à causa contra o terrorismo, da mesma maneira que as instituições multilaterais e seus estados-membros manifestaram, com raras exceções, uma unidade significativa diante da crise, criou-se uma consciência coletiva internacional, em ebulição, no sentido de que as soluções para as grandes questões internacionais, devam ser conduzidas de acordo com o espírito da ONU, apesar de suas fragilidades e, muitas vezes, incongruências, estas devido à própria limitação dada pelas soberanias dos Estados.

2.2.6 Caminhos a Percorrer...

O caminho - que não é nada fácil - mais largo é o da via do direito e o da justiça, em que os organismos multilaterais e os tribunais internacionais sejam acionados para arbitrar conflitos, com regras claras de convivência, preservando e ampliando os direitos humanos e reforçando a convivência pacífica entre nações e civilizações.

O combate ao terrorismo tomou o rumo, até aqui, de um amplo e comum acordo, dentro do atual espírito da comunidade internacional, de uma forma concertada, incluindo aí os países da comunidade islâmica, a autoridade palestina e o governo de Israel.

Civilização x barbárie, bem x mal são versões maniqueístas. De um lado e de outro coexistem os dois componentes, inseridos ora na conduta religiosa, ora nos aparatos sofisticados do acervo tecnológico, quer dentro da mais prospera riqueza ou das indignas condições de pobreza.

A imposição de uma verdade absoluta, ainda mais no âmbito da política internacional, somente gera intolerância e rupturas dramáticas e não propicia o estabelecimento do que a maioria das pessoas mais deseja: uma paz duradoura. Essa posição que adota o terrorismo e não deve ser a que aposta na Paz.

Uma interessante e significativa pesquisa veio juntar-se ao que acabo de descrever. Na imprensa brasileira, as opiniões de leitores parecem representar um bom termômetro para avaliar acontecimentos nacionais e internacionais. Passei a ler, logo depois do 11 de setembro, a maioria dessas opiniões, as mais diversas, nos principais jornais das capitais do país.

Primeiro, havia uma clara e majoritária predominância de repúdio ao terrorismo, deplorando os brutais ataques da terça-feira que causaram a morte de milhares de pessoas não só americanas, mas de várias nacionalidades.

Segundo, comentava-se a arrogância e a preponderância do Governo Bush, que por meio de suas políticas isolacionistas, acabaria por estimular um estado de tensão e as ações terroristas.

Terceiro, essa opinião pública clamava por uma profunda revisão da posição de indiferença norte-americana em relação aos seus tradicionais aliados e parceiros e seu isolacionismo internacional, que conformou os primeiros meses do governo Bush.

Afinal, perguntava-se, por que os EUA, com sua gigantesca malha de interesses, capacidade e aparato militar, inclusive nuclear, não se dispuseram a dialogar para que se colocasse um ponto final na articulação da nova corrida armamentista, no caso o escudo antimíssil que a indústria bélica quer animadamente recriar.

Desde sua posse, o governo Bush passou a enfatizar uma política isolacionista, unilateral e até mesmo de indiferença diante dos focos de tensão e conflitos em varias regiões do mundo.

Da mesma forma, passou a ter uma posição de distanciamento e até de condenação diante da agenda dos regimes internacionais mais relevantes: a não proliferação das armas de destruição em massa, o meio ambiente e a contaminação e as mudanças climáticas, os direitos humanos, o racismo e os conflitos regionais.

Como chefe da grande potência, Bush passou a eximir-se da responsabilidade de atuar efetivamente e apoiar soluções para o conflito entre Israel e a Autoridade Palestina.

Diante do ataque ocorrido e do apoio recebido pela maioria da comunidade internacional, já era tempo dos EUA mudarem o foco de sua política internacional - um dos poucos países que a tem, pelo seu poderio econômico e militar e sua notória influencia diplomática, cultural e de mídia. Não pode ser mais aquela posição de os Estados Unidos e o resto do mundo, mas sim, os Estados Unidos com o mundo.

O foco dessa política unilateral, que é ainda pior que a isolacionista, acaba ensejando, pela ausência de liderança, responsável e compartilhada, ataques criminosos como o mundo presenciou no ultimo dia 11 de setembro.

O plano do governo Bush de construir o escudo de defesa antimísseis – reforçado agora pela pressão dos falcões – tão polemico e com a oposição de tradicionais aliados, além da desconfiança da Rússia e da China – não parece deixar o país menos exposto ao perigo de

ataques-surpresa, de bombas em valises e de outros tipos de artefatos terroristas, como os que começaram a aparecer, nos ataques bioterroristas, com armas biológicas tipo antraz.

2.2.7 Engajamento e Compromisso com a Paz

É de se esperar que a ONU retome seu papel de foro privilegiado nas negociações internacionais e de condução da paz mundial ao exigir de todos os seus Estados-membros o compromisso formal de combater e negar abrigo ao terrorismo e impedir também o triunfo do unilateralismo solitário. A ONU se vê fragilizada pela forma como as potências utilizam esse fórum multilateral, mas ela não perde a razão pela sua capacidade de persuasão. Sua estrutura, contudo, é ambígua e isso contribui para diminuir sua legitimidade, seu papel moral.

Os Estados Unidos não contemplam a ONU como fórum de debates internacionais: pulam por cima de sua autoridade e, portanto, os mecanismos de confiança mútua, lá criados, tornam-se inócuos. Sem falar no terrorismo, que despreza qualquer papel exercido pela ONU.

A bomba lançada contra o prédio onde funcionava o escritório da ONU em Bagdá mostrou a sua faceta sangrenta, ceifando a vida do diplomata internacionalista, Sérgio Vieira de Mello e outras dezenas de funcionários que trabalhavam pela Paz, a serviço da ONU.

Fundamental, também, é que se proceda a uma ampla e compreensiva reforma de seu Conselho de Segurança. Como entender que a Alemanha, o Japão e outros países, com peso e influencia internacional e regional, continuem à margem das grandes decisões? E que, além de tudo, paguem a conta da manutenção da paz.

Seria mais que oportuna, tão logo passasse essa alta maré, a convocação de uma Cúpula Internacional, com o objetivo de solucionar o conflito sangrento - e sanguinário - entre o Estado de Israel e palestinos e desenhar uma nova arquitetura internacional, jurídica, política e econômica. Mas essa esperança não se concretizou e até os dias atuais, em 2010, a questão palestina não teve solução satisfatória que culminasse na criação do Estado Palestino, com respeito à segurança de Israel.

O mundo não pode continuar a viver refém desse tipo de beligerância e intolerância. Ninguém, hoje em dia, tem condições de resolver sozinho qualquer problema, diante da globalização da economia, das finanças, do crime organizado, da segurança internacional, das enfermidades e da miséria. Também não ha uma única solução para questões como expectativa, esperança e qualidade de vida melhor da grande maioria dos povos.

Se o hediondo crime feriu as fundações mesmas da convivência humana e do direito internacional - por ruins e injustas que elas ainda possam ser - respostas e medidas em nome

da segurança, que podem, momentaneamente, resolver o problema do orgulho ferido, certamente produzirão mais combustível para que continuemos a viver o clima de radicalismos, de posições unilaterais e ortodoxas, no fundo, todos fundamentalistas. E cada vez com maior perda das liberdades de expressão, com censuras prévias as informações da mídia, etc.

O mundo todo assistiu atônito e sentiu vergonha sobre o que aconteceu e poderá cair em profunda prostração e insegurança sobre o que poderá vir a acontecer ainda de pior. Super Ataque Terrorista, Super Operação Militar, Super arma do bioterrorismo, Super segurança, intensificando-se e agravando ainda mais o estado de tensão internacional.

Mas a resposta taliônica da prepotência e da arrogância imperial à estupidez fundamentalista será o reconhecimento de nossa fragilidade e a manutenção do círculo vicioso do terror.

É, portanto, o momento propício para que a comunidade internacional passe do atual estado de letargia da razão, que tem engendrado monstruosidades, para outro plano do despertar de consciência e do exercício pleno da convicção da liberdade e fraternidade humanas.

Exatamente no início de novo milênio, já temos as condições para desobstruir os canais e varrer os fantasmas da intolerância e começar a construir uma agenda afirmativa com mecanismos de confiança mútua que estão inteiramente a nossa disposição.

3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

3.1 ESTRATÉGIA DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA DO BRASIL²¹

Este estudo e pesquisa sobre paz e segurança - mediados pelos estudos estratégicos - pretende ser multidisciplinar e, em alguma medida, experimental (KLARE; THOMAS, 1991), qualificado pela preocupação com a segurança internacional e especificamente com a inserção de segurança internacional do Brasil. Trata-se de uma construção teórica e política sobre a projeção regional e internacional do Brasil.

Tomou-se como referência inicial o desenvolvimento da indústria bélica exportadora, o processo de nuclearização e a política de informática formulada durante o governo militar.

Foram postulações de nossa política externa, superdimensionada pela necessidade de justificar até mesmo um complexo industrial-militar de um país do III Mundo. Portanto, a abordagem pode contar com dinâmicas teóricas e políticas para compreender a natureza e o significado da experiência brasileira com a exportação de armas para o mercado internacional²².

O trânsito do Brasil de um *global trader* para o de um *global actor* parece trazer consigo a idéia de busca de alternativas e de tomadas de decisão em termos de uma política de segurança internacional. Em princípio, pode parecer algo óbvio, como um lugar comum.

Mas a questão de segurança pode parecer também de suma importância, até mesmo crucial quando se busca entender o sistema internacional ao qual se quer participar. Até então parece preocupante que o tema da segurança – e também da defesa - seja tão rarefeito na literatura sobre os rumos e o futuro do Brasil.

A percepção de que o país está vivendo momentos especiais em que faz a sua passagem em direção à internacionalização, inicialmente no plano regional, e mais em médio prazo, em termos globais, poderia determinar maior sensibilidade com os que buscam compreender ou contribuir para essa vocação.

A mudança do milênio serve para advertir os que pensam e estudam o Brasil sobre o seu futuro, de um ponto de vista estratégico. Da mesma maneira, na esteira dos 500 Anos do

²¹ Esta parte é original para os fins da apresentação do doutorado direto à UFRGS/PPG-Ciência Política e tem apontamentos e observações extraídos dos muitos meus artigos acadêmicos e também publicados regularmente na imprensa brasileira e do exterior (de 1975 aos dias de hoje), como também do livro em co-autoria com Domício Proença Júnior *Concertação Múltipla – inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, 2002.

²² O primeiro produto desse estudo verificou-se a partir do projeto apoiado pela Fundação MacArthur: Brazil: Regional and International Projection, 1986-1987.

Descobrir uma enorme variedade de ensaios e escritos buscou consolidar a compreensão da trajetória brasileira e ensaiar sua prospectiva.

Mas infelizmente e incompreensivelmente os temas de segurança e defesa não tenha recebido tratamento explicitamente em praticamente quase nenhuma das coletâneas publicadas no Brasil durante essas passagens. Constata-se, pois, a ausência de debate qualificado que explicasse o tema no Brasil (VELLOSO, 1998). Em uma coletânea com a colaboração entre universidades brasileira e chilena mostra a ausência do adensamento de estudos sobre o tema no Brasil em relação ao Chile (SENNES, 1999).

Do mesmo modo, o embaixador Rubens Ricúpero aponta para a paradoxal situação do Itamaraty: ele perdeu o monopólio na condução da política externa, ao mesmo tempo em que se omitiu da questão da segurança. A ausência surge de um diagnóstico bem mais complexo. Ricúpero enxerga a necessidade de uma abordagem trinária para dar conta da trajetória futura do Brasil no cenário internacional:

- (1) uma política de desenvolvimento integrativa;
- (2) uma política externa de relacionamentos articulados e;
- (3) a terceira perna, de importância equivalente às demais, mas inexistente no Brasil: a doutrina de ação propriamente estratégica que calcule e conduza a questão da segurança (RICÚPERO, 2001).

Somente, então, com a dramaticidade dos eventos de 11 de setembro de 2001 o tema da segurança ganha sua urgência, tornando-se, portanto, iniludível. Cabe, então, salientar a pioneira pesquisa denominada Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa, em que identifica as prioridades da agenda internacional do Brasil e avalia a representação dos interesses da sociedade brasileira na formação da política externa, com referências aos temas da segurança e da defesa (SOUZA, 2002)²³.

A Agenda Internacional do Brasil revela que há uma aspiração de transformar o país em um ator global com maior influência no sistema internacional o que envolve mais participação de atores em questões internacionais. Reconhece-se que o Brasil tem uma

²³ A pesquisa aplicou 149 questionários para lideranças representativas do governo e da sociedade brasileira, entre elas, membros dos três poderes da União, empresários, sindicalistas, jornalistas, acadêmicos e dirigentes de ONGs sobre temas como segurança, defesa, comércio, finanças, papel e inserção do Brasil no sistema internacional, prioridades geopolíticas, meio ambiente, direitos humanos, integração, democracia e multilateralismo.

liderança compatível com seu imenso território e está alicerçada na sofisticada tradição diplomática: 99% da totalidade dos entrevistados pela pesquisa concordam com esse fato.

Na questão “prioridades” da política externa, dentre as 17 apontadas pelos entrevistados, o item “fortalecer as Forças Armadas e a política de segurança e defesa nacional” situa-se na 15ª posição, com apenas 13% comparados aos 73% da 1ª prioridade, que é a de “promover o comércio e reduzir o déficit comercial do país”. Algo que revela ambigüidade: a síntese substantiva das prioridades de política externa, anunciada no início do texto da Pesquisa, com 99% de aprovação, seria Segurança e Comércio.

Se esta é a prioridade para a maioria dos entrevistados, como então entender a grande distância (quantitativa, como provavelmente qualitativa) entre os 13% na política de segurança e defesa e 70% no comércio exterior? Talvez possa ser explicado como um indicador da descoordenação entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa ou ausência de visão estratégica em termos de interesses de política externa, particularmente, em termos de política de segurança e defesa.

Outro dado revela, no entanto, algo insuspeito. O Brasil aposta, como princípio, no multilateralismo. O apoio de 88% dos entrevistados ao envio de tropas para Missões de Paz e a reivindicação de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU: mas medidas concretas para assegurar este assento são consideradas importantes apenas para 49%: são lacunas e distanciamentos reais.

3.1.1 Estudos e Políticas

Há, pelo menos, duas abordagens teóricas associadas à ideia da inserção internacional de segurança e que vamos aqui tentar esclarecer.

Na primeira abordagem estariam os Estudos e Pesquisa de Paz que tem em sua metodologia institucional das relações internacionais o que nos parece mais próxima sobre a questão da inserção brasileira (GALTUNG, 1969). Outras visões expressam também a ótica multidisciplinar que considera paz & guerra, defesa & segurança, diplomacia & economia, meio ambiente, direito e sociedade não como polaridades excludentes, mas do ponto de vista multidisciplinar, abrindo o leque o enfoque nitidamente estatocrático (BUZAN et al., 1997).

Desde este ponto de vista multidisciplinar, o relevante é destacar o conjunto de compromissos e responsabilidades do Estado que, a partir de sua adesão aos regimes internacionais de segurança e paz, faz entender que sua decisão é uma forma escolha de sua inserção.

A questão decisiva parece ser a de considerar por um lado, os compromissos e responsabilidades como referências para definir o campo das iniciativas compatíveis com sua inserção e, por outro lado, avaliar as iniciativas implementadas dentro dos limites auto-assumidos.

Admite-se, claro, circunstâncias que delimitam o campo de escolha, ora com mais equilíbrio e independência, ora com possibilidades de mais hegemonias - os conflitos, devam-se afirmar, pertencem tanto a um como, ponto da curva de poder internacional (WATSON, 2004) - levando uma maior ou menor adesão a determinados regimes internacionais de segurança.

Na segunda raiz os estudos estratégicos (CLAUZEWITZ, 1983) são a referência, cuja inserção, no campo da política internacional é revelada pela corrente de pensamento realista, como Kenneth Waltz (WALTZ, 1979; 2001). Aqui, a inserção é resultado da dinâmica entre o sistema internacional e cada um dos Estados, contrastando tais ações com as iniciativas conduzidas e seus resultados obtidos.

Outra vertente expressa a presença de um Estado no sistema internacional, considerando as assimetrias existentes, como o tamanho, poder e riqueza década um. Incluiria também outros atores e outras agendas que passam a atuar, interferindo e atuando no ambiente internacional.

No caso do Brasil deve-se tornar explícita a abordagem que denomino de mestiça, como componente, político-cultural, característico da inserção brasileira nas estruturas e dinâmicas da segurança internacional. Vale aqui observar que os mecanismos de inserção não são unívocos nem tão pouco unidimensionais: para mais ou para menos, há uma via dupla e interdependente da inserção.

3.1.2 Debate de Política Pública e Democrático

As possibilidades de uma política de segurança pressupõem a qualificação dos diversos interlocutores do debate, além dos órgãos governamentais responsáveis para incluir também e de forma decisiva os setores civis (diplomacia e academia) e militares capazes de articular e traduzir as prioridades políticas em alternativas estratégicas que serão levadas à realidade através de políticas públicas.

O Brasil, nesse ponto, revela-se peculiar: ao contrário das demais democracias ocidentais e apesar de um contingente razoável de corpo diplomático, de forças armadas profissionais, de acadêmicos e intelectuais, ainda são poucos os que se dedicam a reflexão das

questões de inserção internacional de segurança no Brasil, embora essa situação fosse, passo a passo, melhorando a partir do final do regime militar e do processo de redemocratização do país.

As nossas Forças Armadas e o nosso Itamaraty chegaram a concretizar certa capacidade reflexiva, com o propósito de produzir insumos integrais para a formulação das políticas externas e de defesa, ainda que a Estratégia Nacional de Defesa e uma nova legislação decretada no governo Lula, também tenham apresentado algo que, genericamente, apontam para algumas novas diretrizes na área, especialmente, da defesa. Todavia, os esforços estão, essencialmente, mais no caminho do auto-aperfeiçoamento incremental.

Não se pode, no entanto, deixar de avaliar áreas sobre as quais o Itamaraty debruça-se como ofício. Falemos, então, sobre os esforços realizados pelo Ministério das Relações Exteriores. Para começar, entre as contribuições do Itamaraty estão alguns conceitos que permearam sua ação diplomática: as idéias das polaridades indefinidas, a lógica da fragmentação e integração da globalização, a condição de potência de médio porte do Brasil e sua caracterização como ator relevante.

Na visão da diplomacia brasileira relaciona-se a intensificação dos fluxos, atores e dinâmicas internacionais a um aumento no déficit de mecanismos de governança global que dessem conta dos novos processos de inserção internacional. A análise do cenário internacional tornou-se indispensável para adotar estratégias de ação. Para cobrir esse déficit que não estaria sendo equacionado pelas grandes potências, o Brasil deveria engajar-se em uma política ativa de construção de Regimes Internacionais e na reformulação da ordem de polaridades indefinidas.

Além disso, a globalização acabou trazendo altos custos aos países “inseridos”, mas também traria aumento de intercâmbios entre os países “includidos”. Caberia avaliar se o Brasil poderia/deveria atuar ativamente no cenário internacional não só no sentido para defender-se da globalização, mas sim para criar instituições que lhe permitissem auferir benefícios dessa mesma globalização. Os desafios eram certos e as ameaças poderiam surgir.

Para Celso Lafer e Gelson Fonseca, com o fim da Guerra Fria, os temas de segurança deixavam-se de ter precedência sobre os demais e a capacidade militar não deveria ser o único indicador da nova estrutura internacional. No mundo globalizado, permeado por relações de interdependência, em que coexistem forças de fragmentação e integração, a capacidade militar perdera efetividade como elemento que produz resultados em outros temas.

O fim da bipolaridade levaria o mundo a uma situação de polaridades indefinidas. Conhecem-se os pólos de poder, tanto político como econômico. Mas, desconhecem-se, por

outro lado, como irão evoluir: se os pólos econômicos ganharão dimensão política e estratégica e de que maneira vão lidar com suas relações mútuas. A questão central é a de que se comentava a existência de duas abordagens ao se estudar o tema da segurança internacional:

- a) a que parte das ameaças à segurança internacional e analisa de que maneira podem quebrar a estabilidade regional ou internacional; e
- b) a que parte dos instrumentos disponíveis e analisa sua capacidade – teórica e prática – de combater ameaças específicas (FONSECA; LAFER, 1994).

Quanto ao primeiro aspecto, o fim da Guerra Fria e a emergência das chamadas novas ameaças serão os fatores determinantes para mudança do posicionamento brasileiro em relação à agenda.

O fim da União Soviética e do comunismo retira do mundo a ameaça de esquerda que pairou sobre o ocidente capitalista após a II Guerra Mundial. Agora, o mundo apresentava desafios e não ameaças. A dificuldade era construir consensos, regimes, e não fechar-se diante do “outro”.

Isso requeria do Brasil uma atitude mais participativa nos fóruns multilaterais, inclusive de segurança – e não mais defensiva, como havido sido o período do regime militar. As tradicionais ameaças estavam perdendo espaço para as novas ameaças, com o terrorismo pós 11 de setembro de 2001, a antiga extrema pobreza por vastas áreas do globo, a exclusão social, os desastres naturais e os de origem humana, o tráfico de pessoas, os ataques à segurança cibernética, as epidemias e pandemias, a posse de armas de destruição de massa, a violência do mercado internacional de pequenas e médias armas, etc.etc. Enquanto amainavam-se os riscos de uma conflagração atômica, aumentavam-se os perigos difusos da violência de natureza descontrolada.

Um segundo ponto diz respeito à percepção de ameaças pelo Brasil. Nas longínquas relações que, diante de sua normalização com a Argentina, a probabilidade de conflito armado seria afastado e se tornado remoto. Situado na América do Sul, o Brasil não estava na linha de frente das tensões internacionais prevalentes no componente estratégico-militar da guerra e da paz (LAFER, 2001).

E nessa condição, guardando a tradição e a renovação da política externa, e de forma independente, exercia seu papel internacional com base nos mecanismos da diplomacia

pacífica, dentro do princípio universal da resolução pacífica dos conflitos – armados ou violentos.

Diante dos novos cenários internacionais, a diplomacia brasileira passa a adotar uma postura institucionalista, a qual se assentará fortemente a busca por credenciais e credibilidade. Após a moratória e vinte anos de regime militar onde não se tocava em temas multilaterais como os do meio ambiente, de direitos humanos e de democracia, a diplomacia atualizava a agenda para colocar o Brasil, novamente, como um país de maior credibilidade.

Em linhas gerais, o Itamaraty observava que no pós-Guerra Fria uma série de temas passava a constituir o corpo hegemônico das políticas legítimas, correspondentes, em tese, ao discurso das potências como os EUA, a União Europeia e o Japão e, com variações, aos dos países emergentes que adotavam valores ocidentais.

Os temas passaram a ser incrementados: democracia e direitos humanos, questões humanitárias, liberdade econômica e criação de condições iguais de competição, o combate ao narcotráfico e o crime organizado, a solução multilateral de crises regionais, a defesa dos ecossistemas, como também dos movimentos organizados da sociedade civil, etc.

Um dos debates ao redor desse novo cenário diz respeito à disseminação de conflitos de natureza difusa, intra-estatal, relacionada com a lógica da globalização. Mas também relacionados à passagem das civilizações que se entrecruzam, sob a forma da interdependência, que agora poderiam contar com o mínimo de solidariedade. O fim da polaridade hegemônica do poder nuclear é aqui emblemático para a política externa brasileira (AMADO, 1982)²⁴. No campo estratégico, diminuem as ameaças militares de larga escala, enquanto paradoxalmente, aumentam formas de insegurança localizada.

Esse tipo de debate do Itamaraty em torno do multilateralismo, como Política Externa brasileira não encontrava eco nos meios militares. Em primeiro lugar, por considerar de baixa importância – segundo os meios militares - às ameaças externas do Estado. Segundo, os militares culpavam essa política por taxar a ineficiência de investimentos em meios de defesa tradicionais para resolver o problema de segurança brasileira.

Na interpretação do Itamaraty foram incluídos elementos como pobreza e exclusão social como novas ameaças e a efetividade do poder militar seria extremamente limitada para

²⁴ Tomo como referência fundamental as posições multilaterais da ONU/Palácio das Nações-Genebra sobre desarmamento. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.unic.un.org/imucms/Legacy>>, <http://www.wikilingue.com/es/Conferencia_de_desarmamento> e <<http://www.un/conferencias/desarmamento>>. Acesso em: 14 set. 2010. Também tenho em mente sempre o denso e profundo pensamento e ação diplomática junto às organizações internacionais, como a ONU e seu período como Ministro das Relações Exteriores do Governo João Goulart, do Embaixador Araújo Castro (outro que não está na lista curricular dos cursos de Relações Internacionais no Brasil).

combater essas ameaças. O Brasil necessitava de confiança e *soft power* e o poder militar era muito pouco efetivo. Diante de tal quadro não era de se espantar que o Brasil tenha se engajado na adesão dos regimes multilaterais de não proliferação e desarmamento e na descaracterização do perfil militar em muitos projetos de desenvolvimento brasileiro, à exceção da área tecnológica.

A diplomacia passa então a apostar no direito e nas instituições internacionais como passo importante de angariar poder ao país. O momento propiciava criar direitos e também momento privilegiado de exercício de poder, pois é justamente quando as vantagens políticas são cristalizadas juridicamente.

A formulação de um projeto de potência talvez parta da definição de boas performances no campo da política, da economia e da justiça social. Para um país como o Brasil, uma condição inicial é a de ter um bom *record* em políticas democráticas, justiça social, direitos humanos e adesão a padrões de conduta diplomática. “Quem quer influenciar em um debate sobre regras tem de demonstrar nacionalmente a capacidade de construir boas regras.

Também na formulação sobre o poder internacional brasileiro, o Itamaraty diz que tal aspiração passaria pela abdicação de elementos de poder militar e estaria assentado sobre nossa capacidade de formular consensos. Como assinala Lafer:

[...] se pela limitação dos seus meios o Brasil é uma potencia média no sistema internacional, ao mesmo tempo ele é uma potencia média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial. (LAFER, 2002, p. 88).

É esse conjunto de fatores que dá ao Brasil, em princípio, a credibilidade do *soft power*... E dessa forma e conduta a diplomacia brasileira vem exercitando o potencial de geração de poder, inerente ao papel de *soft power*, no plano internacional, com o objetivo de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais (LAFER, 2001).

Dessa forma considera-se o peso internacional do Brasil como os demais países que compõem a categoria de países monstros (na expressão de Lafer), como a Índia, a China, a Rússia, os EUA, oriundo de suas características potenciais e de capacidades geográficas, demográficas e econômicas. Mas o Brasil estava fora do foco dos principais conflitos mundiais e não era considerado um país ameaçador ou assustador.

Um dos atributos de uma potência média seria sua capacidade de construir consensos. Nosso país, de grandes dimensões, população e economia forte e certo grau de desenvolvimento em C&T, teria importante papel internacional, embora não o desempenhasse

pela força. Cabia ao Brasil atuação de potência média como articuladora de consensos, buscados pelo seu *soft power*.

Tratou-se de construir mecanismos de confiança mútua que reforçassem o atributo do *soft power* brasileiro, em detrimento da construção de poderio militar. Um parêntesis. Hoje essa situação parece estar sendo refeita, pois o governo Lula está empenhado em dar ao Brasil um peso maior na questão da defesa, em termos de maiores aquisições de armamentos, aumento dos recursos orçamentários e projeção, ainda que teoricamente, do poderio militar brasileiro, pelo menos em termos da vasta fronteira amazônica, na zona da “Amazônia Azul” e do espaço aéreo-espacial.

Não pretendo estender-me sobre esse assunto do aumento de capacidade da defesa brasileira – principalmente na fase do ministro Nelson Jobim – e a reorganização funcional, operacional e logística das Forças Armadas, que agora, dentro da nova estrutura ministerial permanecem sob o Alto Comando da Defesa, que controlará toda a política de defesa em si (estratégia, emprego, logística, etc.), enquanto que os Comandos das três Forças Singulares cuidaram de sua própria corporação, do ponto de vista administrativo, técnico e operacional.

Já do ponto de vista da corporação militar, o papel do Brasil, no período pós-Guerra Fria, não é possível encontrar visão homogênea. Mas o fato é que os conceitos e as políticas extraídas do pensamento e da ação do Itamaraty não convergem com o que os militares brasileiros pensavam.

Nos círculos militares, o fim da União Soviética não criou tantas dúvidas quanto ao papel que viria a ser desempenhado pelos EUA. Se na diplomacia houve a predominância do conceito de polaridades indefinidas, uma visão recorrente nos meios militares era a de que o fim de um dos pólos da Guerra Fria resultaria em uma ordem marcada pela unipolaridade.

O tema da segurança e defesa encerraria novos conceitos em função dos contextos sul-americanos, hemisférico e global. No atual ordenamento estratégico, o fim do conflito bipolar trouxe para o sistema internacional características que evidenciaram a unipolaridade. Os Estados Unidos da América saíram vencedores da Guerra Fria e iniciava a sua carreira como a única grande potência global. Ainda que, a margem, se expressavam outras potências de expressão regional, como França, Alemanha e Reino Unido, na Europa; Rússia na Eurásia; China e Japão no extremo oriente (SILVEIRA, 2004).

Observa-se, por outro lado, que nos meios militares havia a preocupação com as formas dos conflitos que poderiam surgir com o fim da estabilidade bipolar. Há um alinhamento com o pensamento de Waltz, de estruturas de poder como forma de limitação do

conflito, e não apenas a aposta na institucionalização, como interpretada pela diplomacia do Itamaraty. Para o Almirante Mário Cesar Flores,

[...] vários contenciosos, hoje menos limitados por haver cessado a disciplina bipolar da guerra fria, históricos, raciais, religiosos, socioeconômicos e pela autodeterminação de povos com identidade nacional, que trazem ao século XXI alguns ingredientes de séculos anteriores, prosseguem desestabilizando partes do mundo, sujeitando-as a conflitos regionais ou internos. (FLORES, 2004, p. 101).

Essa interpretação do sistema internacional oferece questionamentos sobre a efetividade de arranjos de segurança coletiva no equacionamento de ameaças ao Brasil. Nota-se nos meios militares a visão mais pessimista da realidade internacional pós-Guerra Fria.

Como observação sobre a guerra do Golfo, a derrota militar sofrida por Sadam Hussein contra as forças aliadas sob o comando dos EUA (no período do governo de Bush pai), o impacto que as cenas de guerra operaram sobre a opinião pública, em especial a tecnologia empregada com as novas armas, consagraram os EUA como a única superpotência militar viva, mercê do afastamento da União Soviética (que ainda existia) enredada em contenciosos internos (FLORES, 2004).

Portanto há uma discrepância entre o pensamento diplomático e o pensamento militar no que se refere a avaliação sobre as instabilidades da ordem unipolar. Para os militares a segurança não havia deixado de sair de seu lugar central. De acordo com essa visão, reforçada nos cursos da Escola Superior de Guerra, na ECEME e na Escola de Guerra Naval (PAOLIELLO, 1992): o Brasil não deveria aceitar os pressupostos de um mundo pacífico após o fim da Guerra Fria, uma forma de ideologia disseminada pelo círculo das grandes potências. A mesma fonte da Escola de Guerra Naval alertava:

[...] é interessante observar que algumas vozes incapazes de prever a queda do Muro de Berlin, até como uma semana de antecedência, afirmariam depois, sem nenhuma dúvida, que a paz seria duradoura. Sob a égide de grandes temas transnacionais, que a todos empolgam, as Forças Armadas dos países em desenvolvimento teriam uma nova nobre missão, empenhando-se no combate aos grandes delitos contra a cidadania e a humanidade na preservação ambiental dos recursos naturais. (PAOLIELLO, 1992, p. 168).

Vale contrastar essa visão militar com aquela da diplomacia. No texto do Itamaraty “Reflexões sobre a política externa brasileira” observa-se que “para um país ocidental como o Brasil, uma condição inicial é, portanto, ter um bom *record* em direitos humanos, etc.etc, etc.”.

Também um segundo ponto de divergência aparece entre a visão militar e a diplomática e que diz respeito à Agenda Internacional do Brasil. A concepção militar defendia ainda a posição de que compromissos de defesa não deveriam servir aos interesses de “confiabilidade e credibilidade” postulados nos meios diplomáticos.

Assim como os pontos acima referidos foram sujeitos às visões divergentes entre militares e diplomatas, os temas do desarmamento afloram ainda mais com pontos de vista divergentes. As ações engendradas ao longo dos anos 90, com o objetivo de garantir ao país a credibilidade necessária, implicaram a abdicação de alguns dispositivos de dissuasão importantes para o Brasil, segundo o pensamento dos militares.

Mas, o fato é que não sofremos durante esse período nenhuma ameaça que pudesse justificar e revelar outra estratégia, mais ofensiva. O ato do presidente Collor atirando uma pá de cal no buraco na Serra do Cachimbo – destinada a testes nucleares - tornou-se emblemático do período com críticas abertas ou veladas por parte de autoridades militares que se envolveram no programa nuclear ‘paralelo’ militar, inicialmente denunciado por cientistas e apoiado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

O diagnóstico militar acerca da agenda, com especial atenção sobre o problema do desarmamento está relacionado com a baixa confiança no sistema de segurança coletiva da ONU, como forma de garantir a segurança ao país. O debate sobre a agenda em cada um dos dois lados – a diplomacia e a corporação militar, a delegação da responsabilidade da segurança às organizações internacionais é vista como potencialização da hegemonia limitadora da capacidade dissuasória de países como o Brasil.

Tratados como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e arranjos como a Junta Interamericana de Defesa (JID) “acabam refletindo formas de tutela hegemônica da potência fiadora de suas validades e intérprete decisiva de seus preceitos, acabam servindo para condicionar o preparo das Forças Armadas que fazem parte desses Tratados e arranjos, salvo as da potência hegemônica que procura transformar as demais em guarda-costas e gendarmerias, a pretexto de assegurar a tranquilidade regional, cabendo a ela a segurança contra as ameaças de maior vulto” (FLORES, 2004).

A avaliação dos arranjos de segurança foi consagrada após a Guerra do Golfo, e foi reforçada com a crise em Kosovo quando ficou patente a instrumentalidade e a seletividade do multilateralismo.

Diante de tal quadro, os militares reafirmaram sua postura de que o Brasil não deveria confiar sua segurança e soberania a qualquer organização internacional, como eles pensavam

que fora o discurso ideológico marcante propagandeado pela nova ordem mundial. Segundo expressiva figura militar:

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, a que o direito de veto das grandes potências dá um caráter essencialmente antidemocrático, submeteu-se às pressões e impôs ao Iraque as sanções ditadas pelos interesses dos Estados Unidos da América do Norte, como, mais recentemente, no caso da Líbia, estabelecendo assim a metodologia para as futuras intervenções (VIDIGAL, 1992, p. 197).

Claramente reflete-se o receio de que a insistência com o cumprimento de credenciais em direitos humanos, meio ambiente, democracia e desarmamento ajam como pretexto legítimo para intervenções nos países da periferia - os 'novos bárbaros'. Para este pensamento a linha divisória entre segurança coletiva e intervenção seria muito tênue.

Daí resulta o corolário de que a redução dos gastos de defesa é injustificável, posição que seria defendida por aqueles que vêem as Forças Armadas como fonte de repressão contra a população.

Um dos que pensam dentro desse arcabouço conceitual e político, formula a questão da seguinte forma:

[...] se os brasileiros não mudarem sua atitude em relação à política mundial de poder e à defesa nacional, a sobrevivência do Brasil, como nação uma e soberana, no século XXI, estará ameaçada. O Brasil teima em não despertar para a dura realidade de tal constatação. Nossas autoridades, assim como boa parte da imprensa e amplos segmentos da opinião pública insistem em ver o mundo sob a ótica de um idealismo pacifista que parece não ter limite. (PESCE, 1994, p. 53).

Sob a mesma visão surge também o receio sobre a redefinição das Forças Armadas diante da nova ordem. A ampliação do conceito de segurança que irá abarcar novas ameaças não tradicionais passaria pela redefinição do papel atribuído às Forças Armadas.

Retoma-se o argumento de que havia pressões externas para que as Forças Armadas fizessem parte da guerra contra o narcotráfico, o terrorismo, migrações, etc. Quando esse debate apareceu na construção do Ministério da Defesa (1998-1999) era uma preocupação recorrente dos militares, à medida de que um ministério civil não acataria tais temas como prioridade de atuação.

A aposta do Itamaraty no multilateralismo, através da adesão aos Tratados e Regimes de Não-Proliferação e Desarmamento – era então vista com muita reticência entre os círculos militares. A ênfase nos aspectos estratégicos e de segurança leva os militares a um diagnóstico de preponderância da participação dos EUA na Guerra do Golfo, caracterizada não como demonstração de multilateralismo, mas sim de unilateralismo e que tenderia a perpetuar-se

nos anos seguintes, durante os governos de George W. Bush. Uma percepção que acabou sendo consagrada, largamente, pelo governo dos EUA.

Diante do quadro de incertezas, a diplomacia brasileira buscava a institucionalização das regras internacionais, principalmente pela atuação em foros multilaterais e pela criação de credenciais. O diagnóstico era então caracterizado por polaridades indefinidas que abriam amplos desafios e oportunidades à atuação brasileira, como acabou se confirmando a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do próprio governo de Luís Inácio Lula da Silva, em pleno século XXI.

No entanto, tais credenciais que reconheceriam no Brasil um papel de *soft power* - com capacidade de articulação de consenso, como diria Gelson Fonseca e Celso Lafer, estariam em oposição direta à concepção estratégica militar sobre o papel do Brasil no novo contexto internacional de segurança. A consecução de bons *records* - o que para os militares era uma postulação das potências hegemônicas - iria refletir na reorganização da corporação castrense.

Isso significaria que haveria uma postura na dicotomia entre poder militar e civil como herança do período da ditadura e que se encontraria ainda presente na mente das elites brasileiras. Equivaleria, segundo o pensamento militar, a dizer que pela sua posição e atuação durante as décadas de ditadura, as Forças Armadas teriam seu papel reduzido para que o Brasil alcançasse credenciais nos novos temas da agenda de segurança internacional.

O próprio especialista Eduardo Ítalo Pesce afirmaria que essa postura iria reduzir a participação de uma categoria com alto teor técnico e de especialização no tema que é o de maior apreço para os militares: a questão da defesa e da segurança do Brasil:

[...] nosso país ainda é (e continuará a ser por muito tempo) uma potência média típica... para criar e manter sob controle nacional, suficientes meios de poder para iniciar e sustentar ações coercitivas, cujo resultado será a preservação de seus interesses vitais. (PESCE, 1993, p. 21).

Enquanto os diplomatas apostavam no *soft power* multilateralista, os militares acampavam o ideal da concepção tradicional de poder oriundo da geopolítica dada pelo território, população, com segurança e desenvolvimento nacional.

Para o pensamento da diplomacia brasileira o que interessava era a capacidade de construção de direito, através da obtenção de credenciais efetivas o que levaria - segundo o pensamento militar - à abdicação de recursos para a defesa, com a redução do orçamento militar, a não nuclearização e a restrição ao desenvolvimento de mecanismos de lançamento

de mísseis. Novamente para o estamento militar, tal política seria a forma ideológica propagada pela potência hegemônica.

O ponto seguinte seria a discussão em torno da forma de inserção brasileira no sistema de segurança internacional. De acordo com os militares houve uma continuidade nos governos de Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, pois os formuladores da política externa permaneceram com o mesmo discurso.

O que embasaria esse discurso resulta na adesão brasileira aos regimes do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e do *Missile Technology Control Regime* (MCTR). A visão dos militares sobre a inserção estratégica brasileira divergia quase que frontalmente a essa adesão a tais regimes: o poder tradicional não se coadunava com tais obsequidades diplomáticas, afirmavam fontes militares.

O fato é que o Brasil engajou-se fundo no projeto multilateral de não proliferação e foi nesse contexto que os governos desse período iniciaram a ‘abertura’, tanto do ponto de vista econômico-comercial como das questões de segurança.

Embora a concepção itamaratiana não tenha ocorrido de maneira uniforme, até o final dos anos oitenta e início dos anos 90 - que atravessa os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, havia amplo consenso entre os atores do processo decisório sobre a inserção que o Brasil deveria ter.

Parte-se, então, a arregimentar propostas mais abertas de como retomar o desenvolvimento econômico, após a década perdida, em um cenário distinto do da Guerra Fria e com reflexos no *modus vivendi* da política externa do Brasil. Com Collor a política externa contava com três objetivos:

- a) atualizar a agenda internacional, multilateral;
- b) construir uma agenda positiva e aproximativa com os EUA e;
- c) descaracterizar o país com o perfil de terceiro-mundo.

Como consequência, o Brasil vai negociar com os regimes de não proliferação e a presença militar na condução da política nuclear é reduzida, até mesmo quanto ao projeto de desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear, a principal contribuição militar. O país passa agora a se preocupar mais com a sua inserção competitiva no mundo, a realizar a abertura econômica e comercial e rever a atuação no campo estratégico (VARGAS, 1997; FONROUGE, 1995)

Com maior ênfase tratava-se da Missão Espacial Brasileira Completa, iniciada nos anos 80 e que almejava o desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura para a construção, operação e lançamento de satélites (e futuramente de mísseis e foguetes).

Os militares em razão da falta de recursos e do interesse presidencial criticaram a ambigüidade do governo, diante de suposto ‘*Apartheid Tecnológico*’ infringido pela superpotência americana e que trazia uma desconfiança sobre o que os engenheiros e físicos brasileiros estariam tramando na produção de mísseis iraquianos, por não dispor o Brasil de mecanismos eficazes de controle de transferência tecnológica.

A diplomacia brasileira buscou o jeitinho da via híbrida: dar resposta aos regimes multilaterais sem, no entanto, se comprometer a assinalá-los de imediato. As bases para que fossem alcançados esses objetivos com êxito foram:

- a) o Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (assinado em Guadalajara, México, em 18 de julho de 1991);
- b) o Acordo Quatripartite entre Brasil-Argentina - Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) - Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que legitimava internacionalmente o programa binacional de energia nuclear entre Brasil e Argentina (Viena, 13 de dezembro de 1991) e afirmava o uso exclusivamente para fins pacíficos da energia nuclear, de todo o material e todas as instalações nucleares sob a jurisdição dos dois países.

O Acordo também previa que o projeto de submarino a propulsão nuclear seria usado para fins pacíficos o que resguardaria as pesquisas desenvolvidas até então pela Marinha no Centro de Aramar. A ratificação do Quatripartite não recebeu elogios, mas sim críticas dos meios militares, como possível retirada de força dos mecanismos de verificação exclusiva do Brasil-Argentina e ABACC e poderia resultar no sucateamento da indústria nuclear brasileira pelo ‘*Apartheid Tecnológico*’ que era a acusação feita pelos círculos militares e dos engenheiros da C&T nuclear brasileira (principalmente da Nuclep).

- a) a Emenda ao Tratado de Tlatelolco (1967) apresentada pelo México em 1992: incitava a Organização para a Proscrição de Armas Nucleares da América Latina e do Caribe (OPANAL) a atuar como Secretaria do Tratado e no Brasil

sofreu lentidão a sua ratificação devido ao processo de *impeachment* do então presidente Collor;

- b) o programa espacial brasileira passaria das mãos exclusivas dos militares para o controle civil, com a criação da Agência vinculada à então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE);
- c) com essa mudança pretendeu-se viabilizar *joint-ventures* e a prestação de serviços na área espacial, reduzindo a conotação bélica da atuação da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE);
- d) houve adequação da legislação nacional para se evitar o uso bélico de tecnologias sensíveis ou duais.

Tal criação da Agência seria a forma de buscar aproximação e entendimento com o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR) que estipulava sanções contra, por exemplo, a Missão Espacial Completa Brasileira, responsável pela produção do Veículo Lançador de Satélites (VLS) (FELÍCIO, 1997).

Assim nos governos Collor e de seu sucessor Itamar Franco foram executadas a revisão estratégica de inserção internacional do Brasil, para fazê-lo partícipe do regime internacional de não proliferação e, como consequência, credenciar-se como parceiro confiável (e seria o contrário?) no uso da tecnologia dual (VARGAS, 1997).

Nos anos 90 a opção adotada pelo governo brasileiro foi de responsabilidade com respeito aos regimes internacionais de não proliferação, vista pelos meios militares como forma de alinhamento aos mesmos regimes. Mas o fato é que a adesão não era garantia suficiente de confiabilidade, conforme, o pensamento, para a construção do poder nacional.

Já na era do presidente Fernando Henrique Cardoso, o avanço foi ainda maior e mais significativo. O Brasil, depois de décadas fora do TNP de suas críticas sobre a divisão de poder mundial, entre os possuidores de armas nucleares e os não possuidores, caracterizando-se o seu mecanismo discriminatório, passou a ser integrante do mesmo e também integrante do MCTR.

Houve avanço de adaptação a não proliferação dos níveis nacional, bilateral e regional para o nível multilateral. No governo FHC revisou-se o passado pela confusão existente entre a atitude autônoma com retraimento e progressismo com interferência dos governos na sociedade civil (CARDOSO, 2006), considerada, então, como a política da autonomia pela participação, em oposição à política da autonomia pelo distanciamento, que marcara os governos autoritários.

Pressupunha essa política de autonomia pela participação engajamento na construção de regras que conferissem ordem ao sistema internacional, ao mesmo tempo em que lhe conferisse credibilidade e *soft power* para atuar política dentro de uma perspectiva de maior inserção internacional.

Portanto, trinta anos após a assinatura do TNP (1968) o Brasil adere e ratifica esse regime. Mesmo assim, a diplomacia ainda considerava o TNP discriminatório, em essência, pois embora vedasse a posse de armas atômica aos signatários, a alusão era feita apenas ao futuro desarmamento dos que já as possuísssem, sem prazos fixos.

Essa definição da assimetria caía como uma luva: o governo continuaria a combater a desigualdade, embora o fizesse de forma responsável, como já o fizera quanto ao Tratado de Tlatelolco e à própria Constituição Federal de 1988, onde no capítulo XXI, o Brasil renunciava à bomba atômica e seu programa de energia nuclear seria dedicado exclusivamente para fins pacíficos. A aproximação e o regime de confiança e verificação mútuas entre Brasil e Argentina tornaram-se ainda mais efetivo.

A preocupação do governo Cardoso em relação ao MCTR era com as questões de transferência de tecnologias duais. O Brasil assinou e o ratificou o MCTR, criado em 1987 pela Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido, e que servia de guia e diretrizes sobre a questão da transferência da tecnologia de mísseis.

Nele a questão da não proliferação era uma constante com regras para reduzir “os riscos da proliferação nuclear por meio do controle das transferências que poderiam contribuir para o desenvolvimento de sistemas de lançamentos de armas atômicas (exceto os sistemas tripulados)”²⁵.

A adesão brasileira deu-se em 1994, sob a justificativa de constrangimentos e limitações que estariam sendo impostos ao nosso programa aeroespacial. O então ministro de Ciência e Tecnologia, Israel Vargas afirmava em 1994 que o “o MCTR (...) até agora estimava sanções contra a Missão Espacial Brasileira Completa, responsável pelo desenvolvimento de foguetes VLS” (FELÍCIO, 1997; CARDOSO, 2006).

Resumidamente, incertezas fizeram parte da agenda multilateral do governo brasileiro, especificamente, no campo da segurança e, mais particularmente, sobre as questões da não proliferação e do desarmamento, tomando as posturas da diplomacia do Itamaraty e a dos militares.

²⁵ Ver MCTR. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/views/43250;html>>. Acesso em: 18 out. 2010.

Do ponto de vista da política externa, além de seguir as características principais do legado de nossos fundadores históricos - que completa quase dois séculos de atividades – sempre se projetou de acordo com princípios e valores de sua sociedade, que permanecem por toda a vida histórica do país. Mas novos eixos se estruturaram na estratégia internacional do governo Lula. Segundo Antônio de Aguiar Patriota, são três os principais eixos:

- 1) o esforço de relações “tradicionais”, como são aquelas com os vizinhos da América do sul e Latina, e com importantes parceiros do mundo desenvolvido – EUA, Europa e Japão;
- 2) a diversificação de parcerias, especialmente no sentido Sul-Sul, tanto em matéria política, quanto econômico-comercial e de cooperação técnica.²⁶ e;
- 3) no plano sistêmico, o empenho em aperfeiçoar o multilateralismo e os processos de governança tornando-os mais inclusivos, legítimos e eficazes.

Na realidade, nossa política externa se antecipa às transformações no sistema e busca com responsabilidades, conciliar valores, interesses e resultados (PATRIOTA, 2010). Acreditamos serem esses os interesses que movem o governo Lula na direção de maior participação na esfera internacional e sobre os quais os parece haver concordância entre analistas e especialistas brasileiros e estrangeiros.

O processo que a política externa do governo Lula, liderado pelo ministro Celso Amorim, desperta também curiosidades e polêmicas entre seus pares do Itamaraty, na imprensa e na Academia. O que se busca nessa trajetória, é dar mais dinâmica e altivez para que os ganhos da inserção internacional do Brasil sejam melhores e mais bem assegurados. Essa inserção, diga-se de passagem, já não é obra exclusiva do Itamaraty – ainda que mantenha constitucionalmente sua condução e execução - mas compreende hoje novos atores multidimensionais. Entre alguns, citaria os ministérios e agências setoriais do governo, como:

- a) Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior; o Ministério da Agricultura; a Embrapa e Agência Espacial Brasileira, etc.;

²⁶ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) passou da condição de letargia burocrática para assumir papel mais importante e vigoroso no sentido de ampliar a capacidade de cooperação com os vizinhos, com os países da América Latina e Caribe e, particularmente com países da África.

- b) conglomerados corporativos públicos e privados (Confederações, Federações, Conselhos, etc.);
- c) Estados e municípios da Federação;
- d) multinacionais brasileiras;
- e) a ascendente participação da sociedade civil, com ênfase nos agrupamentos acadêmicos, como demonstra o aumento vertiginoso dos cursos e programas de Relações Internacionais espalhados por todo o Brasil²⁷.

Em termos gerais, sem esgotar a profundidade e a complexidade da Política Externa Brasileira, acreditamos que essa tem sido as características essenciais da política externa do governo Lula (2003 – 2007 - 2007- 2010). É um legado considerável e pouco provável de ser modificado, a não ser sobre o ponto de vista da política externa associada às questões como direitos humanos e democracia.

A essas questões trata-se das relações do Presidente Lula com regimes autoritários e totalitários, que desrespeitam valores democráticos e direitos humanos. Comparar prisioneiros políticos em Cuba com delinquentes comuns é algo que foge à simples razão humana. Sua proximidade com o regime do presidente da Venezuela, Hugo Chávez – típico caudilho latino-americano- também revela o quanto Lula parece desprezar aquilo que internamente defende que é a democracia e seus valores.

No caso de sua compaixão ou cumplicidade com o todo-poderoso Mahmoud Ahmadinejad, fez com que a busca de solução com a Turquia para o problema nuclear do Irã enfraquecesse a posição brasileira. Finalmente, sua expressa condenação daqueles que lutam contra violações de direitos humanos dentro da Comissão de Direitos Humanos da ONU, é algo lamentável a ser debitado na conta da política externa brasileira do governo Lula.

3.1.3 Sobre a Política de Defesa

Dois fatos marcam a política pública da defesa no Brasil. Até a década de 90 do século XX, o Brasil era um país que não dispunha de uma estrutura institucional voltada, exclusivamente, para a Política de Defesa, permanecendo sob a forte influência dos militares na formulação e execução de instrumentos políticos e operacionais quanto ao entendimento das questões de defesa.

²⁷ Hoje são mais de cem cursos de graduação, além de mestrados e alguns poucos doutorados, com cerca de 20 mil especialistas que formam a nova elite profissional de Relações Internacionais.

Aeronáutica, Exército e Marinha, sob o comando do Estado Maior das Forças Armadas, eram quem ditavam as regras e os contornos das necessidades de defesa brasileira.

Em 1996 no governo de FHC é, pela primeira vez em nossa história, formulada a Política de Defesa. Neste período, poucos membros da ONU contavam como uma estrutura integrada de seus recursos militares.

Na verdade, apesar da boa vontade de erguer, do ponto de vista de política pública, uma Política de Defesa, em seu sentido *strictu sensu*, ela parecia ser mais um rol de preocupações e objetivos a serem alcançados, ao longo prazo.

A nova Política de Defesa, na sua essência, não ultrapassava o corporativismo militar, tão pouco a autonomia das três forças e, muito menos, o embate orçamentário integral de repartição de recursos. Enfim, uma política declaratória duramente criticada por especialistas acadêmicos civis (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998; MOREIRA, 2006).

Em 1999 é, finalmente, criado o Ministério da Defesa, cujo primeiro ocupante é o senador Elcio Álvares, que permanece de 10 de junho de 1999 a 23 de janeiro de 2000. Após esses seis meses, o Ministério será ocupado pelo advogado Geraldo Magela da Cruz Quintão (24 de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2002).

Esse marco institucional permaneceu intacto, em que crises entre autoridade civil – ministro – e militar foram freqüentes, em geral, com o enfraquecimento da autoridade civil em torno das questões de defesa.

Chegamos, então, ao governo Lula. Nos seus primeiros momentos, as iniciativas de Lula sobre a questão da Política de Defesa mantêm-se inalteradas, como por exemplo, a estrutura original do próprio Ministério: basta observar seu organograma para que se tenha um perfil nitidamente castrense (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002).

Seu primeiro ministro de defesa será o experiente e cauteloso embaixador José Viegas Filho (1º de janeiro 2003-8 de novembro de 2004). Viegas começou sua administração com a preocupação de integrar o espaço sul-americano, especialmente o conflito colombiano, que ele atribuía peso significativo em termos de política de defesa (pelas atividades das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território brasileiro).

Ele conduz novas Operações Militares com o objetivo de conter as ameaças sobre a zona fronteira da Amazônia Brasileira, como a Operação Timbó, em áreas de fronteiras da Colômbia e o Peru. Uma das conseqüências dessa visão foi a de aumentar a presença efetiva de militares e de seus equipamentos na região amazônica.

Mas, novamente, crise de autoridade entre o ministro Viegas e militares redundou em sua demissão, o que reforça a questão da supremacia militar em relação aos objetivos da Política de Defesa (MOREIRA, 2006).

Em 2 de julho de 2005, após estudos e reinterpretações é lançada a nova versão da Política de Defesa do governo Lula, mantendo quase que as mesmas premissas e os mesmos objetivos de longo prazo, além de nada de novo ter ocorrido em relação ao Ministério da Defesa. A partir dessa nova concepção é que se tenta incluir a sociedade civil como parte da política de defesa²⁸. Resta também observar aqui a fundamental participação parlamentar sobre a questão da Defesa, no caso específico, a Frente Parlamentar de Defesa.

A falta do que já foi chamada de uma “cultura de defesa” no Brasil é notória em relação à participação nos debates sobre defesa do parlamento brasileiro. Não raro, os presidentes das Comissões de Política Externa e Defesa e seus membros, pouco conheciam sobre os temas de defesa e não colaboraram para que esta política se fizesse presente na discussão das principais políticas públicas pela sociedade brasileira.

Essa situação de distanciamento vem sendo mudada e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) passa hoje por uma nova dinâmica que se aproxima muito da visão e da abordagem, muito mais prática, de uma política pública da Defesa.

No vácuo de poder do ministério, Lula nomeia seu Vice, José Alencar, para ocupar a pasta de Defesa (entre 8 de novembro 2004 a 31 de março de 2006) e logo a seguir foi indicado novo ministro da defesa, o político Waldir Pires (31 de março de 2006 a 25 de julho de 2007).

Resultado prático: nesse período de três anos pouca coisa foi alterada no cenário da defesa brasileira. Ao contrário, nesse período, aumenta-se a crise do setor de defesa, em que há vários pronunciamentos sobre o “sucateamento” dos equipamentos militares, a questão do orçamento (em que cerca de mais de 80% dele são para cobrir gastos de pessoal) e outras reclamações freqüentes - umas autênticas, outras imaginárias.

Então, parece-nos que surge nova atitude diante da questão da Política de Defesa e do próprio Ministério. Ao assumir a pasta em 26/07/2007, o ministro Nelson Jobim tratou logo de dominar o assunto e fazer-se a autoridade da área. Conversou com políticos, militares e

²⁸ No caso especialmente, a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que iniciou suas atividades em A ABED foi criada em 27 de outubro de 2005, por ocasião da reunião do Grupo de Trabalho "Forças Armadas, Estado e Sociedade" no encontro nacional da Associação Nacional de Pós-Graduações em Ciências Sociais (ANPOCS), em Caxambu, MG. E, hoje tem cerca de 200 ou mais membros ativos em seus Encontros Nacionais de Estudos de Defesa, como o que ocorreu em 2010, em Brasília.

especialistas para então, com a concorrência do novo ministro Mangabeira Unger, indicado para a Secretária de Assuntos Estratégicos, estabelecerem uma agenda positiva e um programa com novo perfil da defesa brasileira.

A formulação da Estratégia Nacional de Defesa (Paz e Segurança para o Brasil) está assentada em função dos interesses do Estado e de toda a sociedade brasileira. A Estratégia Nacional de Defesa estrutura-se em três eixos principais:

- a) reorganização das Forças Armadas;
- b) a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e;
- c) política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Esse tripé irá determinar toda a nova configuração de defesa do país, tanto em termos de objetivos, como de organização das três forças militares. Primeiro, identifica-se estratégia nacional de defesa com a estratégia nacional de desenvolvimento, inseparáveis, a partir da concepção da necessidade de defender-se para poder construir-se, o que exige transformação de consciências para que a estratégia de defesa e a de desenvolvimento se converta em ganhos reais para a nação. Ao lado dessa nova formulação estratégica, há que salientar o nascimento da Frente Parlamentar de Defesa, cujo lema é paz, segurança e desenvolvimento, tem caráter suprapartidário, conta com a participação de 227 deputados e senadores de vários partidos, que convergem para que a defesa seja, finalmente, tratada pelo parlamento como uma política pública que deva explicações aos contribuintes e cidadãos.

A Frente Parlamentar de Defesa (FPD) pode, ao longo dos anos de 2009 e 2010, debruçar-se sobre a nova legislação que irá servir de base jurídica para as reformas necessárias da defesa que vem ocorrer em 2010.

Tenho sido ao longo de algumas décadas, um dos críticos da ausência de política integrada de defesa no Brasil (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002) e vi passar pelo Ministério, todos os ministros que ali entravam e saíam sem que houvesse indícios claros e objetivos dessa mudança perseguida. Para se ter uma política integrada de defesa, além de seus aspectos estratégicos e políticos, há que se obterem índices e metodologias operacionais práticas:

- a) orçamento integrado e não um conjunto de parcelas diferenciadas de dotações de e para a Aeronáutica, o Exército e a Marinha;

- b) a inclusão de política de compra integrada de defesa: não basta e são desintegradoras as políticas que sustentam arranjos corporativos de cada uma das três forças militares;
- c) finalmente, é preciso que se consagre a política de gastos integrados de defesa e há, hoje em dia, algumas metodologias que podem ser aplicadas²⁹.

Essas alusões à política integrada de defesa é o que parecem vem sendo aplicadas às novas leis que estruturam a Política de Defesa. Em agosto último, o governo Lula sancionou o PLC-10/2010 da Câmara dos Deputados que altera a Lei complementar no. 97 de 9/06/19991 e atos legais decorrentes.

Essa nova lei é resultado da formulação feita pela Estratégia Nacional de Defesa, que abre espaço para a reestruturação da política e a execução de novas tarefas e obrigações das Forças Armadas na integração da defesa como projeto de desenvolvimento nacional. São as seguintes as mudanças que operam essa nova estrutura:

- a) a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, a ser ocupada por oficial-general do último posto (4 estrelas) da ativa ou da reserva e indicado pelo Ministro da Defesa e terá o mesmo nível hierárquico dos comandantes das três Forças, alterando a doutrina das ações combinadas em vigor. Ao chefe do Estado Maior caberão todos os assuntos do emprego de força e aos comandantes, o preparo;
- b) o ministro indicará seus Comandantes (antes indicados pelo Presidente) e seus Secretários, inclusive os militares, antes apontados pelas três forças. Foram criadas novas Secretarias: de Produtos de Defesa; de Gestão Estratégica, de Saúde e Assistência Social e a de Aviação Civil (SAC);
- c) a nova Lei facilita o patrulhamento de fronteiras, ao estender à Marinha e à Força Aérea o mesmo poder que o Exército já dispunha desde 2004: patrulhar, revistar e prender em flagrantes crimes transfronteiriços, entre outros. Os atos praticados por militares no cumprimento de missões em operações subsidiárias serão julgados pela Justiça Militar, o que traz segurança jurídica às operações.

²⁹ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desenvolveu uma metodologia para gastos de defesa na América Latina e seria proveitoso o uso desse índice para a nova configuração de política de defesa no Brasil.

Esses parecem ser os novos parâmetros da Política de Defesa brasileira. Falta ainda um percurso ainda mais aprofundando para que ela venha a ser uma política pública integrada de Defesa. Mas já é um bom sinal e um caminho percorrido.

Já existem bases jurídicas e políticas de sustentação, pelas quais será possível e viável observar os novos passos e trajetórias operacionais no próximo governo da República a ser inaugurado em 2011.

Recentemente, o ministro Jobim, na comemoração da Independência do Brasil nomeou o primeiro chefe do Comando do Estado Maior Conjunto da Defesa, o General do Exército, José Carlos de Nardi.

Para Jobim, a importância política da criação do cargo é a introdução do Ministério da Defesa na linha de comando das Forças, sendo responsável pelo seu emprego em exercícios conjuntos, cabendo aos comandantes o adestramento de cada uma de suas respectivas Forças, dividindo claramente as tarefas. Este é mais um degrau para a consolidação do Ministério da Defesa e da Política de Defesa.

Da mesma forma, as universidades e os centros de estudos nacionais ainda sofrem de recursos e de alternativas a este estado de coisas e, muitas vezes, o reforçam.

Portanto, há uma lacuna reflexiva que acaba consagrando iniciativas e práticas de estudos e pesquisas parciais e com falta de diretriz em termos de política pública, em que o Congresso é a outra parte, política, ausente do debate.

Tem-se, portanto, um quadro ainda irregular. Os profissionais das Forças Armadas tendem a discutir o assunto do ponto de vista técnico e operacional. Outros especialistas transitam pelo tema da paz e da segurança de forma normativa, desprezando o funcionamento e a operacionalidade concretos das instituições envolvidas, diretamente, nos assuntos da segurança e defesa: a tendência é dada pela via dos enunciados abstratos de metas.

Diante de tantas lacunas, temas cruciais no processo de tomada de decisão, onde a centralidade de propósito e o uso de competências externas acabam sendo concedidos como monopólio das burocracias envolvidas.

Em primeiro lugar, na diplomacia verifica-se a linguagem cuidadosa, abstrata e genérica, nascida e adequada aos meandros das negociações, mas que se revela inapropriada na tomada e implementação de decisões sobre questões de paz e segurança internacionais.

A segunda abordagem - a do discurso militar - se veste de motivação e liderança no contexto do combate, mas não é adequado para a ponderação ajuizada e realista que considere, e saiba absorver, a perspectiva de fracassos.

Finalmente, o discurso político civil tem a sua própria abordagem, retórica em essência, tanto em termos de expressar-se em condições finais tautológicas, quanto na produção da simples aparência de comando.

Necessariamente há um vácuo na qualificação dos discursos: há vários atores que intervêm no processo de forma enganosa, pretendendo espelhar uma opinião ou consideração que seria a das próprias Forças Armadas. É conformista entender como conveniente que os altos comandos da defesa deixem que outros atores sirvam de balões de ensaio para testar ou negociar seus interesses reais. Claro que, numa democracia, há espaços para balões de ensaios. Mas a questão é bem outra.

Parece-nos ser um resultado histórico que os altos comandos simplesmente perderam de vista o momento em que devem exprimir as considerações das Forças Armadas. Reduziram-se a denúncia da crise em seu último momento, quando a densidade dos argumentos é subordinada à urgência de ações corretivas emergenciais.

Tomo aqui o caso exemplar da Escola Superior de Guerra (ESG): mantida desde o final da II Guerra Mundial como escola do pensamento do poder nacional em todas as suas expressões, a ESG está inteiramente obsoleta. Sua doutrina, denominada hoje de método de planejamento da ação política, não tem como prover os elementos cognitivos ou metodológicos capazes de dar conta, seja da gestão da defesa, seja dos desafios da inserção internacional de segurança do Brasil ou até mesmo das necessidades da tarefa do planejamento das Forças Armadas.

A questão vai além de uma medida de atualização – ou mudança de local do Rio para Brasília - e renovação. A ESG fez-se uma retificação acrítica de um futuro do pretérito já abandonado. Condenou-se a ser parte do problema e não da solução, em qualquer iniciativa que deseje considerar a inserção internacional de segurança do Brasil como algo inovador e pujante (GUERREIRO RAMOS, 1962)³⁰.

Ainda continua necessário o diálogo entre as Forças Armadas e a sociedade, pelo qual se poderá construir formas e identificar resultados mais adequados de tal interação, sem o peso quer de uma absurda interpretação da neutralidade política, quer do velho fantasma de uma “politização militar” (o de chamar o general para dirimir ou conciliar conflitos políticos civis).

³⁰ Em 1957, o sociólogo Guerreiro Ramos enfrentou as questões colocadas pela Doutrina de Segurança Nacional e sua utilidade para o Brasil, presente e futuro. Delineou um quadro crítico, pelo qual a segurança do Brasil tinha que ter um papel e uma rationale que servissem aos interesses brasileiros de forma flexível e pragmática. Guerreiro enfatizou a necessidade de compreender o valor das circunstâncias, das possibilidades e das condições objetivas do cenário internacional e o reconhecimento do confronto interno dos diversos projetos de Brasil. Seu diagnóstico era de que a doutrina não tinha nenhuma dessas qualidades.

A discussão do relacionamento civil-militar teve seu auge na transição do autoritarismo para a democracia, e o decréscimo da prioridade deste tema é, paradoxalmente, o mais forte argumento da consolidação da democracia brasileira. Questões do dia-a-dia entre instituições militares e civis numa democracia fazem parte do exercício democrático na área de defesa e é algo normal, sem perspectiva de uma descontinuidade na ordem democrática ou no Estado de Direito.

3.1.4 Questões Internas e Externas de Ameaças à Segurança

Os rumos seguidos nesta questão são de outra natureza. De fato, desde a perspectiva da inserção internacional de segurança do Brasil pela via de sua adesão aos regimes internacionais, é pertinente delinear seus principais acordos, como signatário e participante ativo das convenções de direito sobre paz e segurança internacional desde sua origem até os dias de hoje.

O Brasil fez seu dever de casa e aderiu a todos os regimes relacionados ao controle de armas de destruição de massa: não proliferação, ab-rogação completa de testes nucleares, convenção das armas químicas e biológicas e ainda acordos regionais que impõem restrições adicionais até a ab-rogação de produção, estoque ou uso, através do Tratado de Tlatelolco.

O Brasil subscreveu, ainda, os acordos de restrição de tecnologias sensíveis nas áreas de suprimentos nucleares e tecnologia de mísseis, quando assinou o *Missil Technology Control Regime* (MCTR).

Este amplo e compreensivo conjunto de compromissos assinados na última década do Século XX, afirmou o abandono do país da perspectiva da busca da Grande Potência e restringiu suas Forças Armadas a meios convencionais. É importante destacar que estes compromissos externos tiveram conseqüências internas marcantes, com um amplo conjunto de diplomas legais e normatizações que amparam o controle de exportação de bens e tecnologias sensíveis.

A adesão brasileira ao registro de armas convencionais mostra a sua disposição para a transparência e afirma, ao mesmo tempo, a demanda por condições equânimes para todos os signatários. A posição brasileira argüiu pela normatização das minas terrestres, mas abdicou de assinar a convenção de seu banimento. Contraste-se essa ressalva com a integral subscrição brasileira com a Convenção contra armas desumanas.

O Brasil também tem grande simpatia pela doutrina *onusiana* da segurança humana (MELLO, 2002), e pela perspectiva integradora de uma segurança hemisférica, embora

aponte certos problemas inerentes à participação em arranjos que ainda carecem de uma definição conceitual mais firme e até incontroversa. Mas é conhecida a posição do Brasil favorável ao desarmamento geral e completo.

Desde essa perspectiva, o contexto de segurança do Brasil é extraordinariamente simples, relativamente estável e seus elementos constitutivos são essencialmente consensuais.

O país não enfrenta nenhum questionamento substantivo com relação ao seu território, seja em termos de movimentos internos, de querelas separatistas ou questões pendentes com seus 10 vizinhos contíguos e outros dois (Chile e Equador) não contíguos³¹.

Da mesma maneira, a dinâmica sub-regional, particularmente com a Argentina, abandonou preocupações tradicionais de rivalidades e desconfiança para abrir um novo caminho na construção de mecanismos de confiança mútua na área da não proliferação nuclear e a da integração regional, a partir do MERCOSUL e, agora, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho Sul-Americano de Defesa.

Na verdade, o Brasil não detém nenhum interesse extraterritorial, nem qualquer envolvimento ou compromisso presente que demande esforços substantivos em termos de envio de forças para o exterior, salvo quando é solicitada sua participação em Missões de Paz da ONU, como é o caso da MINUSTAH, no Haiti.

Mas é de interesse observar certas situações que possam apresentar desafios à segurança brasileira. Existem diversas expressões sobre possibilidades futuras que poderiam, eventualmente, demandar respostas da capacidade de defesa brasileira.

Talvez apenas sejam especulações, mas o melhor remédio é aquele que previne. Alguns especialistas apontam para a existência de interesses estrangeiros sobre a Amazônia Legal Brasileira.

Pessoalmente, considero que o Brasil, como federação trinarria, tem o seu poder Executivo, o Legislativo, o Judiciário atentos a quaisquer tentativas de desnacionalização da Amazônia legal brasileira e tem suas Forças Armadas, sua Polícia Federal e a Força de Segurança Nacional. Além disso, têm também os Estados amazônicos, seus legislativos, seus judiciários, suas forças de segurança públicas.

Portanto, o Estado brasileiro tem capacidade de soberania e observações que ouço de militares e alguns políticos sobre o papel de ONGs estrangeiras na Amazônia parecem-me exacerbadas.

³¹ Aliás, o Brasil transformou a questão de fronteiras, geralmente fontes de conflitos, em zonas de cooperação, tanto na região do Prata quanto na vasta região da Amazônia.

Qualquer motivo que elas possam dar sobre intenções abertas ou veladas sobre os interesses na Amazônia, o Estado brasileiro dispõe de todos os instrumentos legais, de segurança e de defesa, para extirpar essas ameaças, sem necessitar de lamúrias e complexo de inferioridade.

Outras antecipam uma reversão na dinâmica política que demande uma capacidade pronta de ação militar, como a expansão em larga escala da guerrilha de algum país vizinho ao território brasileiro.

Sobre as ameaças à segurança, como narcotráfico, crime organizado e terrorismo, há preocupações e debates no Brasil sobre a demanda externa para a intervenção das Forças Armadas no combate a estas novas ameaças. O ponto em comum dessas preocupações é que elas não expressam perigos reais e imediatos, cuja resposta seja o uso da força.

Em termos internos, a questão brasileira não gira em torno de separatismos armados de nenhum tipo. São, antes de tudo, problemas relacionados com a ordem pública³² e a garantia da lei e da ordem, no amplo sentido da sustentação do pacto federativo e que demandam das Forças Armadas um preparo logístico e de inteligência adequado e que no governo Lula, Exército, Marinha e Aeronáutica dispõem de legislação própria para a prisão de criminosos junto às fronteiras brasileiras.

3.1.5 Enquadramento Externo

Externamente, o Brasil tem uma situação muito própria, que poderia ser caracterizada dentro de duas óticas. Uma, de rara simetria de ameaças. A segunda, de uma rara perspectiva de participação voluntária substancial no cenário internacional de segurança. As ameaças militares contra o Brasil admitem expressão muito simples: ou são muito pequenas ou muito grandes (BUSTAMANTE, 1993).

Como já aqui foi observado, nenhum dos países vizinhos do Brasil na América do Sul (ou mesmo uma combinação de vizinhos) poderia reunir forças suficientes para enfrentar, pelas armas, com expectativa de prevalecer contra o Brasil.

Contudo, isto não exorciza de maneira definitiva as possibilidades de fatos consumados ou golpes de mão aventureira, o potencial de mobilização brasileira empresta a qualquer iniciativa desta natureza um caráter temerário.

³² O termo constitucional é o de “segurança pública”, que implica diversos entendimentos indesejáveis para a discussão democrática sobre o relacionamento entre o Estado de Direito, as Polícias e o provimento da Ordem Pública. O termo mais correto seria o de Ordem Pública (e democrática), como forma de entendimento da questão.

Caso o adversário for uma grande potência, as forças brasileiras, tal como estão hoje, não teria condições de oferecer uma razoável expectativa de sucesso imediato. Qualquer perspectiva de sucesso dependerá de sua capacidade de retardar tal agressor o suficiente para a mobilização de forças adicionais e substantivas.

A perspectiva de no cenário internacional é mais delicada e matizada, como convém. Aqui a reflexão recai sobre a continuidade bicentenária de nossa política externa voltada à solução mediadora e de equilíbrio do poder regional, com a perspectiva de resolução pacífica dos conflitos, cujo resultado da ação brasileira é percebido mais como um fator de equilíbrio do que um fator de desestabilização.

Reflete essa política algo mais: a continuidade de participação ativa e vocal nos arranjos internacionais de segurança, do sistema da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA), e em particular, a nossa participação ativa em Missões de Paz.

A isso se associam preocupações e trajetórias brasileiras para com uma variedade de questões: o controle de armamentos de destruição de massa, o tráfico de armas, as iniciativas de desarmamento geral e específico. Outra agenda ocupa a política externa brasileira:

O enfrentamento de desafios que atravessam as fronteiras dos Estados, como a segurança no Mar, o tráfego aéreo, as espinhosas alternativas associadas ao enfrentamento do terrorismo e do narcotráfico (como no caso na Colômbia e agora no México). Além, existem considerações mais amplas que reconhecem a interdependência entre conflitos e seu impacto no meio-ambiente (BRIGAGÃO, 1995).

Referente ao plano sub-regional, o problema brasileiro não é o de se sentir ameaçado, mas, ao contrário, de não ser percebido como ameaça real aos seus vizinhos. Tal situação decorre da margem de superioridade concreto e potencial do Brasil com relação aos países da América do Sul. Tal situação determina a necessidade de uma atenção particular na gestão da segurança de suas fronteiras e articula uma intenção de convívio cooperativo e, até mesmo, tolerante.

Com seus dez vizinhos, o Brasil procura sempre transformar possíveis atritos e conflitos em cooperação, operando um equilíbrio moderado e delicado entre força suficiente para assegurar o controle da extensa fronteira, mas abaixo de uma suposição de ameaça real.

Agora, do ponto de vista internacional, ao contrário, o Brasil não reconhece ameaças para o uso da força. Nesse sentido, o Brasil se vê, diante de grandes potências, como é visto pelos seus vizinhos: receoso de um fato consumado. Mas o constante esforço brasileiro de

participação em arranjos multilaterais de segurança pode ser entendido com uma cautela temperada com posição defensiva.

A participação internacional brasileira instrumentaliza a manutenção de vínculos capazes de obter alianças com grandes potências (como agora com o Acordo Militar assinado com os EUA e parcerias estratégicas com a França – com compra de submarinos, com a Alemanha – na área do desenvolvimento nuclear – com a China, na área da construção de satélite binacional, etc.) quando e se elas forem necessárias, possibilitando, ainda, ensaios brasileiros de influência extra-regional³³.

Diante desse enquadramento regional e internacional, compreende-se como, pragmaticamente, o receio de uma perturbação interna e do caos social tenha uma prioridade destacada nas preocupações brasileiras de uso de suas Forças Armadas. Mas esse condicionante parece estar em vias de desaparecimento do cenário de segurança brasileira, à medida que o país passa por essa condição de ser, cada vez mais, um ator global relevante no cenário internacional, inclusive o cenário de segurança.

Contudo, sem prejuízo da delicadeza da questão da rotinização de tal intervenção, trata-se do que um observador mais ingênuo poderia registrar, e tenderia a ser tomado como o papel principal das Forças Armadas. Daí, aliás, a resposta enérgica do Brasil diante de perspectivas que formalizem como regra o que é percebido, e constitucionalmente determinado, como uma exceção.

3.2 QUADRO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

3.2.1 Dimensões e Capacidades

Historicamente, o Brasil, com suas dimensões continentais e fronteiras com dez vizinhos contíguos e outros dois mais, como o Chile e Equador-amazônico, teve sua dimensão político-diplomática traduzida historicamente na busca de negociações e soluções pacíficas de conflitos internacionais. Em geral, fronteiras são fontes inesgotáveis de disputas inter-Estatais, mas o Brasil soube, por meio de sua diplomacia, preservar a unidade nacional e manter equilíbrio de poder, tendo desenvolvido ao longo dos últimos 150 anos uma cultura pacífica com seus vizinhos.

³³ É dentro dessa perspectiva que parece possível compreender tanto a importância central das Missões de Paz junto à ONU e a OEA, em paralelo com iniciativas bilaterais, como as associações entre as Forças Armadas brasileiras no aperfeiçoamento e preparo das forças armadas de outros Estados como, por exemplo, a Marinha na Namíbia ou o acesso à Academia Militar das Agulhas Negras para candidatos a oficiais de diversas nações sul-americanas e africanas.

Por sua dimensão, peso econômico e algumas peculiaridades – um longo período de duração do Império, a solitária língua portuguesa e a identidade cultural voltada para si própria - manteve-se, como na letra de seu hino nacional “deitado eternamente em berço esplendido” ou, de costas para as manifestações dos vizinhos latino-americanos.

A realidade mudou e o Brasil passou, pouco a pouco a dar-se conta dessa mudança. Já nos anos 1990 deu passos mais largos: abriu-se, negociou sua plataforma e criou bases para maior inserção internacional.

Neste artigo tratamos do desenvolvimento histórico da política externa brasileira e traçamos panorama das principais questões e linhas estratégicas adotadas pelo Brasil na atualidade tendo em vista ampliar sua inserção e ter voz mais ativa (quando não ativa) no meio internacional.

3.2.2 Panorama Histórico da Política Externa Brasileira

Desde sua independência (1882) o Brasil acumula cerca de dois séculos de política externa. Esta tem como principais eixos estratégicos a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica e é pautada por alguns princípios fundamentais, dentre os quais o respeito às leis internacionais e a participação nos organismos multilaterais. O Brasil foi membro da Liga das Nações e tem sido, desde sua fundação, membro da ONU.

Também pertence à Organização dos Estados Americanos (OEA), à OMC e geralmente está atento a outros Organismos e Tratados multilaterais. Nesse contexto, a resolução pacífica de conflitos e o respeito à autodeterminação dos povos, (substituída recentemente pelo princípio da solidariedade, pela participação na MINUSTAH, Haiti), constituem posturas claras da diplomacia brasileira.

Além disso, participou da Segunda Guerra Mundial com envio de tropas ao lado dos Aliados. Apóia de forma consistente às Missões de Paz da ONU, das quais atuou desde a primeira missão (Canal de Suez, 1956). Das cerca de 50 missões, participou de 30, sempre em missões de *Peace Keeping*, e não de *Peace Enforcement* (intervenção), como agora quando atua no comando militar da MINUSTAH (Haiti).

Na América do Sul, o Brasil possui 150 anos de acordos de paz e cooperação com 10 vizinhos, além de Equador e Chile. A diplomacia segue norteada pela fórmula do Barão do Rio Branco, patrono da política externa brasileira, segundo a qual a fronteira deve constituir fonte de cooperação, e não de conflito.

3.2.3 Redemocratização e Superação da Ideologia da Guerra Fria

Durante o Regime Militar – anos 60 e 70 – a Doutrina de Segurança Nacional (importada principalmente da fórmula ideológica dos militares norte-americanos durante a Guerra Fria) – com seu conceito de fronteira ideológica forçou o Brasil a ter alinhamento automático com os EUA. Mesmo assim, criticou e não assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP, 1968), como discriminatório.

Após a democratização, entretanto, as relações internacionais tornaram-se mais complexas, as assimetrias mais freqüentes, e o país, gradualmente, assume seu papel como *global player*.

É também um momento em que mais atores passam a influir na política externa brasileira. Esta incluirá de forma crescente os 27 Estados da Federação e, hoje, dezenas de municípios (dentro os 5 mil e quinhentos) que desenvolvem atuação internacional própria; as relações corporativas - as multinacionais brasileiras - assumem negócios e serviços internacionais e, de forma crescente, o que chamamos de diplomacia cidadã, através de canais expressivos da sociedade civil brasileira.

Também o Congresso esboça, cada vez mais, papel participativo em questões de política externa. O Itamaraty permanece como referência central, mas seu monopólio tem sido flexibilizado.

Como reflexo deste novo contexto, há desenvolvimento acadêmico na área das Relações Internacionais, com forte crescimento no número de cursos de graduação e pós-graduação (hoje são mais de 100). Formam-se profissionais universitários e novos centros e consultorias.

No entanto, a grade curricular, excessivamente “importada” da escola anglo-saxônica, denota que há ainda longo caminho a percorrer para ampliar outras fontes de literatura, como o fio condutor do pensamento brasileiro internacionalista, na produção de conhecimento sobre relações internacionais.

3.2.4 Integração Regional e o Espaço Sul-Americano

O marco da democratização brasileira, e da América do Sul como um todo, propicia nova visão da política externa brasileira até então orientada pelo Realismo tradicional, com soberania plena do Estado e visão mais restrita do Interesse Nacional. A nova direção se faz

em torno das *Peace Building Measures*, tendo em vista o contexto da democracia, da integração regional (MERCOSUL e agora UNASUL) e da globalização.

Antes mesmo do final da Guerra Fria, Brasil e Argentina começaram a cooperação de segurança - abrindo espaço para a cooperação econômica da agenda do MERCOSUL. Este processo teve início pelo ajuste das diferenças relativas aos recursos hidrelétricos compartilhados (Itaipu e Corpus) e evoluiu para a cooperação de segurança na área da diplomacia nuclear.

Nos anos de 1980 e de 1990, há a criação da Agência Brasileira - Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Quatripartite assinado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA. Vale notar que a Guerra das Falklands/Malvinas (1992) reforçou a reaproximação entre Brasil e Argentina, na área diplomática, comercial e de segurança e no momento, discute-se criação de uma empresa binacional de enriquecimento de urânio para competir no mercado internacional.

Está claro que nas últimas duas décadas o Brasil jogou papel-chave – há um acento brasileiro nas relações hemisféricas - na política, na diplomacia e na economia, e agora, nas esferas de Segurança e Defesa da América do Sul. Este é um processo que envolve custos e riscos, e requer, por isso, cautela, cujo sinal, agora no caso da crise de Honduras, parece ter mudado de sinal.

Por suas dimensões territoriais e econômicas, o Brasil desperta natural incômodo entre seus vizinhos. Na medida em que faz da integração regional da América do Sul uma peça-chave de sua estratégia, a institucionalização do espaço sul-americano representa fator relevante para atenuar desconfianças e falta de entendimentos e proporcionar ambiente favorável à integração e à resolução pacífica de conflitos.

O governo brasileiro começa agora a negociar um pacto (ou talvez um tratado) de não agressão na América do Sul, como resultado dos conflitos provocados pelo acordo militar entre a Colômbia e os EUA (já assinado no final de outubro 2009). O novo pacto tem como objetivo central garantir aos signatários que não serão alvos de ataques de vizinhos que venham a atuar em cooperação militar com países de outras regiões.

O MERCOSUL (criado em 1991) ainda tem muito a caminhar e no momento parece ser um barco ancorado para conserto. Dificuldades macroeconômicas com os parceiros, dificuldades econômicas dos vizinhos, especialmente com relação à economia argentina, são questões estratégicas a serem resolvidas.

Recentemente, Comissão do Senado brasileiro aprovou a indicação ao Congresso para a inclusão da Venezuela no MERCOSUL, o que suscitou debate com relação à democracia naquele país e seus problemas macroeconômicos.

A integração da Infraestrutura - Energia, Transportes e Comunicações – vem sendo impulsionada pela Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um fórum iniciado no Encontro de Presidentes Sul-Americanos, Brasília, 2000.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui papel de destaque no financiamento dos projetos, assim como outros bancos brasileiros, além da Corporation Andina de Fomento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros.

Por um lado, o nível da produção e do comércio já está relativamente bem desenvolvido e as iniciativas da IIRSA seguem em ritmo razoável. Por outro lado, o arcabouço institucional voltado para as questões de Segurança e Paz é ainda aspecto incipiente, embora tenha começado a avançar em 2009. Ameaças globais como o tráfico de drogas, crime organizado internacional e, mesmo a violência urbana estão entre as preocupações da nova agenda.

3.2.5 O Conselho de Defesa Sul-Americano

Nesse contexto, justifica-se a iniciativa brasileira durante o Encontro Presidencial da América do Sul (2008) quando foi lançada a A União das Nações da América do Sul (UNASUL): uma significativa virada da política externa brasileira. Na ocasião, o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) foi criado com a participação dos Ministros da Defesa de Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Suriname e Venezuela.

Em Santiago (Chile) o CDS fez seu compromisso histórico na coordenação das políticas de defesa como um órgão de diálogo e cooperação política. Neste encontro o Ministro da Defesa do Chile foi encarregado de preparar um plano de 4 anos. Assegurou de antemão que o CDS não será uma aliança militar tradicional (como a OTAN) e tampouco será organizada uma Força Armada sul americana.

Tem, sim, como objetivo apoiar medidas de construção de confiança mútua, integração, diálogo e cooperação em questões de defesa. Além disso, informações claras e transparentes sobre os gastos de defesa serão apresentadas, assim como o projeto conjunto de orçamento de defesa, índices econômicos de defesa (a Comissão Econômica para a América

Latina, CEPAL já possui bons índices) e, a proposta para posição conjunta em foros multilaterais.

Cabe destacar que a América do Sul é uma das últimas regiões do mundo a estabelecer um fórum permanente como o CDS que oferece o espaço adequado para resolução de conflitos regionais e de fronteira, combate ao terrorismo, (e outras formas de extremismo, separatismo e insurgência armada).

O CDS tem alguns pontos Centrais:

- a) políticas de defesa conjuntas na América do Sul;
- b) intercâmbio de pessoal das forças armadas;
- c) operações conjuntas em missões de paz da ONU;
- d) intercâmbio de perspectivas e análises políticas nos cenários de defesa mundiais;
- e) integração da indústria de base para defesa.

O CDS é percebido em muitos círculos como parte de uma decisão do Brasil de enfatizar a região como uma estratégia brasileira para sua inserção internacional (que passa pelo papel ativo nas Operações de Paz da ONU e inclui ainda a busca do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU)

3.2.6 Linhas Estratégicas da Política Externa Brasileira

O Brasil aumenta progressivamente sua influência internacional, adquire *status* de potência regional em ascensão e, além de ser considerado *Global Player* quer atuar hoje como *Global Actor*. Escolhemos três linhas estratégicas como referenciais dessa nova inserção brasileira nas relações internacionais: O programa nuclear pacífico; a questão ambiental; e as relações sul-sul.

O programa nuclear é tido pela elite brasileira como instrumento-chave para o desenvolvimento econômico e meio de criar oportunidades no sistema internacional. O Brasil possui a sexta maior reserva mundial de urânio. Os governos recentes investiram de forma consistente em Ciência e Tecnologia & Inovação com o objetivo de expandir o programa nuclear. Pretende-se ampliar a produção de energia termo-nuclear e reduzir a dependência externa, dos atuais 2.5% para até 5% do total nacional.

Apesar de críticas dos EUA e da AIEA quanto à possibilidade de o Brasil desenvolver uma bomba nuclear, há elementos que afastam largamente esta possibilidade. Embora possua o know-how, o país determinou em sua Constituição (1988) que as atividades nucleares são exclusivamente para fins pacíficos, renunciando à arma nuclear. Soma-se a esse aspecto o já mencionado Tratado de Confiança Mútua assinado com a Argentina e todos os demais tratados do regime internacional de não proliferação. A ABACC é, além de uma agência verificadora nuclear (civil e militar) é também, diferentemente da EURATOM, agência de não proliferação.

No que se refere ao meio ambiente, a política externa relacionada à Amazônia é questão primordial. A Amazônia tem papel antigo e central na estratégia brasileira como gigantesco ecossistema: água doce, florestas e biodiversidade. Tem sido tratada pelos militares como questão de fronteira (de segurança e defesa), mas também é vista pelas Forças Armadas como assunto militar em questões de conflitos de terra, demarcação das terras indígenas, problemas de políticas públicas sociais e ambientais, o que não deixa muito espaço para o desenvolvimento de políticas públicas governamentais, de âmbito civil.

A questão, maior, militar diz respeito às preocupações com sua internacionalização. Ao mesmo tempo, nos foros internacionais, nas questões de mudanças climáticas, desmatamento, etc., é objeto da política externa, no âmbito da Organização do Tratado da Amazônia e da agenda da próxima Conferência 15 em Copenhague, sobre mudanças climáticas.

O entrelaçamento dessas relações - política externa e segurança/defesa – é um desafio para as autoridades brasileiras. Os aspectos multidimensionais do ecossistema amazônico são mais um problema a ser respondido pelas lideranças do país.

Apesar das críticas, o Ministério das Relações Exteriores tem atualmente visão clara de que o Brasil é responsável pelas mudanças e sustentabilidade dos recursos globais compartilhados. Há consciência sobre a necessidade de combater firmemente o desmatamento. O fundo amazônico que será apoiado, entre outros, pelo governo da Noruega representa um grande desafio e desponta como uma agenda positiva multilateral.

A política externa do governo Lula, ressalta a importância das relações sul-sul como eixo estratégico e fator de diversidade na inserção internacional brasileira. Entretanto, seus primeiros resultados não foram muito significativos. O encontro do G20, que poderia ter concluído a Rodada de Doha, foi decisivo para ampliar o poder brasileiro no sistema internacional, particularmente no comércio agrícola.

Porém, não obteve êxito devido a resistências de Índia, China e Argentina, diante de concessões oferecidas pelos países desenvolvidos (EUA, UE e Japão) no setor agrícola. Na rodada de Doha em 2003 a estratégia foi frustrada. O foco exclusivo em um único foro levou ao isolamento e à quebra dos laços de solidariedade entre as nações do sul, sem as esperadas concessões dos EUA e UE.

3.2.7 Potencial e Projeções

Por suas características, o Brasil sempre apresentou potencial para tornar-se líder regional. Contudo, por longo período, relegou seus vizinhos ao segundo plano, dado o grande peso comercial da Europa e dos Estados Unidos. Um elemento fundamental para superar esta postura, foi a crescente compreensão da importância do comércio regional – o intra-regional – o que levou indústrias brasileiras (principalmente paulistas) e crescerem seus investimentos na América do Sul. Num segundo momento, essa inserção internacional do Brasil é hoje bastante desenvolvida, a tal ponto que, investimentos das multinacionais brasileiras no exterior são considerados superiores ao investimento interno.

Os avanços obtidos na integração comercial e da infraestrutura, e, mais recentemente, a institucionalização das questões de Defesa no âmbito da América do Sul, representam essa estratégia brasileira de fazer da região área estável sob sua influência e que lhe permita ampliar e tornar-se mais vantajosas sua inserção mundial.

Esta inserção ocorre também em função do desenvolvimento econômico, social e tecnológico, que segundo indicadores confiáveis³⁴, apresenta condições de sustentabilidade. O país superou com relativa tranquilidade a crise financeira internacional iniciada nos Estados Unidos.

Para isso, teve como base suas amplas reservas internacionais, mas também melhorias ocorridas no crônico problema da distribuição de renda, que proporcionaram maior consumo popular das classes mais pobres (C, D e E) e desenvolvimento econômico endógeno, pela magnitude de seu mercado interno. Um ponto a observar é a questão da política de defesa: pode-se observar que um país, como o Brasil, disporia de três pernas.

A primeira seria representada pela política externa e sua diplomacia. A segunda perna, a de desenvolvimento econômico e tecnológico. A terceira seria a da Política de Defesa.

³⁴ Como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/M. Planejamento).

Esta é ainda uma pergunta, mais que uma resposta. Resta-nos desenvolver uma Política de Defesa integrada, tendo como pilares indispensáveis, o orçamento consolidado de defesa, correspondente política de compras integradas e de despesas, e não arranjos corporativos das três armas, a Aeronáutica (que toma conta dos aeroportos civis), do Exército (que ainda continua a ter sua doutrina de presença ou ocupação do território nacional) e a da Marinha, mais assertiva tecnologicamente, mas que continua sua dubiedade entre grandeza e funcionalidade.

Surge fator novo e promissor na área de recursos estratégicos energéticos: a descoberta de enormes reservas de Petróleo na camada do Pré-Sal, que constitui, entretanto, enorme desafio tecnológico e de capitalização devido à sua localização, em águas ultra-profundas. Caberá ao Brasil, saber reverter os recursos futuros para as áreas de C&T&I, educação, saúde, combate à endêmica corrupção e contrabalançar suas conseqüências ambientais (o petróleo do Pré-sal possui concentrações de CO₂ mais elevadas).

O papel tradicionalmente moderador do Brasil na América do Sul colabora para que a consolidação de sua liderança na região ocorra em gradual acomodação com a influência exercida pelos Estados Unidos, o que não significa ausência de atritos, como na reativação da Quarta Frota norte-americana e no recente acordo entre EUA e Colômbia (para presença de tropas americanas nas novas bases militares).

Diante do conflito colombiano, vale destacar, o Brasil teve grande papel para atenuar as tensões entre este país e a Venezuela, do histriônico Presidente Hugo Chávez. Os foros multilaterais como a OEA, o Grupo Rio, a UNASUL e o CDS demonstraram sua eficácia, e o Brasil atuou no melhor de sua tradição multilateral, agora com papel mais ativo por seu maior peso político.

Estes inúmeros aspectos nos fazem crer que a inserção internacional do Brasil deverá prosseguir como política de Estado. Iniciativas globais como o G -20, o conglomerado Índia – Brasil - África do Sul (IBAS), a concertação, ainda não frutífera do Conselho de Segurança da ONU, as boas relações com os EUA e a parceria estratégica com a Europa (em especial com a França), são inserções que despertam o país inteiro na expectativa de colher os frutos da internacionalização e dar ao Brasil seu devido peso estratégico.

3.3 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: POLÍTICAS DE SEGURANÇA³⁵

3.3.1 A Dupla Inserção

A inserção internacional do Brasil, pelos desafios que o país está assumindo nessa virada do século é dupla: quer em termos de tempo, como em função da própria natureza desse desafio. O Brasil pode-se dizer que está fazendo o dever de casa. Acabamos de ouvir sobre a sua participação no Timor Leste.

São apresentadas outras participações do país no cenário internacional e, no meu modo de ver, não há valor econômico ou financeiro que possa trazer problemas a essa participação que o Brasil tem feito e que pode ainda fazer muito mais em prol da manutenção da paz e da segurança internacional.

O que irei apresentar aqui faz parte de um longo estudo que foi desenvolvido com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, pelo autor e em coautoria com o Prof. Domício Proença Júnior. intitulado *Inserção Internacional de Segurança do Brasil*, que cobriu várias áreas de atividades com o intuito de preencher uma lacuna existente, nos meios diplomáticos, militares e acadêmicos brasileiros em relação ao assunto.

A inserção internacional de segurança do Brasil é uma abordagem que denominamos de mestiça, tanto do ponto de vista de nossa tradição cultural e histórica, como da natureza da inserção política no cenário internacional. Esse processo de inserção é de mão dupla: o Brasil está inserido no mundo, sob diversas formas, e o mundo está também inserido no Brasil.

Portanto, é nesse jogo, nessa dinâmica dialética entre benefícios e riscos/ameaças e prejuízos que podemos avaliar o grau e o resultado dessa inserção internacional. É nesse jogo entre o interno e o externo que faz com que nós possamos aquilatar, avaliar a natureza e os bons resultados dessa inserção.

3.3.2 Contexto Regional

Nosso contexto de inserção começa por aqui na contigüidade sul-americana: vai do eixo sul, da Bacia do Prata, ao eixo norte, da Amazônia.

Vale dizer que esse processo de inserção sub-regional levou muito tempo para ser expresso em termos de uma mais sólida combinação de políticas de integração com a região sul-americana. Esse ainda não se completou, estamos a meio do caminho. A partir da

³⁵ Originalmente publicado em AGUILAR, Sérgio Luiz C. (Org.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 229-241.

redemocratização, tanto no Brasil como no resto da América do Sul, houve os primeiros entendimentos, inicialmente com a Argentina e aí começamos a construir uma arquitetura político-diplomática *sui generis*, incluindo então o Uruguai e o Paraguai.

Começamos a entender que, somente a partir dessa integração, tanto da política externa, como do ambiente criado com a integração do MERCOSUL, teríamos uma maior capacidade de projeção quer no âmbito regional ou sub-regional, quer no sentido mais global, internacional.

Da mesma maneira, no eixo norte, da Amazônia, esse processo começou pelo Tratado de Cooperação da Amazônia e nos últimos anos, com a maior cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela e com a instalação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e com o programa e integração física da Amazônia, após a Cúpula Sul-Americana que reuniu os 12 Presidentes da região.

No plano regional, nossa esfera de atuação não tem nenhum sentido de hegemonia ou predomínio, mas sim um sentido de responsabilidade e cooperação que o Brasil encara com uma maturidade cada vez maior, embora ainda bastante deficiente em relação aos nossos dez vizinhos.

3.3.3 Contexto Internacional

Da mesma forma, no plano internacional, através dos mecanismos institucionais no âmbito da ONU e por outros regimes internacionais e multilaterais, além de nossas parcerias estratégicas que estamos construindo a União Europeia, Ásia e África, o país vai aprofundando esta inserção e configurando certa concertação múltipla de integração em relação ao cenário internacional.

Esse é um processo repleto de percalços e de dificuldades, e que, de nossa parte, encontra certos constrangimentos internos e com baixa capacidade de institucionalizar mecanismos políticos e programas concretos para que tenhamos maior agilidade de inserção e integração. Questões macro econômicas, de grande dependência de capital externa e a nossa antiga falta de solução para os problemas sociais são as marcas de nossa vulnerabilidade interna e de nossa fragilidade em solidificar alianças e inserções internacionais.

3.3.4 Política e Visão Internacionalistas

Primeiro, temos que ver que uma política externa brasileira deve ser cada vez mais instrumento da nossa afirmação no sentido diplomático, mas também no sentido econômico e comercial da nossa potencialidade tanto na região como no cenário internacional. Ora, se é parte da política externa, do esforço para o desenvolvimento econômico e comercial e também tem suas implicações para os projetos de C&T&I, nada mais afirmativo do que também incluir a dimensão da segurança e da defesa.

Um projeto de desenvolvimento nacional, no contexto da globalização e da interdependência, tem claramente que ter essa outra face externa e internacional: para mim, temos que assumir uma visão e uma política internacionalista e não mais ou apenas, uma política nacionalista.

É claro que o Brasil não é uma potência hegemônica, não vai disputar o lugar que ocupam os EUA ou mesmo os países europeus e asiáticos, que estão inseridos no Grupo dos Sete, como o condomínio que controla a economia no mundo. Mas devemos criar alianças, desenvolver parcerias e executar programas e associações de acordo com os nossos interesses econômicos, comerciais e políticos.

O Brasil não tem esta condição, essa veleidade, esse romantismo de pensar que nós vamos contestar a liderança das grandes potências. Mas pela sua história, pela sua natureza, o Brasil, no seu entorno, mantém uma razoável cooperação com seus dez vizinhos e com eles transformou o que normalmente é fonte de conflitos, como é a fronteira, em fonte de cooperação.

Este é um patrimônio que nós devemos primeiro assumir como a integralidade de nossa política externa, de nossa história e, juntamente com essa política externa, afirmar um novo vetor que é a política de defesa.

Claro que a política de defesa está no seu início, tendo sido declarada em 1996, faltando ainda muita coisa, como o repensar a estratégia de defesa e segurança. Aí então devemos encaminhar na direção de definir a conjunção entre política externa, a nossa projeção diplomática.

O Ministério da Defesa está nesse caminho de consolidar uma política mais integrada de suas forças armadas, terrestre, naval e aérea. Dentro de alguns anos, talvez possamos projetar algo diferente do que hoje existe, podendo o Brasil assumir com maior maturidade, responsabilidade e custos essa projeção.

Esse cenário não está isento de dificuldades e limitações. O Brasil, no seu processo histórico e político tem evitado encarar essas realidades e de certa forma sempre evitando desagradar vizinhos e parceiros. O Brasil é normalmente visto lá fora pelo seu potencial e não pelo que é realmente.

Muitas vezes nós pensamos que o país é visto por não incomodar, dando a impressão que quer ganhar simpatia, que é muito agradável. Mas no cenário da realidade do mundo, creio que devemos nos apresentar com mais determinação e altivez, com nossos valores e com mais argüição sobre aquilo que é de nosso interesse.

Inserção internacional quer seja no âmbito diplomático, comercial, econômico, político e principalmente de segurança e defesa, tem que trazer todo tipo de interesse muito bem definido, bastante claro, ao invés de uma ambigüidade, naquilo que se pretende, naquilo que se quer alcançar.

Claro que não trata de bravata, de sair por aí utilizando os nossos meios de força por questão de desejo e voluntarismo. A responsabilidade está na capacidade de formular, implementar, executar uma forma combinada de política externa e de defesa, a fim de afirmar nossos interesses e nossos valores compartilhados multilateralmente.

Portanto o delineamento da nova política de defesa com os programas das forças militares, Marinha, Exército e Aeronáutica, precisa ser mais bem formulada e, em seguida, implementada. Não só por cada força articulada com o Ministério da Defesa, mas desse Ministério com o Congresso, no seio dos partidos políticos, na integração com a academia, empresários e sindicatos, assim como com os formuladores de política externa, o Itamaraty.

A partir dessa conjugação de esforços, de instituições, de recursos humanos, financeiros e principalmente políticos, é que podemos assumir com maior articulação e compactação o que desejamos alcançar no mundo e com o mundo.

É necessário perceber, com bastante clareza que o mundo não nos dará nada de graça, principalmente as grandes potências. Se quisermos alcançar algo de grandeza temos que desbravar os caminhos e os espaços através de nossos esforços.

Claro que se soubermos fazer de forma bem concertada esse caminho teremos a companhia de vizinhos e a parceria de associados comuns. Embora tenhamos um relacionamento bastante equilibrado com os EUA, com a União Europeia e outro mais amistoso com a América do Sul, não vamos obter de graça nada daquilo que queremos ter: o processo de negociação sempre envolverá compromissos, ganhos, concessões, custos, etc.

Assim, o projeto de uma política de defesa parte da necessidade de incorporar todos os esforços, toda a história, toda experiência de cada Força Singular, mas bem articuladas,

combinadas com um projeto de força integrada. É isso que venho falando um pouco no interior das universidades, no sentido de dialogar, de buscar um diálogo positivo entre política externa e de defesa para que se possa sair da esfera de um ensaio de projeto para partir para um projeto real.

A situação do Brasil no momento atual é muito sensível, complicada e difícil, pois a Argentina, nossa maior parceira, vem enfrentando uma situação ainda muito crítica e que deve levar algum tempo para ser normalizada, política e economicamente. Não houve na história da humanidade nenhum exemplo de um Estado ter ido à falência. A Argentina chegou muito próximo dessa realidade de falência sistêmica e que somente agora com as eleições de 2003 tentará recuperar-se.

Mas ela é nossa parceira, assim estamos com um problema, mas devemos prestar solidariedade, apoiá-la nos fóruns internacionais, fazer concessões, etc. para que possamos reconstituir os nossos mecanismos de cooperação e de integração, via MERCOSUL.

E aí, devemos falar novamente sobre o MERCOSUL. Nós o implantamos com muita tenacidade. Acredito que deveríamos ter pensado um pouco mais e não ter assodado, precipitado a união aduaneira e objetivado a construção do Mercado Comum. Isso porque havia fragilidades dos seus componentes que estão se mostrando agora de maneira mais acentuada, que se tornaram evidentes com o passar do tempo.

O quadro social, econômico e político do Paraguai, do Uruguai e da Argentina, nossas dificuldades econômicas e de endividamento dificultaram e ainda dificultam a projeção para uma maior e mais sólida integração.

Da mesma forma que projetamos uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e não soubemos aproveitar o ímpeto e as potencialidades para torná-la uma realidade ampliada ao MERCOSUL.

Tampouco soubemos articular uma aproximação com o Pacto Andino, embora esse trajeto vem sendo implementado no governo Lula e, agora, com a criação da UNASUL, poderá, se de fato é o que se pretende, objetivamente, integrar.

Essa falta de articulação e de concertação depende claro de projeto, de intensidade de políticas, de quadros qualificados (que são poucos e limitados diante de nossa dimensão).

Na atual conjuntura teremos que fazer um esforço redobrado para manter o bloco e pagar a conta, que, de certa forma, vínhamos fazendo modestamente. No entanto não podemos deixar de salientar os benefícios que o MERCOSUL e outros arranjos regionais trouxeram, quer do ponto de vista comercial, quer do ponto de vista dos negócios, quer do

ponto de vista de projeção de uma base maior de nossa inserção internacional. Deixar de lado o projeto MERCOSUL seria um retrocesso.

Deve-se então partir para reavaliação, aproximar-se Argentina, principalmente depois das eleições (sempre surpreendentes no caso argentino), apoiá-la, intencionalmente, construir uma base mais sólida, de modo a prosseguir mais vigorosamente e com mecanismos mais seguros, supranacionais (... um pouco o nosso tosco nacionalismo... ainda das fronteiras...), com garantias de uma condução, gestão e governança bem mais arrumada e composta, propositadamente comunitária, ampliada a toda a América do Sul.

No eixo Norte do subcontinente, a Venezuela é mais um exemplo da dificuldade que o país enfrenta em sair de uma situação que ele próprio criou. O presidente Hugo Chaves tem um governo em dificuldades, interna e externa, e ainda não há dados e análises mais deputadas para se avaliar as conseqüências dessa crise.

Nossas relações devem ser robustas, mas ainda não temos tido ganhos visíveis, de ambas as partes. Acredito que essa relação com a Venezuela, independente desse ou daquele governo, desde que democrático, seja concertada como a estabelecida com o MERCOSUL.

Venezuela é o 4º produtor mundial de petróleo, além de possuir recursos aglutinadores em termos de integração física e de infraestrutura da Amazônia. Brasil e a Venezuela, além de outros seis países, estão inseridos na grande região amazônica que é do ponto de vista estratégico, fundamental para nós e para nosso futuro.

Criamos o Tratado de Cooperação Amazônica que é um mecanismo de importância, mas é ainda de pouca funcionalidade em termos de programas integrados. O projeto Sivam, que acredito ser um instrumento útil de monitoramento, vigilância e zoneamento econômico e ecológico para a sustentabilidade da riqueza amazônica parece inaugurar um novo instrumento de integração, embora ainda fora do âmbito do Pacto Amazônico. .

Temos também sobre a questão da Colômbia, que vive uma situação crítica e até mesmo caótica, do ponto de vista de segurança, envolvida que está na guerra entre o governo e instituições democráticas enfraquecidas, com uma guerrilha que até teve uma face política de mudar o país, mas que hoje está envolvida com o narcotráfico.

Ou seja, não há mais um projeto de governo e de poder por parte das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), mas sim um projeto de vinculação com cartéis de droga. Tal situação é bastante negativa para a Amazônia e para o Brasil. Assim, a situação do Norte também é bastante sensível, bastante indefinida e negativa para os interesses que atingem a região Amazônica e o Brasil.

3.3.5 Esforços de Concertação Múltipla

Temos que fazer um esforço para reconcertar nossa relação com o México, sem deixar de oferecer, desenvolver e administrar nossa sempre relação especial com os Estados Unidos.

Da mesma forma, diria que temos que prosseguir e ampliar os Acordos inter-regionais como a União Europeia: sempre pressionar e obter vantagens (ou pelo menos não deixar que nossas perdas sejam seguidamente e sucessivamente reiteradas), contra o protecionismo agrícola. Temos que buscar e criar soluções negociadas, ampliando as pautas da agenda, ganhar em escala e qualidade em termos de atuação com novos parceiros da Ásia (China, Índia, Japão), África, Rússia/CEI, etc.

É urgente deixar esse nosso choramingo "reclamatório" brasileiro, culpando sempre o outro, o imperialismo, as grandes potências, o comércio internacional, as regras, etc. etc. Precisamos assumir, com caráter e responsabilidade própria, as nossas mazelas, atrasos, a questão da dívida interna que suga do cidadão, os ganhos do desenvolvimento, a falta de organização, e de planejamentos sinérgicos, com a economia (dês) articulada e de altos custos, etc. etc.

Temos que nos comportar e agir com mais competência e amplitude no comércio internacional, cada vez mais de natureza regulatória multilateral (Blocos, Associações, Áreas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns, Acordos Regionais e Globais, Regimes Internacionais, etc.) sem ainda perder totalmente as características, interesses, identidades do 'marco nacional'.

Aqui também o Brasil terá de educar, preparar, formar e, principalmente, investir em recursos humanos, quadros técnicos e de estratégias de negociações internacionais. Para se saber como serão nossos resultados internacionais (e não continuar se sentido prejudicado) na dimensão desses desafios, precisamos depender de nossas capacitações, da humana, da Política, de gestão principalmente pública até a da produção, de serviços e da tecnologia.

Próprias, apropriadas, negociadas e reguladas, dentro de uma visão de responsabilidades e direitos sociais, com qualidade da cidadania e ampliação dos direitos democráticos. Estamos começando a perceber essas nossas falhas e tentando construir e consolidar parâmetros, alguns já razoavelmente maduros e espero enraizados em nossa diversa e muito especial cultura.

Sobre este aspecto, temos também que desenvolver melhor o potencial acadêmico na área das negociações internacionais, de modo a que possamos construir uma massa crítica de especialistas, profissionais e gestores de políticas públicas que auxiliem o país a obter o

máximo de dividendos nos fóruns multilaterais com resultados que aumentem nosso bem estar.

Atualmente, somos a 10^a ou 11^a economia do mundo, mas não temos o correspondente político e profissional de nossas múltiplas relações exteriores, comparado ao nosso desempenho de econômica internacional. Não há articulação sistemática no Congresso e há muitos poucos assessores, consultores e gestores internacionais dos senadores, deputados e das Comissões de Relações e Defesa. Na maioria, nossos partidos políticos são paroquiais, não possuem, a exceção de um ou outro, departamentos internacionais.

Diante dos desafios internacionais, múltiplos e complexos há na academia certo acanhamento ou então, aquela atitude "já sabemos de tudo" e "improvisamos tudo". Portanto, precisamos nos aprofundar, estudar mais, pesquisar mais, fazer mais diagnósticos e projeções objetivas e articuladas como políticas públicas na ótica do desenvolvimento.

Nos últimos anos, de 90 para cá, estamos observando um crescimento alentador e positivo, em termos de novos cursos de graduação (hoje mais de 100 cursos espalhados pelo Brasil). Ainda há poucas pós-graduações e especializações em relações, negociações, analistas, economistas, financistas e juristas internacionais, público e privado, bilateral e multilateral.

Menos ainda, temos pouquíssimos programas de mestrado e doutorado. Isto é lamentável e nos reduzem, bastante, as oportunidades de termos maior e mais decidida presença nos fóruns de decisões internacionais.

Também não há apoio decisivo, estratégico, por parte das agencias de fomento (CNPq, Capes, Fundações Estaduais de Apoio à Pesquisa) para programas específicos de Relações Internacionais (ensino, projetos de pesquisa e publicações, além de fomento a bolsas): uma lacuna muito grande e de máxima urgência.

Ou somos competentes e competitivos ou continuamos improvisando, com altos riscos e perdas custosas.

Diante dessa fragilidade do entorno de nossas conexões de inserção regional temos também um problema a enfrentar com os norte-americanos depois do 11 de setembro e o combate ao terrorismo. Os EUA definiram que a guerra ao terror será desenvolvida nas condições que atendam aos seus interesses e aos valores norte-americanos.

Portanto, a noção hoje dos desafios em relações internacionais de segurança estão dominados por dois pólos: um multilateral, cujo fórum principal é a ONU e seu Conselho de Segurança, assim como entidades e organismos regionais, como a OTAN e o enfraquecido TIAR na América do Sul.

Mas o fato é que os EUA impuseram à ONU uma orientação de política de segurança internacional, com base na doutrina de guerra preventiva e unilateral. É conhecida a posição da política externa norte-americana, que na sua história ora é internacionalista e intervencionista, ora é isolacionista, quer seja com presidente republicano quer com os democratas.

Com o 11 de setembro e o governo republicano de George W. Bush, essa posição norte americana restringiu ainda mais os entendimentos econômicos e comerciais que tornaram-se submetidos à questão do terrorismo, na ótica unilateral, e fez com que o Brasil e até mesmo a comunidade internacional tenham tido desempenho dificultado.

Argentina, Venezuela e Colômbia na situação em que se encontram deixam o Brasil numa situação isolada diante dos EUA, com sua atual política nociva aos nossos interesses. Devemos nos preparar ainda com mais afinco e determinação para contornar ou até mesmo enfrentar essas dificuldades, essa posição dos EUA que, por políticas impositivas estão, direta ou indiretamente, ferindo nossos compromissos com o multilateralismo e com os nossos interesses de desenvolvimento e autonomia.

Dessa forma, todo o projeto de inserção internacional do país passa pelo entendimento das dificuldades que estamos atravessando no momento. O Brasil não pode de forma alguma, quer na área diplomática, quer na área da política de defesa, quer mesmo na área política, com o novo Governo do Presidente Lula e do PT deixar de dar uma atenção especial ao cenário internacional.

Devemos ter muita preparação para que não entremos em rota de colisão com nossos próprios projetos, com os projetos que estamos construindo na área da sub-região sul-americana e com os projetos de inserção internacional.

As negociações a que temos desenvolvido atualmente e que desenvolveremos no futuro próximo serão cada vez mais complexas e simultâneas. Atualmente, ao mesmo tempo em que negociamos na OMC, negociamos com os EUA e ALCA, com a União Europeia, com o MERCOSUL, com as crises políticas da América do Sul, com o pano de fundo da guerra contra o terrorismo, com a tríplice fronteira, com as fronteiras amazônicas, etc. etc.

No comércio, por exemplo, também temos dificuldades, quer na OMC, quer nos acordos com nossos parceiros, encontrando uma série de restrições, de medidas protecionistas por parte, principalmente, dos EUA e da União Europeia, na área da defesa comercial, do antidumping.

Com esta última temos um acervo histórico muito positivo, mas nem por isso os europeus deixarão de proteger seus próprios interesses em prol de uma melhor relação com o Brasil.

Com relação às organizações internacionais, mais especificamente em relação à tão aludida reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a pretensão do Brasil em garantir um assento como membro permanente, acredito que o país fez uma previsão desconcertada.

O Brasil perdeu a oportunidade de dirigir a OMC após o fim da guerra fria e passou a se concentrar na cadeira do Conselho de Segurança, que não foi obtida, perdendo também outros lances de indicação de brasileiros para posições em organismos multilaterais.

Se nós tivéssemos assumido a direção da OMC, creio que estaríamos em melhor posição no cenário internacional do que em relação ao Conselho de Segurança da ONU. É possível que possamos obter uma reforma ampla, incluindo todos os pretendentes de uma só vez. A guerra contra o terrorismo tal como conduzida pelos EUA e o Governo Bush parece ter prejudicado, a curto prazo, essa reforma ampla do Conselho de Segurança.

Mas também já no segundo ano do governo, tão esperançado, do presidente Obama, não há sinais reais de mudança de posição quanto à reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Além disso, há um custo em relação a essa participação que ainda não foi discutida amplamente pela sociedade brasileira. Assento permanente significa responsabilidade e custo: aumentar nossa participação nas Missões de Paz significará obter vantagens internacionais, mas teremos que arcar com custos.

O Brasil tem condições de fazê-lo, mas há a necessidade de se preparar, de criar orçamento específico que garanta tais responsabilidades.

Para que passemos de um *global trader* para um ator global ou *global player* precisamos primeiro articular melhor nossas políticas externa e de defesa para que a inserção traga ganhos cada vez maiores, juntamente com seus respectivos custos, os quais, eventualmente, não possam ser arcados.

Para que nossa inserção seja compatível com nosso papel de grandeza - e de bem-estar para a nossa sociedade - o país precisa articular internamente, de forma mais coesa e mais precisa, o que realmente nós pretendemos alcançar.

3.4 BRASIL: DESAFIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA³⁶

3.4.1 A Situação Internacional

Uma análise panorâmica sobre a atual situação da política internacional, em termos de grande estratégia, nos conduz ao entendimento sobre o caráter da potência hegemônica, os Estados Unidos da América, dentro do contexto dos ataques terroristas de 9 de setembro de 2001 e da Guerra declarada unilateralmente contra o Iraque.

Esses fatos determinam e explicam, em grande parte, as transformações do atual equilíbrio de poder nas relações internacionais.

Os EUA tornaram-se, após a queda da outra superpotência, a ex-URSS e com o fim da Guerra Fria, a única nação no globo a deter, praticamente, todos os recursos de poder: o político-estratégico, o militar, o econômico, o financeiro, o tecnológico e o da comunicação virtual.

Sua posição hegemônica o qualifica como uma poderosa força unipolar, o que determina a realidade política contemporânea. Por exemplo, para igualar o valor econômico do PIB dos EUA, teríamos que somar todos os outros Produtos Internos Brutos (PIBs) das seis maiores economias mundiais.

Outro exemplo dessa superioridade: agrupando os gastos das maiores nações, em termos de seus orçamentos de defesa, elas não alcançam o montante gasto pelos EUA, que teriam hoje (com o novo orçamento do Governo Bush), mais de 52% dos gastos mundiais no item defesa.

Tal caracterização da superioridade hegemônica com unipolaridade não significa que uma se confunde completamente com a outra, ou seja, de que dessa situação deriva uma ordem de submissão automática ou imanente aos interesses globais dos EUA.

Essa disjunção, se real, nos leva a pensar num tipo de arranjo em que as relações internacionais, face aos interesses e prioridades dos EUA, passam pela consideração de riscos

³⁶ Originalmente publicado em PINTO, J.R de Almeida; ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança II*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, p. 73-88, 2004.

dessa ação unilateral. Paradoxalmente, embora com todo esse poder, os EUA mostram-se hoje uma nação insegura e traumatizada³⁷.

Mas esse cenário, no horizonte das próximas décadas, dependerá de como o funcionamento do ainda existente sistema de equilíbrio de poder irá evoluir, dependendo do empenho de candidatos a desafiar a hegemonia americana.

A idéia da existência de potenciais candidatos (ou adversários) à superioridade estratégica dos EUA, no horizonte de médio prazo, parece ser algo não mais do que uma ideia força, uma expressão ideal de boa vontade.

O que se vê, de fato, é a consolidação da posição dos EUA, como única superpotência, afirmando, no plano internacional, a convicção de seu unilateralismo que não leva em conta as soberanias dos outros Estados nem a ONU. Embora o tom do governo Obama tenha mudado e declarado sua vocação para o multilateralismo (que os americanos criaram no pós II Guerra Mundial).

No plano das instituições multilaterais antes do 11 de setembro, os Estados Unidos buscaram e lograram que sua ação, em termos de segurança, fosse respaldada (e até mesmo legitimada) pelo Conselho de Segurança da ONU. O tipo de resposta americana ao ataque do 11 de setembro e, mais tarde, na invasão unilateral do Iraque, deflagrou uma reação desequilibrada do sistema multilateral (com preponderância no arranjo da aliança norte-atlântica de segurança que funcionou no período da G. Fria) e que acabou impondo uma quarentena e um grave ajuste, no plano da institucionalidade política internacional.

Vivemos, pois, uma situação inusitada da sobrevivência do multilateralismo, em crise, com a preeminência da unipolaridade unilateral da potência hegemônica americana.

3.4.2 O Relacionamento do Brasil com os Estados Unidos da América

É tradição da política externa brasileira a aspiração – e ações – de autonomia em relação às grandes potências e, no caso particular, em relação aos EUA. A diplomacia do Barão do Rio Branco em manter com os EUA uma “aliança não escrita”, a política pendular de Vargas, o rompimento com o FMI e o projeto da OPA de Juscelino Kubitschek (mal sucedido, mas que resultou na criação do BID), a política externa independente de J. Quadros e de João Goulart, a política de Geisel que resultou no rompimento do Acordo Militar com os EUA e sua política nuclear (com o acordo nuclear com a Alemanha), até os contenciosos

³⁷ O ex-Secretário de Estado americano, Henry Kissinger, disse certa vez, em uma metáfora, que os EUA eram como uma maçã que os outros povos desejariam comê-la e, diante da ‘fome de comer’ a maçã, os EUA atacariam de volta.

comerciais dos últimos períodos dos governos democráticos do Brasil com os EUA podem expressar essa política de autonomia.

Nesse quadro de relacionamentos com os EUA, a exceção deu-se no 1º Governo militar, de Castelo Branco, com sua política de alinhamento automático e de fronteiras ideológicas, típicas da Guerra Fria. O relacionamento com os EUA representa, de fato, o maior desafio de nossa agenda internacional.

No contexto das relações hemisféricas, entre Brasil e EUA, toda vez que o Brasil se dispuser a aumentar a sua aspiração de autonomia de poder e revelar-se propenso a ter um maior destaque nas questões de segurança e defesa (das quais o Brasil é bastante limitado) acabaremos por nos indispor, com variados graus de conflito, com a superpotência.

No entanto, há que ser bastante realista e admitir que, no jogo das alianças externas, há uma percepção, por parte da comunidade brasileira de política externa, de que os EUA (assim como a Argentina) são vitais para os interesses do Brasil, ainda que também há uma percepção de que o Brasil passe a atuar com maior desenvoltura no cenário internacional e, além de ser um *global trader*, venha a aspirar ser um *global actor* (SOUZA, 2002).

No contexto do pós 11 de setembro, os interesses brasileiros sofreram impacto negativo – embora o terrorismo merecesse e mereça resposta à altura de sua natureza - dado que os nossos tradicionais interesses, como comércio e desenvolvimento, entre outros – cederam seus espaços para as questões de segurança e de combate ao terrorismo.

O governo Bush ao buscar apoio do Congresso para as negociações comerciais, regional (ALCA) e multilateral (OMC), procurou associá-las ao combate ao terrorismo. O Brasil não se eximiu de adotar medidas contra o terrorismo (ao recorrer ao Tiar no âmbito da OEA) e o crime transnacional, reforçando a sua própria segurança, tornando prioritária a cláusula democrática na região e dando sua contribuição à agenda positiva global.

Por outro lado, o esforço deliberado para diversificar os nossos interesses não impede que possamos compartilhar uma gama diversificada de pontos de vista e valores com os EUA, existindo áreas de convergência, sem que tenhamos que nos alinhar automaticamente aos interesses globais dos EUA.

Podemos seguir um curso de não recusar tudo nem o de aceitar tudo. Entre os pontos convergentes da agenda bilateral de segurança e defesa, podemos citar a Tríplice Fronteira, a cooperação no combate à lavagem de dinheiro (instalação do escritório do Tesouro Americano junto ao Consulado-Geral dos EUA, em São Paulo), bem como a execução do SIVAM.

Três outros pontos da agenda bilateral:

- a) a recusa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado de avaliar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que daria aos EUA o uso da Base Aeroespacial de Alcântara, acordo agora realizado com a Ucrânia;
- b) o empenho dos EUA em promover a saída do Embaixador Bustani da OPAQ, com base em alegações infundadas de má administração do organismo pelo diplomata brasileiro e;
- c) o *Plan Colombia*, iniciativa do governo colombiano para combater o narcotráfico, com irrestrito apoio financeiro e militar dos EUA, visto pelo Brasil como uma militarização da região.

A atual agenda multilateral, com a unipolaridade exacerbada do governo Bush, tende a provocar tensões entre os dois países, como se vê no encaminhamento da ALCA e nas negociações do comércio multilateral na OMC. Na hierarquia de ameaças aos interesses nacionais brasileiros, destaca-se o poder econômico e militar americanos, pois a densa rede de interesses comerciais, financeiros, tecnológicos e militares entre o Brasil e os EUA, constantemente ativada por contatos de lado a lado, longe de afastar, acentua os temores da presença hegemônica americana na política hemisférica.

3.4.3 Os Compromissos do Brasil em Matéria de Segurança e Defesa

Aspirando a tornar-se uma grande potência – no período militar, especialmente no governo Geisel – o Brasil moveu-se na política de segurança internacional enfrentando riscos, desconfianças e críticas (como o programa nuclear paralelo, a recusa de assinar os regimes de não proliferação, etc.).

O Brasil sempre foi crítico ao Tratado de Não Proliferação de Armas Atômicas (TNT), como discriminatório e como promotor do congelamento do poder mundial, impondo obrigações e direitos diferenciados, contrários ao princípio da igualdade soberana dos Estados.

Já no período democrático, o Brasil fez um esforço para inserir-se em praticamente quase todos os regimes de não proliferação de armas de destruição de massas e a participar – como interlocutor válido e confiável – no processo decisório da política internacional para a manutenção e construção da paz e da segurança coletiva.

É sabido o compromisso do Brasil com os princípios da ONU para a promoção da paz e da segurança internacional, assim como nossa posição contrária à corrida armamentista e à proliferação das armas de destruição em massa. Nossa Constituição de 1988, artigo 21, proíbe o uso da energia nuclear para fins que não sejam exclusivamente pacíficos, renunciando ao uso de armas nucleares.

Hoje o Brasil dispõe de um respeitável acervo nesta área, a começar pela construção de mecanismos de confiança mútua, *sui generis*, com a Argentina, desde 1991, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) sobre salvaguardas dos materiais nucleares dos dois países e o acordo quadripartite de salvaguardas entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Tal estrutura representou uma demonstração cabal a toda comunidade internacional de nossa confiabilidade e disposição de aderir ao regime de não proliferação nuclear.

Após essa arquitetura regional de segurança, o Brasil, mesmo considerando o *TNP* discriminatório, depositou seu instrumento de adesão (Setembro 98). Nossa inserção nesse sentido foi uma forma civil e democrática de fazer as pazes e associar-se às negociações e aos benefícios dos regimes de não proliferação de desarmamento.

O Brasil assinou e ratificou o Tratado da Proibição Completa dos Testes Nucleares, Julho de 1998 (CTBT) e passou a atuar na Comissão Preparatória da futura organização, integrando o Grupo de Supridores Nucleares que coordena as políticas de exportações de bens e equipamentos nucleares.

Em 1996, o Brasil apresentou projetos de resolução na ONU, reconhecendo o estatuto de desnuclearização criado pelas 4 Zonas Desnuclearizadas (Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok e Pelindaba) dentro do quadro geral de desarmamento, associando-se à Coalizão da Nova Agenda com a Declaração Em Direção a um Mundo Livre de Armas Nucleares.

Quanto às armas químicas, o Brasil é membro originário da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), criada em abril de 1997, encarregada de acompanhar a implementação da convenção (93), e que prevê a eliminação de toda classe de armas químicas de forma universal, abrangente, não discriminatória e verificável.

A OPAQ foi presidida pelo diplomata brasileiro, Embaixador José M. Bustani e que, mais tarde, sofreu uma vergonhosa pressão dos EUA e teve que sair. Com relação à Convenção para a Proibição de Armas Biológicas, o Brasil é integrante desde 1973 e ativo participante nas discussões sobre o fortalecimento e criação de um sistema de verificação do

cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados ainda mais, diante da possibilidade de grupos utilizarem armas biológicas e bacteriológicas.

Finalmente, no tema dos mísseis transportadores de armas de destruição em massa. O Programa Espacial Brasileiro que visa construir o Veículo Lançador de Satélite (VLS) sofreu restrições com base nas regras do Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MCTR), pelo uso de tecnologias sensíveis.

Mas os compromissos do Brasil na área da não proliferação foram estendidos, em 1995, ao campo do VLS e o país aderiu ao MCTR, com acesso ao comércio de tecnologias sensíveis e aos fluxos internacionais de intercâmbio dessas tecnologias para fins pacíficos.

O Brasil, desde que a democracia passou a vigorar no país, aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não proliferação. Alguns fatores estratégicos combinados propiciaram a percepção brasileira a se dar conta das vantagens – e das responsabilidades – de ser integrante da segurança internacional.

O Brasil, a partir daí, assumiu maior responsabilidade e liderança regional, bem como maior projeção internacional, como alicerce de sua postura mais transparente, incisiva e multilateral da política externa, bem como da construção de sua política de defesa.

No que se diz respeito à política de defesa, estreitamente relacionada à política externa, há uma intensificação das relações na América do Sul, como a reunião dos Ministros da Defesa dos países sul-americanos (abril 2003), com identidade política e estratégica própria em relação à paz e à democracia.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, de iniciativa brasileira, ainda que não tenha seus frutos imediatos, traduz um sentimento de formar parte do processo de integração física e econômica que se desenha nos horizontes da região.

3.4.4 As Forças Armadas e a Projeção do País

O fato mais destacado na questão das Forças Armadas é, na esfera politico-institucional, a criação do Ministério da Defesa (1999), que contou com um projeto de Política de Defesa Nacional (1996), no sentido de promover a integração das capacidades das Forças Singulares para a ação conjunta da defesa. Após longa tradição de intervir no jogo político nacional, cujo ápice foi o regime militar de 1964-1984, as Forças Armadas são hoje uma instituição que está afinada com o compromisso democrático da nação e imbuída de um espírito de profissionalização na defesa do Brasil.

Destacaria aqui algumas pontas que considero importantes para a atualização das Forças Armadas em relação à Política Nacional de Defesa.

Em primeiro lugar, o Brasil não se vê diante de ameaças externas de outros Estados e tem um entorno regional em que vive em paz com todos os seus vizinhos, sem uma perspectiva de mudança desse quadro num futuro previsível.

Hoje diante dos crimes transnacionais, as ameaças desse tipo (drogas, lavagem de dinheiro, terrorismo, contrabando, etc.) o tratamento mais adequado, em minha opinião, seria de ordem pública, com a efetiva ação da polícia federal e os demais aparatos policiais dos Estados da Federação.

Certamente, que para o provimento da ordem pública, deve-se contar plenamente com o apoio da inteligência nacional (inclusive com apoio logístico das Forças Armadas em áreas de fronteiras) e internacional.

Da mesma maneira, não creio na pertinência da ‘ação social’ por parte das Forças Armadas. Uma vez bem preparadas, organicamente, e integradas para a defesa externa da nação, toda a questão das políticas sociais devem ser, exclusivamente, de natureza civil, com a competência das agências públicas orientadas para esses fins. Deve-se também incluir e contar com o apoio decisivo do empresariado e da sociedade civil.

No meu entendimento, uma estrutura bem preparada e integrada de Defesa já é um índice para a maior destreza e capacitação da nação brasileira, inclusive na sempre premente questão social³⁸.

Um segundo ponto está relacionado com a idéia de um projeto de Força Integrado para a defesa do Brasil. Naturalmente, que cada força singular tem suas capacidades operacionais e de competência, mas na perspectiva de um projeto de Força Integrado, elas não dispõem *per se* de capacidades para resolver a questão da defesa integrada.

O Ministério da Defesa é, portanto o centro por excelência dessa política integrada de defesa, articulando as forças singulares para o esforço dessa integração. Essa questão é crucial para o Brasil no contexto dos desafios regionais e internacionais. O ponto crítico, em nosso entendimento, é ainda a falta de estrutura organizacional e de gestão das Forças Armadas, tanto na capacitação intelectual como na modernização tecnológica, para a consecução dos objetivos integradores da política nacional de defesa³⁹.

³⁹ O estudo realizado por Amaury de Souza, já citado, interpreta as respostas dos entrevistados (Poder Executivo e Legislativo, líderes empresariais, sindicais e de Ongs, empresários, acadêmicos e jornalistas): 93% optam por investimentos na capacitação intelectual, que reforcem e viabilizem o cumprimento de diferentes tipos de

Como me refiro em outro contexto da tese, as mudanças sofridas a partir de 2009 e, principalmente, 2010 na área da reorganização da política e do ministério da Defesa, alenta.

O terceiro ponto está diretamente relacionado com o segundo ponto e é, por sua dimensão, fundamental para a projeção de nossas capacidades de defesa e segurança. Trata-se da consolidação do orçamento integrado da defesa, como medida de alocação racional de recursos bastante escassos.

Não se trata da problemática de condicionar o orçamento da defesa às necessidades imperiosas da área social e do desenvolvimento. Trata-se sim de uma implantação de um orçamento da Defesa – e não de partes singulares em competição - como condição inescapável do projeto de Força integrado que dê substância à Política Nacional de Defesa.

O quarto e último ponto é, acompanhando a convergência crescente da integração da América do Sul e, diante das ameaças do sistema internacional, globais, bem como as de natureza difusa e transacionais, seria otimizar os recursos de defesa e segurança, construindo mecanismos de cooperação e ação coordenada (além dos exercícios de forças singulares já existentes) das políticas de defesa regional, da mesma forma que se construiu a concertação entre Brasil e Argentina na área nuclear.

3.4.5 As ‘Novas Ameaças’

Tradicionalmente, as ameaças à paz e a segurança internacional tiveram como origem os conflitos inter-estatais que, todavia, constituem as ameaças mais visíveis nas relações internacionais. No entanto, nas últimas décadas do século XX, acelerou-se de forma espantosa o processo denominado de globalização, por meio da aceleração das inovações tecnológicas; da intensificação dos fluxos financeiros trans-fronteiriços (mormente os de caráter especulativo); da profunda reorganização da estrutura produtiva; do aumento do comércio internacional e novos arranjos regionais de caráter supranacional.

Essa transformação abala e causa fracionamento das sociedades nacionais, de seus valores e identidades. Enquanto a globalização dilui fronteiras nacionais, por outro lado, a fragmentação vai no sentido contrário e impulsiona distanciamentos entre grupos e nações.

missões; 43% consideram essa opção como de extrema importância. O segundo item, integração estratégica das forças singulares sob o comando do M. da Defesa, recebeu 39% das respostas e o terceiro item, com 27%, trata-se do investimento na modernização tecnológica das Forças Armadas. Como sugestão em relação ao item capacitação intelectual das Forças Armadas, creio ser imperiosa a criação de um Centro de Estudos da Defesa, na órbita do Ministério da Defesa, constituído de militares, diplomatas, acadêmicos e outros profissionais afins e onde, além de estudos e pesquisas dos assuntos estratégicos, de defesa e de segurança internacional, também se incluam os estudos e pesquisas da paz, na visão brasileira. .

Os conflitos pós-guerra fria assumem esse caráter e parecem desconstruir o entendimento tradicional da segurança internacional - criada para a proteção contra ameaças militares e das fronteiras entre Estados - tornando-a vulnerável e fazendo-a perder grande parte de seu sentido.

As novas dimensões da segurança começam a ser estudadas do ponto de vista de seus impactos. São as novas denominações de segurança: a segurança econômica, segurança ambiental, segurança democrática, segurança humana, segurança do Direito, etc., etc.

São as novas ameaças provenientes de redes transnacionais do crime organizado, do narcotráfico, do terrorismo, das transações financeiras, dos impactos ambientais transfronteiriços, que provocam conflitos e trazem incertezas para o projeto de inserção brasileira e sul-americana.

Com as novas ameaças surgem também novos riscos, os chamados novos temas globais, como a proliferação das armas de destruição em massa (que podem estar em mãos de grupos radicais e de terroristas); as mudanças climáticas provocadas pelo efeito estufa; as epidemias como a AIDS e novas pandemias, além de ondas de migrações e refugiados, oriundas dos conflitos étnicos, religiosos, situações de miséria e de violações de direitos humanos.

O Brasil, por tradição e por sua geografia, esteve relativamente distante dos principais eixos de tensão e conflitos internacionais.

Pacífico por tradição, o Brasil, contudo, não está mais imune a essas novas ameaças e trata de adaptar-se, reorientando não só sua política externa, mas também seus esforços de segurança e defesa.

Fato novo no Brasil⁴⁰ em relação a essas novas ameaças é a crescente tomada de consciência e participação da sociedade: Congresso, partidos políticos, empresários, entidades universitárias e grupos acadêmicos, ONGs, movimentos associativos, comunidades de artistas, fundações, etc. começam a tomar parte mais ativa e, até mesmo, a definir algumas pautas da agenda internacional brasileira tanto na política externa como, mais modestamente, na política de defesa e segurança.

Um destaque que figura na Política de Defesa Nacional (1996 e 2005), como iniciativa que faz projetar o Brasil como interlocutor válido na política internacional é a contribuição para a manutenção da paz e da segurança coletiva. Os instrumentos mais tradicionais de segurança, com base na concepção do hemisfério como unidade geopolítica,

⁴⁰ Há hoje no mundo a cristalização de uma consciência universal, que não tolera mais o recurso à guerra, salvo em casos extremos e com o aval da ONU, para a solução das questões dos conflitos entre nações e povos.

como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), estão defasados para impedir atitudes unilaterais ou resolver conflitos com potências estrangeiras, como foi a Guerra das Malvinas.

Nesse sentido, o Brasil tem tido certa relutância em depender exclusivamente desses mecanismos e prefira os mecanismos multilaterais, do tipo coletivo da OEA e ONU, dentro das regras do Direito Internacional.

É dentro dessa concepção que o Brasil participa, como um dos dez maiores contribuintes das Missões internacionais de Paz da ONU (AGUILAR, 2002). Essa participação representa a afirmação de maturidade e parte de um posicionamento quanto à cooperação internacional.

A atuação da política externa – e agora da política de defesa - do Brasil é consistente à luz dos princípios da igualdade das nações e apoio a soluções pacíficas. Claramente, o Brasil privilegia regiões prioritárias de sua política externa, como a América do Sul, mas também com reflexos na América Latina e Caribe, com a África, entorno relativamente pacífico de sua vizinhança.

O Brasil, ao longo da história das missões de paz, tem preferido as ações consentidas, mas tem apoiado missões coercitivas em tempos mais recentes, entendendo tal posicionamento como reforço de uma agenda multilateral em questões de paz e segurança.

Trata-se de um ajuste amadurecido que favorece a segurança coletiva e o Brasil não tem demonstrado maior interesse em participações simplesmente simbólicas ou midiáticas. Mesmo quando a participação seja limitada em termos de quantidade, o Brasil optou e opta por uma participação de qualidade.

Nos tempos atuais, com a implantação do Ministério da Defesa, o país tem tido certa relutância em participar de missões e sua decisão em participar da missão do Timor Leste poder ser explicado como sendo muito peculiar e baseado num grande esforço. Agora no caso Haiti, com o estabelecimento da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), com início em Junho de 2004, o Brasil assumiu seu comando militar (com o General Augusto Heleno R. Pereira), contando atualmente com 2 500 militares (que poderá chegar até mais), oriundos, além do Brasil, também da Argentina, Benin, Bolívia, Canadá, Chade, Chile, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Portugal, Turquia e Uruguai.

A aspiração do Brasil para ocupar um lugar no Conselho de Segurança da ONU representará ter uma mais consistente e permanente participação e mesmo que o Brasil participe no Grupo de Amigos da Ação Rápida na ONU (*Friends of Rapid Deployment*), decisão de nossa diplomacia, o fato é que o Brasil tem limitações consideráveis e nos impede

de assumir um compromisso nessa área. Nosso perfil é prejudicado pela limitação de meios para a ação e os presumidos altos custos continuam sendo uma justificativa que limita uma maior presença brasileira. Mas, sabe-se que os gastos envolvidos com as missões de paz são devolvidos pela ONU, dentro de tabela fixa, com a cotização entre todos os Estados-membros.

O argumento do custo tem alguma validade em relação ao fluxo de caixa, de baixa credibilidade dada a dimensão da balança comercial brasileira, ou ainda, na questão da dívida e abandono dos equipamentos suplementares, fora da contabilidade da ONU, de uso exclusivo brasileiro, o que não parece ter sido o caso em qualquer instância passada.

A persistência da justificativa do custo é, assim, um fato que desafia o que se obtém pela análise dos dados disponíveis.

4 A POLÍTICA BRASILEIRA DE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL

4.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PENSAR O BRASIL

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

Versões recorrentes falavam de ‘dois Brasis’, um voltado para si mesmo, outro para fora: um importador de bens de consumo (e de ideias), o outro exportador de matérias-primas com seus ciclos econômicos a perdurar... Outras visões refletiram as raízes do Brasil e sua dinâmica como a de um país tropical com destino de grandeza.

Para o escritor e crítico Mário de Andrade, o Brasil é um Macunaíma, herói, não de mau caráter, mas sem caráter⁴¹. Outros pensadores salientaram um Brasil rico, de enorme potencialidade e outro pobre, miserável, tanto nos centros urbanos, com suas favelas, quanto em grande parte do Nordeste e do Norte.

Nos anos 70 do século XX o Brasil recebeu o apodo *Belíndia* (Bélgica mais Índia). Recentemente foi comparado a um país baleia... E hoje é parte dos novos ricos ‘emergentes’, os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Em nosso perfil identitário, ainda incompleto, certamente caberão novas alcunhas singulares de nossa formação e desenvolvimento cultural.

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

Com a política de 50 anos em 5 do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, o país alcança a sagração da modernidade. No entanto, a crise interna dá sinais de se instalar, primeiro com a súbita renúncia do Presidente Jânio Quadros e, três anos mais tarde, com o

⁴¹ Penso em dois outros dois mitos fundadores de nossa nacionalidade. Refiro-me ao mito do Curupira, da Amazônia, como o que persegue os que ali vão destruir a floresta, como seu defensor; e o mito do sul, dos pampas, o Saci-Pererê, figura moleque brasileira e que comete todos os tipos de aventura, como uma só perna.

Golpe Militar de 64 contra o governo civil e reformista de João Goulart. Os 20 anos de ditadura militar, ao mesmo tempo em que deixou profundo legado de violações de direitos humanos, aumentou a inserção forçada brasileira no mundo.

Inaugura-se novo ciclo: a democratização política, com o início do processo de integração regional com a Argentina e a criação do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que o fenômeno da globalização infiltra-se por toda a parte. O Brasil dá passos mais ágeis de internacionalização, quer na área econômica, mas também na de segurança, com sua maior participação nas Missões de Paz e a aspiração para obter o assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As Relações Internacionais do Brasil, embora tenham surgido tardiamente, adquirem dinâmica crescente, a partir da década dos 90. Durante os cinco séculos da formação social e histórica brasileira, certas características culturais conformaram esse país continental, mestiço, ao meio de outras várias nações hispano-americanas.

Em seu grande e diversificado contorno, o Brasil faz fronteiras ao norte com as três Guianas até o sul do continente, com Uruguai. São dez vizinhos contíguos (somente a Rússia tem tantos vizinhos como o Brasil) e dois não-contíguos (Equador e Chile). Poucos países têm essa longínqua faixa fronteiriça, sem marcas de conflito armado ou violento por mais de 120 anos.

Diante dessa breve exposição sobre a formação histórica, o que representaria hoje o tema dos três eixos estratégicos? A nuclearização brasileira, a Amazônia, seus recursos ecossistêmicos e os militares e as novas relações Sul-Sul.

Consideramos que a Política Externa do governo Lula (2002-2008) segue a mesma tradição: inovar a tradição e, sob novas condições internas e externas, adotar postura mais ativa, em busca de maior (e melhor) inserção brasileiro no mundo.

4.1.1 Contornos da Política Externa Brasileira

A Política Externa projeta identidades culturais, aspirações econômicas, poder e capacidades nacionais, tanto as mais tradicionais (tamanho de território, demografia, recursos naturais e humanos, cultura e nível educacional, Produto Interno Bruto) como as atuais (Ciência e Tecnologia e Pesquisa e Desenvolvimento).

No caso, a Política Externa Brasileira (PEB) – que completa quase dois séculos de atividades – sempre se projetou de acordo com princípios e valores de sua sociedade, que

permanecem por toda a vida histórica do país: a não-intervenção em assuntos soberanos de outros países, a resolução de conflitos por meio pacíficos e a autodeterminação dos povos.

No mundo das interdependências, os planos internos e externos tornam-se inseparáveis, através do conhecimento em torno das revoluções tecnológicas, que definem, em larga medida, a avaliação do poder internacional. Da mesma forma como os parâmetros de avaliação mudaram de acordo com os novos contornos da globalização e também com a crescente diluição das fronteiras nacionais, os atores de inserção de um país também se modificam.

No Brasil, a competência constitucional do Itamaraty e seu legado histórico e profissional prevalecem. Com o fim da Guerra Fria e do regime militar autoritário, o mundo se insere dentro do país e o país começa a dar sinais de caminhar em direção ao mundo.

Esse processo faz com que a política externa seja também implementada por novos atores em várias dimensões (ordens, foros, agendas, etc.) e não mais, exclusivamente, pela relação inter-Estatal. São ministérios que defendem interesses setoriais e específicos: da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, etc., além das agências e empresas públicas. Os atores do regime federalista, Estados e Municípios, desempenham ações e políticas federativas que reforçam a inserção brasileira nos negócios internacionais.

Aumenta a participação do mundo corporativo na esfera internacional: Confederações, Federações, Conselhos, Associações, Sindicatos Patronais e Centrais Sindicais, representam interesses da indústria, do comércio e dos serviços. Nas últimas décadas, multinacionais brasileiras (públicas e privadas) atuam com sua diplomacia empresarial e servem como peças no intrincado jogo da inserção internacional do país.

Nova Radiografia da Política Externa Brasileira

<p>Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) Ministérios e Agências Públicas Setoriais Estados e Municípios: Relações Federativas Estruturas Corporativas (Confederações, Federações, Conselhos, Associações, etc.) Empresas públicas e privadas multinacionais</p>
--

A Política Externa Brasileira, ainda que tenha permanecido sob a égide dos mesmos princípios inaugurais, desde a independência aos dias atuais, passou por mudanças significativas nas últimas décadas do século XX.

Primeiro, com a democratização do País, os interesses, compromissos e objetivos nacionais tornaram-se mais transparentes, com base na nova Constituição de 1988 e na democracia.

Segundo, com o processo de integração, inicialmente, a partir da cooperação com a Argentina, a seguir, com o MERCOSUL e com os novos caminhos plantados no âmbito da América do Sul.

Terceiro, através do impacto da interdependência e da globalização, em que a inserção brasileira tornou-se de mão dupla: o Brasil inseriu seus interesses no mundo e o mundo inseriu-se no interior do País.

Essa dupla inserção – entre o “inserido” e o “inserado” - possibilitou a nova tônica da diplomacia de negócios desenvolvida pelo governo Lula desde 2002. Diplomacia de Negócios ou Diplomacia Empresarial é aquela voltada para a atuação do mundo corporativo empresarial, em conjunto com a diplomacia governamental, diante dos novos desafios do mercado global como nas negociações do comércio multilateral e nos fluxos do capital, da tecnologia e dos serviços (TROYJO, 2005).

Na nova inserção, mais dinâmica e até mesmo ativa – o que não exclui sintomas de dificuldades e até derrotas - observa-se o país assumindo mais riscos, com base na confiabilidade econômica de seus recursos naturais, industriais e de serviços, na maior interação dos agentes privados e na sua estabilidade política. Nessa ótica examinaremos três eixos estratégicos da política externa que passa a ser, fundamentalmente, multidimensional.

As grandes iniciativas - algumas continuadas, outras iniciadas – da Programa Espacial Brasileiro (PEB) trazem a noção de que agora o país está preparado para ser ator mais relevante e, mais atento, em busca de seus benefícios internacionais. Essa é a condição de estabelecer políticas que traduzem interesses estratégicos.

Abandona-se a condição de estar satisfeito com o seu espaço e mercado internos para lançar-se à conquista de novas oportunidades internacionais: é o trajeto que vai da tradição indispensável de qualquer Estado ter sua política externa para a conjunção de fatores e políticas estratégicas fundadoras de uma desafiante política internacional.

O Brasil caminha para eliminar a percepção enraizada que tem de si próprio, de um acanhamento secular, agradando muitos e incomodando poucos. Esse movimento, se não de todo o país, torna-se cada vez mais, o de amplos e dinâmicos setores com expectativas de colher os frutos – algumas vezes amargos – da internacionalização.

É a nova marca da PEB: no mundo das informações e dos fluxos internacionais, constantes e simultâneos *online*, concomitantes. Em razão de seu peso e de sua capacidade, o

país participará, cada vez mais, desse complexo e (in) definido mundo das relações internacionais.

O Brasil está sendo chamado – e parece decidido a participar - a ser um ator relevante, um *global player*. Deixar de ser um país carona para assumir posições de responsabilidades e mesmo de liderança – o que implica em riscos - por sua tradição, peso histórico e cultural, importância econômica e maturidade democrática.

4.2 OS TRÊS EIXOS ESTRATÉGICOS

É conhecido o compromisso do Brasil com os princípios da ONU, em termos de promoção da paz e da segurança internacional, assim como a posição brasileira contrária à corrida armamentista e à proliferação das armas de destruição em massa.

Após a reinstalação do regime democrático, o país aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não proliferação e passou a ser ator importante na dimensão da segurança internacional⁴².

Alguns fatores colaboraram para que o país assumisse com maior vigor suas responsabilidades:

- a) poder e liderança regional;
- b) peso relativo, mas com maior destaque, na arena internacional e;
- c) política externa mais transparente e democrática, além de ser mais representativa da sociedade civil.

Na questão nuclear, o Brasil pretende, desde a afirmação em sua Carta Magna, assumir o papel de potência emergente para fins exclusivamente pacíficos. No campo do meio ambiente desde a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, a RIO 92, o país redefiniu sua participação na esfera multilateral dos regimes de meio ambiente.

⁴² O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT), com atuação na Comissão Preparatória da futura organização do Tratado, a OCTB e passou a integrar o Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group, Nsg/Gsn*) que coordena as políticas de exportação de bens e equipamentos nucleares e está associado à Coalizão da Nova Agenda (México, Egito, África do Sul, Suécia, Nova Zelândia, Irlanda e Eslovênia), com base na Declaração em Direção a um Mundo Livre de Armas Nucleares: Nova Agenda. O país é membro originário da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), 1997, que prevê a eliminação de toda classe de armas e foi presidida por diplomata brasileiro. Integrante desde 1973 da Convenção para a Proibição de Armas Biológicas e faz parte do Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR).

Ainda preserva percepção crítica de quem irá pagar pelos danos causados ao meio ambiente e pelas mudanças climáticas. Assume seu papel e responsabilidade num mundo que se pretende mais sustentável e também percebe que terá de assumir custos em termos de desmatamento e das queimadas na Amazônia.

Mas enquanto a Política Externa trava suas batalhas nos foros multilaterais sobre a mega-questão amazônica, são as considerações geopolítica dos militares que ainda definem a visão da segurança nacional que representa a Amazônia, pelo entendimento sobre os perigos de sua internacionalização. Será sobre esse tema que iremos abordar o eixo estratégico da Amazônia.

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

4.2.1 Nuclearização à ‘Brasileira’

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

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

O período da ditadura militar, a diplomacia brasileira recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares (TNP, 1968), criticando o congelamento do poder mundial dividido pelas grandes potências e continuou a desenvolver seu próprio programa sob a desconfiança da comunidade internacional.

Rede Brasileira de P&D

<p>Instituto de Energia Atômica (IEA/USP) -mais tarde transformado no IPEN-</p> <p>Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN/USP) -recebeu centrífugas adquiridas do Governo alemão para pesquisas científicas-</p> <p>Instituto de Pesquisas Radioativas (UFMG) -reator de pesquisa Grupo do Tório, encerrado em 1975-</p> <p>Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN/CNEN) Instituto de Energia Nuclear (IEN/UFRJ/CNEN) -construção de reator com componentes nacionais: Argonauta</p>
--

Comprometido com o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares (1967), o Tratado de Tlatelolco – que define a América Latina como zona desnuclearizada – o Brasil não ratificou seu Protocolo Adicional II, deixando-o livre para continuar seus programas nucleares.

Na esperança de obter o enriquecimento do urânio, comprou-se o primeiro reator nuclear (1972) da empresa norte-americana *Westinghouse*. O governo americano alegando que o Brasil não era parte do TNP não transferiu a tecnologia e manteve o plutônio enriquecido por Angra I em regime de ‘caixa preta’.

Em 1975 o governo brasileiro assinou com o Governo da Alemanha, o Acordo Nuclear: o primeiro entre um país desenvolvido com um país em desenvolvimento para a transferência do ciclo completo do combustível – da extração ao enriquecimento do urânio.

Num vai-e-vem engenhoso, pois não era membro do TNP, o Brasil acatou as salvaguardas da AIEA sobre as instalações e equipamentos e tornou-se membro da Associação para o Enriquecimento do Urânio, organizado pelo consórcio URENCO⁴³.

O Acordo Tripartite entre Alemanha, Brasil e a AIEA oferecia as mesmas condições de inspeção e supervisão internacional dadas a um membro do TNP. O acordo deveria prover o Brasil com oito usinas nucleares ao longo de 15 anos. Isso não ocorreu pela oposição cerrada dos EUA que vetou a ultracentrifugação (o Brasil aceitou a tecnologia do *jet nozzle*) e a severa crise econômica brasileira: perderam-se bilhões de dólares com o gigantesco investimento⁴⁴.

⁴³ A Companhia de Enriquecimento de Urânio, URENCO, é formada pelo consórcio de três empresas: *Ultra-Centrifuge Nederland*, Holanda; *Uranit GmbH*, Alemanha e *British Nuclear Fuels plc*, Inglaterra.

⁴⁴ A usina nuclear de ANGRA II, resultado do Acordo Nuclear com a Alemanha já está em funcionamento desde fevereiro de 2001.

Mas o Acordo Nuclear foi útil ao Brasil para implantar estrutura institucional de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), ao redor de institutos de tecnologia, capaz de capacitar a indústria nuclear, de natureza civil e militar.

O ponto crítico foi o desenvolvimento do Projeto Nuclear Paralelo (PNP, 1970) pelas Forças Armadas. Em 1982 fez-se a primeira operação de enriquecimento com ultra centrífuga idealizada, projetada e construída no Brasil e durante a década caminhou-se na direção de operar reator naval com enriquecimento do urânio inferior a 5%, considerado pelas autoridades da Marinha, como prova de que o enriquecimento descartava qualquer insinuação de intenção de desvio do combustível nuclear para fins bélicos.

No entanto, os verdadeiros detalhes do Programa Paralelo só viriam à luz após o fim do regime militar, quando a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência debateu o PNP.

A justificativa dada por autoridades da Marinha era a de que, como o Acordo Nuclear com a Alemanha não iria transferir tecnologia para o Brasil, necessário seria traçar o Programa Nuclear Paralelo e buscar a autonomia tecnológica. O objetivo final: a produção da bomba atômica.

Essa rede paralela desenvolveu-se em parceria com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), com indústrias e laboratórios universitários brasileiros formando a coluna vertebral do ciclo completo de tecnologia nuclear: separação do isótopo de urânio pela tecnologia da centrifugação; produção de barras para o combustível nuclear e facilidades industriais da Marinha. Durante os governos militares, a posição brasileira sobre a questão nuclear pode ser resumida assim:

- a) a busca do desenvolvimento da tecnologia nuclear como um meio de promover um salto tecnológico, que colocaria o país no mesmo patamar de outros Estados nucleares. Desde o governo Costa e Silva, a questão nuclear passou a ter um papel destacado, identificado como a posse de um poderoso recurso a ser alocado aos países como o Brasil;
- b) buscava-se o domínio completo do ciclo de enriquecimento de urânio, com vistas a poder desenvolver centrais nucleares (que jamais foram realizadas) sem a dependência da importação do combustível nuclear, mas que até hoje ocorre e, finalmente, desenvolver um artefato nuclear, dentro do espírito do Brasil Potência;
- c) optou-se, pelo processo de “queimar etapas” – comparativo ao desenvolvimento argentino – na aquisição de tecnologias, através do uso da

política de transferência de tecnologia do mercado internacional: o projeto da construção do submarino de propulsão nuclear da Marina, em Aramar, era o objetivo imediato da nuclearização no período militar.

Os militares e autoridades nucleares tinham consciência do maior desenvolvimento pelo programa nuclear argentino e optaram pela competição. Primeiro, compra-se como um pacote fechado os insumos fundamentais para a construção de Angra I, adquirida da Westinghouse (EUA), com toda sorte de problemas, pois desde sua construção em 1972, em que somente em 1984 começa a produzir, operando com 50% de sua capacidade e sem que se soubesse o que a caixa preta trazia para o território brasileiro.

Depois chegou o grande Acordo Bilateral Nuclear com a Alemanha (1975) com o propósito estratégico de adquirir todo o ciclo completo do combustível nuclear. O projeto do presidente Geisel era o de construir, em dez anos, um grande complexo nuclear, englobando oito usinas nucleares e uma série de instalações destinadas ao domínio completo do enriquecimento do urânio (BRIGAGÃO, 1984).

Dessa grande aventura - que pouco teve efeito - construiu-se a usina de Angra II, adquirida dentro do acordo bilateral com a *Renewable Fuels Association* (RFA), da *Kraftwerk Union AG* (KWU) em 1976 e teve sua operação iniciada em 2000. A Central Angra III também adquirida dentro do programa com a RFA teve seu programa congelado no governo do Presidente Collor e postergado pelos governos sucessores e somente agora em 2010 volta a ser iniciada sua construção no governo Lula. Esse grandioso projeto de Grande Potência pouco teve sucesso, embora os dois programas voltados para a aplicação bélica da energia nuclear lograram se desenvolver.

Tais empreendimentos podem ser observados no domínio da tecnologia do ciclo de enriquecimento de urânio, alcançado pela Argentina em 1983 e pelo Brasil em 1985, no Centro Experimental de Aramar, Iperó (SP), a cargo da Marinha. Cabe, porém ressaltar, conforme as palavras do historiador Amado Cervo “se o sucesso nuclear deu-se na área militar, a lógica sugere que as preocupações de segurança estavam por trás, mais do que a funcionalidade desenvolvimentista”.

Ainda na década de 1970, a questão de ter ou não armas nucleares apresentava-se como um dilema, principalmente na esfera militar do Brasil e da Argentina. Quando a perspectiva do domínio completo do ciclo nuclear tornou-se visível, houve a aproximação desejada pelos formuladores das políticas externas e autoridades dos dois países diante da

provável corrida à arma nuclear o que provavelmente aumentaria a insegurança dos dois mais importantes pólos de poder na América do Sul.

De volta à democracia, inaugura-se a planta piloto de enriquecimento do Urânio-235 para a construção do reator nuclear de um submarino nas instalações da Marinha-Aramar (SP). Mas o governo Collor, através de seu ministro de Ciência e Tecnologia, José Goldenberg acabou com o Programa Nuclear Paralelo colocando uma pá de cal no buraco da Serra do Cachimbo (Pará): poço de 320 m de profundidade por um metro de diâmetro sob o comando do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), que serviria para explosões nucleares. Outro projeto ligado do PNP: o Projeto Solimões, revelado como um nebuloso programa sob o teto de instalações do Exército no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de operar reator nuclear moderado por grafite de 20 MW (hoje sua escala é de 2 MW), associado à produção do plutônio e ao explosivo nuclear (BARROS, 2003).

No governo Fernando Henrique Cardoso, a Marinha transferiu a usina para a empresa Indústria Nuclear Brasileira (INB), base da nova Fábrica de Combustível Nuclear, em Resende (RJ). A FCN implantaria a infraestrutura do enriquecimento de urânio com produção estimada de 100 000 SWU/ano, o bastante, segundo fontes oficiais, para os atuais reatores nucleares brasileiros. Ainda que não seja o foco do presente ensaio é muito relevante mencionar a cooperação bilateral entre Brasil e Argentina desde 1985. Com mecanismos de confiança mútua para promover a cooperação nuclear, *sui generis*, criou-se a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade Nuclear (ABACC, dezembro 1991): arquitetura inovadora de verificação de todas as instalações e equipamentos nucleares existentes no Brasil e na Argentina.

Logo a seguir, assinou-se o Acordo Quatripartite reunindo Brasil, Argentina, ABACC e AIEA o que assegurou legitimidade das salvaguardas adotadas pelo regime de verificação da ABACC⁴⁵. Destacam-se ainda dois fatos equivalente ao dever-de-casa do programa nuclear brasileiro para fins pacíficos. Primeiro, a assinatura do Protocolo Adicional II do Tratado de Tlatelolco com mudança significativa para permitir inspeções executadas pela AIEA (1994). Segundo, a assinatura pelo Brasil do TNP (1998), que alguns críticos nacionalistas consideraram ter sido um erro político-diplomático.

Também o dever-de-casa estendeu-se a todos os demais mecanismos e regimes internacionais e regionais de não proliferação de armas de destruição em massa.

⁴⁵ Segundo a visão nacionalista, a assinatura do Acordo Quatripartite teria diminuído a importância da ABACC.

4.2.1.1 Ser ou Não Ser: Nuclearização na Era Lula

Durante sua campanha eleitoral para a Presidência da República, em 2002, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula da Silva, definiu sua posição a respeito do programa nuclear brasileiro para público militar, muito sensível à questão.

Reconheceu que o artigo VI do Tratado de Não-Proliferação (TNP) “não vinha sendo cumprido pelos cinco países nucleares, que detém o veto no Conselho de Segurança da ONU)”⁴⁶. Indiretamente, Lula argüia a realidade de que somente cinco países detinham o poder dos arsenais nucleares sob o manto do TNP.

Imediatamente, o PT corrigiu as palavras de seu candidato e esclareceu a posição: a Constituição brasileira de 1988 proibia tacitamente a arma atômica e o presidente do PT (Lula) jamais violaria a Carta Magna. Esclarecia ainda ser o Brasil signatário de três Tratados de Salvaguardas internacionais contra armas atômicas: o Tlatelolco, o TNP e o Tratado Brasileiro-Argentino de não proliferação.

Forma política de neutralizar as mais exaltadas posições nacionalistas que insistem que o Brasil deveria prosseguir em sua nuclearização, i.e., possuir a bomba atômica⁴⁷.

Por outro lado, sempre houve e há no Itamaraty, ativos diplomatas nas iniciativas contra a proliferação das armas atômicas. Destaca-se o atual ministro das Relações Exteriores, o Embaixador Celso Amorim, que desempenhou importante papel na articulação da coalizão da Nova Agenda da ONU, proposta baseada em negociações multilaterais para uma Convenção Mundial sobre Armas Nucleares⁴⁸.

Todavia, no meio do caminho surgiu outra declaração sinalizando o desejo do Brasil de desenvolver pesquisa para se ter a bomba. O ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, em entrevista à BBC-Brasil (5/01/2003) afirmou:

⁴⁶O art. VI do TNP refere-se às negociações que as potências nucleares teriam de estar avançando na eliminação de todas as armas nucleares. Segundo o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, “o Brasil tem cumprido tudo de maneira exemplar e o mesmo não tem sido feito pelas potências nucleares que não estão cumprindo com suas obrigações”. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/04277235.shtml>> Acesso em: 14 out. 2010.

⁴⁷ Segundo Fernando de Souza Barros, entre aqueles que têm essa visão nacionalista estão, fora do círculo militar, os engenheiros nucleares da NUCLEP.

⁴⁸ Outra figura importante dessa posição é o físico nuclear Luiz Pinguelli Rosa, ex-Presidente da Eletrobrás no 1º. Governo Lula e membro *Pugwash World Council* que combate toda e qualquer proliferação de armas atômicas e que denunciou por vários anos o programa paralelo militar. Também na área econômica e de negócios brasileiros a repulsa ao desenvolvimento de arma atômica pelo Brasil se justifica pelo dano que causaria a situação e o prospecto brasileiro nas suas relações internacionais. Ver Fernando de Souza Barros, p. 5.

Nós não podemos renunciar a nenhuma forma de conhecimento científico e tecnológico, quer sobre o genoma, DNA ou a fissão nuclear (ênfase nossa) e o Brasil não deveria impor qualquer restrição a pesquisas que o levassem a dominar o processo de construção de bombas atômicas (AMARAL, 2003).

O debate provocou reações internas e externas. O porta-voz da Presidência da República reagiu e ponderou ser a declaração do ministro Amaral um ponto de vista não oficial e que o Presidente reafirmava seus compromissos com o desenvolvimento para fins exclusivamente pacíficos da energia nuclear.

Mas a declaração do ex-ministro Amaral ecoava aquela outra feita em campanha presidencial pelo próprio Lula, a respeito das críticas ao artigo VI do TNP. A postura do governo Lula não é a de ser “o último entre os primeiros”, mas sim “o primeiro entre os últimos”, ou seja, a postura de uma potência emergente com aspirações a ter influência mais robusta na cena mundial.

O Brasil mesmo não signatário do Protocolo Adicional do TNP e mantendo postura crítica ao regime de não proliferação do TNP tem recebido contrapartidas positivas, o que representaria, em última análise, legitimar a posição brasileira.

Entre a elite, civil e militar, do governo Lula há a percepção de que o acesso à pesquisa tecnológica nuclear, incluindo a possibilidade de produzir conhecimento (ênfase nossa) para a fabricação do artefato atômico é questão estratégica para a maior inserção internacional. Pensa o governo que se deva prosseguir com o programa nuclear brasileiro em virtude de já se ter investido mais de 50 anos em C, T&I, acentuando a expectativa de que esse conhecimento facilitará o crescimento da economia e apoiará a projeção do Brasil no sistema internacional, em termos de prestígio e poder.

4.2.1.2 Domínio de Ciência, Tecnologia e Inovação

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

desenvolvimento econômico e abrir portas de oportunidades para o país no sistema internacional.

Rede Brasileira de C, T & I

Ministério Ciência e Tecnologia (MCT)
 Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)
 Indústrias Nucleares Brasileiras (INB)
 Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP)
 Centro de Pesquisa da Marinha-Aramar (CPM)
 Fábrica de Enriquecimento de Urânio - Resende

Falta, no entanto, o essencial: suficiente formação de mão-de-obra qualificada (cientistas atômicos) e o governo criar logística articulada com o setor privado para inovação e qualificação da produção nacional⁴⁹. O resultado esperado é o de dar durabilidade e sustentação e fazer do Brasil um *global player*.

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

Recursos para C, T&I no Governo Lula

Orçamento (bilhões de Reais)
 Ano: 2002 - 9,5
 Ano: 2006 - 15,0
 Variação: > de 48%
 (*) O Brasil investe cerca de 1,5% do PIB na área de C&T, enquanto os países avançados investem 3%

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

⁴⁹ Segundo o Relatório de Gestão, MCT, 2006, o Brasil tem a maior comunidade científica da América Latina, 60 mil pesquisadores. Para equiparar-se, proporcionalmente, aos países de fronteira tecnológica, precisaria ter 500 mil. Além disso, a média de idade dos cientistas brasileiros, na área nuclear, é de 50 anos, sugerindo um decréscimo futuro ainda maior, caso não sejam formados novos quadros. Outro gargalo é a lacuna entre produção de conhecimento e aplicação prática: apenas 10% dos pesquisadores trabalham em empresas, cinco vezes menor do que a média nos países desenvolvidos. Relatório de Gestão do MCT, p. 122-124, citado em Mariana Montez Carpes, *A Política Nuclear Brasileira no contexto das Relações Internacionais Contemporâneas – domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional*, tese de mestrado, IRI/PUC - Rio, Rio de Janeiro, 4/09/2006, p. 147.

O atual debate em torno do Programa Nuclear Brasileiro acompanha a pauta de discussões internacionais sobre o crescimento da demanda energética em razão da expansão da economia mundial, mesmo com a atual crise inflacionária das *commodities* e da economia americana. Sem energia não há desenvolvimento, dizem os especialistas⁵⁰ e a preocupação é a de diversificar a matriz energética para diminuir o máximo possível a dependência externa, com ênfase nos recursos disponíveis em território brasileiro.

O Brasil tem a sexta maior reserva mundial de urânio. Dentro dessa estratégia busca-se estabelecer relações Sul-Sul – consideradas pelo governo atual de maior simetria – e parcerias no âmbito regional, como o Programa Sul-Americano de Apoio à Cooperação em C&T (PROSUL), além de projetos com a OEA.

Na área dos BRIC há o satélite *Earth Resources Satellite* em parceria com a China; com a Índia e com a África do Sul outros projetos, através da associação do IBAS; com a Rússia, idem e com a Ucrânia atividades para o lançamento do veículo VHS na Base de Alcântara.

Vamos deter-nos um pouco mais sobre as relações nucleares do governo Lula com a Índia. A questão do suprimento energético é crucial para a continuidade do processo de desenvolvimento dos dois países. Também o esforço de diversificação da matriz energética e o recurso à utilização de energia nuclear são destacados diante das incertezas de fornecimento de hidrocarbonetos (BARROUIN, 2004). Durante a reunião do IBAS (Pretória, África do Sul, 17/10/2007) lançou-se a cooperação nuclear com fins pacíficos (embora, ambigüidade à parte, a Índia seja potência atômica) sob o monitoramento da AIEA⁵¹.

Apesar da presença da Índia, os três presidentes prometeram trabalhar pelo desarmamento nuclear e pelo uso da tecnologia apenas para fins civis. Brasil e Índia contam ainda com grandes reservas mundiais de tório - matéria-prima nuclear - e a Índia domina a tecnologia de toda a cadeia de fabricação de combustível o que para o Brasil é um reforço para realizar o mesmo em escala industrial.

Entram aqui as negociações sobre acordo de cooperação civil nuclear entre Estados Unidos e Índia (março de 2006)⁵² com importante significado para o Brasil. Tal percepção favoreceu o apoio e ação do Brasil e da África do Sul à admissão da Índia no Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*). Embora a Índia não tenha assinado o TNP

⁵⁰ E é o desenvolvimento que cria demanda de energia, respondem outros.

⁵¹ A África do Sul desenvolveu um intenso programa nuclear durante o regime do *Apartheid* a tal ponto de chegar praticamente a desenvolver a bomba atômica. Com o fim do *Apartheid*, o Presidente Nelson Mandela desmantelou o programa nuclear militar e desenvolve atividades nucleares exclusivamente para fins pacíficos.

⁵² Esse acordo ainda não foi ratificado pelo Congresso americano e também no Congresso da Índia há oposição, de parte dos comunistas indianos, a sua ratificação.

tal acordo reforçaria os interesses do Brasil em suas atividades de enriquecimento de urânio para fins pacíficos.

A partir daí o Brasil movimentou-se no sentido de aproximar-se ainda mais da Índia, através de visitas presidenciais, dispostos a trocar experiências na área nuclear para além da agenda comercial (MARIN, 2007). O governo brasileiro decidiu driblar restrições internacionais e impulsionar a cooperação bilateral com a Índia na área do *soft nuclear*, o que envolve pesquisa na área da medicina - técnicas de diagnóstico e de terapêutica - e na agricultura – uso de isótopos para a conservação de perecíveis ou esterilização⁵³.

A rigor, o Brasil não poderia firmar nenhum tipo de acordo nuclear com a Índia. Primeiro, não tem o arcabouço jurídico para selar tal compromisso, desde a denúncia de um protocolo bilateral, em 1996, como represália aos testes nucleares realizados pela Índia.

Segundo, porque a Índia não é parte do TNP nem aceita a imposição de salvaguardas da AIEA. De qualquer forma, o Brasil está desenvolvendo novas plataformas de cooperação - a despeito das restrições internacionais - comprometendo-se com a reinserção indiana nos círculos da cooperação nuclear (POLLETO, 2007).

4.2.1.3 Revisão do Programa Nuclear Brasileiro

A estratégia do governo Lula pressupõe que o desenvolvimento econômico e social só se realiza como resultado de análises das condições estruturais do país, cruzadas com objetivos político-econômicos e de segurança. Em 2004, a Casa Civil do governo decidiu centralizar a revisão do Programa Nuclear Brasileiro, com base na onda internacional sobre a evolução da demanda energética e a necessidade de utilizar fonte de energia menos agressiva ambientalmente (sic), além de mostrar seu compromisso em dar continuidade – e não comprometer - os 50 anos de investimentos no setor. Como eixos que orientam os argumentos econômicos, geopolíticos e estratégicos estão:

- a) a percepção de que a excelência em matéria nuclear confere prestígio internacional com finalidades para fins exclusivamente pacíficos;
- b) a participação no mercado internacional de um produto de alto valor agregado como o urânio;
- c) a maior autonomia energética;

⁵³A cooperação Brasil-Índia na área 'soft nuclear' é considerada um motivo a mais para que a Índia conclua a separação entre o segmento civil e o militar de seu programa e aceite a negociação de algum tipo de salvaguarda com a AIEA.

- d) as demandas de curto, médio e longo prazo, levam em conta a situação interna e conjuntura internacional e;
- e) a de transformar uma política pública governamental em política estratégica de Estado.

Para que esses objetivos sejam atingidos, foram reunidos sob a liderança da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o apoio integrado da Indústria Nuclear Brasileira (INB), da Eletronuclear, da NUCLEP⁵⁴ e do Centro Tecnológico da Marinha-Aramar (CTMSP-SP).

Foram elaborados oitenta e um cenários possíveis (sinal da megalomania burocrática) a partir do grau de investimentos, da abrangência e do nível de autonomia externa. Desses cenários sete foram escolhidos pela Comissão Interministerial, com a participação do Ministério de Ciência e Tecnologia (coordenador da revisão), do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Defesa e da Casa Civil. Nota interessante: o Ministério do Meio Ambiente não participou da Comissão por ter preparado estudo paralelo. Optou-se, afinal, pelo cenário mais ambicioso (!) cujos resultados serão conduzidos pelo Grupo Permanente de Acompanhamento Gerencial do Programa Nuclear⁵⁵.

Revisão do PNB: Cenários

<p>Orçamento dos Cenários Propostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menos Ambicioso: US\$ 3 bilhões - Mais Ambicioso: US\$ 13 bilhões . Parte do Tesouro Nacional - 10% . A maior parte: financiamentos, acordos e convênios. . Outra parte menor; proveniente da exportação de excedentes do urânio . Custo do Programa representa 60% da possível receita gerada pela produção da energia termoeletrica . O custo da construção dos reatores é a parte mais cara do <i>PNB</i>

Fonte: Resumo Executivo – PNB, MCT, 2005.

Durante as discussões da revisão do PNB sobressaiu-se a preocupação com a aplicação das salvaguardas da AIEA/ABACC. A ênfase recaiu sobre o setor de segurança, a capacitação de recursos humanos e o tratamento dos rejeitos atômicos, principal resistência dos

⁵⁴ Uma área de atuação inovadora que busca a NUCLEP – Equipamentos Pesados – é o Projeto IRIS (International Reactor Innovative and Secure), reator de 4ª. Geração, em consórcio internacional, proporcionando inovação tecnológica nuclear.

⁵⁵ Cf Resumo Executivo – PNB, MCT, 2005.

ambientalistas e do Ministério do Meio Ambiente sobre o uso da energia nuclear. Ações tópicas foram mencionadas no Resumo Executivo do PNB:

- a) construção da usina Angra III (com o cenário de 2013, onde poderá faltar suprimento energético);
- b) construção de usina termoeétrica nacional entre 100-300 MWE;
- c) completar a primeira fase de implantação da Fábrica de Enriquecimento de Resende e ampliá-la para alcançar 50% da necessidade nuclear já instalada (usinas de Angra 1,2 e 3);
- d) ampliar a produção de *yellow-cake* para atender a necessidade nacional e para exportar;
- e) definir nova política de exportação de produtos do ciclo do combustível dentro dos Acordos Internacionais assinados pelo Brasil;
- f) alcançar maior nível de nacionalização de acordo com a política industrial do país;
- g) ampliar e capacitar o quadro de recursos humanos para operações, pesquisa e desenvolvimento, licenciamento e controle de segurança;
- h) fomentar a aplicação de técnicas nucleares e de radiação ionizante nas áreas da indústria, saúde, agricultura e meio ambiente e;
- i) implantar a fábrica de hexafluoreto de urânio (uf6) para atender 100% da demanda nacional⁵⁶.

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

- a) o processo de enriquecimento do urânio;
- b) a possibilidade do país participar do mercado internacional do urânio;
- c) o projeto do submarino de propulsão nuclear;

⁵⁶ Resumo Executivo – PNB, MCT, 2005 s/p.

- d) a maior autonomia em C&T para construção de reatores de potências e;
- e) o desenvolvimento de um protótipo em terra para fabricação do combustível nuclear⁵⁷.

A visão 'autonomista' conduz à dupla decisão:

- a) político-econômica, para incorporar e ampliar a energia nuclear à matriz energética do país;
- b) político-estratégica, para diminuir a dependência energética nacional, através do desenvolvimento de tecnologia própria, valendo-se do conhecimento acumulado nos últimos cinquenta anos.

São cálculos políticos que demandam grande desenvolvimento tecnológico, cujo valor e opção passam pelo aumento do prestígio (poder) internacional do país para tornar-se potência nuclear pacífica [ênfase nossa].

Sobre esse conceito de potência nuclear pacífica vale observar: o atual Conselho de Segurança da ONU é formado pelos cinco membros permanentes, todas as potências atômicas, possuidoras de armas nucleares. No caso do Brasil vir a se tornar, no futuro, membro do Conselho será o primeiro a não possuir armas atômicas.

No caso do chamado G4 formado pelo Brasil, Índia, Japão e Alemanha que aspiram a obter assento no Conselho de Segurança, a exceção é a Índia, que já possui sua arma atômica. Seria, caso o G4 viesse a obter o assento, uma grande novidade de poder internacional.

O objetivo do governo Lula, entretanto, não seria o de substituir a matriz energética atual, mas sim de complementá-la, com maior participação no mercado mundial de urânio enriquecido frente ao provável aumento de sua demanda.

4.2.1.4 Atividades de Enriquecimento do Urânio: Aramar e Resende

Com os atentados terroristas de 11/09/2001 os EUA assumiram postura mais ofensiva utilizando-se do Protocolo Adicional ao TNP como instrumento de ampliação do controle sobre atividades nucleares em países signatários do TNP. O Protocolo Adicional ao TNP, além de fiscalizar atividades nucleares declaradas, fiscaliza também a existência (ou não) de

⁵⁷ Ver *Fonte Nuclear*, 2006 np.

atividades não declaradas: se a conduta de um determinado país estaria ou não de conformidade com as atividades nucleares desenvolvidas.

Embora a assinatura não seja compulsória para as partes do TNP, atividades não declaradas podem ser fiscalizadas pela AIEA que tem competência para checar as informações passadas por um país membro do TNP. O Brasil, embora signatário do TNP, não assinou seu Protocolo Adicional com críticas ao seu caráter discriminatório e assimétrico e por afrontar a soberania quanto aos que tem armas atômicas daqueles que não as tem⁵⁸.

Em 4/04/04, o jornal *Washington Post* afirmou que a AIEA pressionava o Brasil a assinar o Protocolo Adicional ao TNP permitindo especialistas da AIEA/ABACC de realizar visitas-surpresa a qualquer estrutura de produção de energia nuclear.

A AIEA propôs a abertura integral da tecnologia desenvolvida para o enriquecimento do urânio, assim como o acesso irrestrito, em 24 horas, a qualquer parte do território nacional eventualmente considerado suspeita, incluindo escritórios públicos e residências de técnicos envolvidos no programa nuclear. O governo Lula recusou a inspeção afirmando que o Brasil usa a tecnologia de ponta que poderia ser copiada caso fosse vistoriada.

Após idas e vindas diplomáticas e exposição da mídia, Lula autorizou o Itamaraty a começar discreta negociação com a AIEA e com o governo americano.

Voltemos ao passado. Tudo começou com Programa Nuclear Paralelo da Marinha-Aramar com a primeira operação de enriquecimento com ultracentrifugação idealizada, projetada e construída no Brasil. Tanto no período do regime militar como já no restabelecido regime democrático entrou em operação o modelo de demonstração industrial para produzir urânio enriquecido para atender as usinas de Angra I e II e às necessidades do reator naval (propulsão nuclear) da Marinha.

Nos primeiros contatos de cooperação entre o Brasil e Argentina, os presidentes civis Alfonsín e Sarney estavam presentes na inauguração do primeiro módulo da usina experimental de enriquecimento de urânio de Aramar. Até a data da assinatura do Acordo Quatripartite entre Brasil-Argentina, ABACC e AIEA, as ultra centrífugas de Aramar estavam abertas a quem adentrasse suas instalações.

Oficialmente, para a AIEA a propulsão nuclear não representa aplicação bélica e a opção brasileira pelo reator naval com enriquecimento abaixo de 5% descartava qualquer

⁵⁸ Segundo o Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), Odair Dias Gonçalves, o Brasil ainda não decidiu se vai assinar ou não o Protocolo Adicional ao TNP, “inclusive porque custaria muito dinheiro”. O TNP já inclui visitas avisadas e não avisadas. O que o Protocolo Adicional faz é mudar o enfoque, porque atualmente a inspeção é feita a partir do que o país declara a base está na confiança internacional sobre as informações divulgadas. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo/>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

insinuação de produzir combustível nuclear para fins bélicos. Segundo o Vice-Almirante Othon da Silva adotou-se a solução do “mictório público francês”: fileiras de ultra centrífugas duplas passaram a funcionar entre dois biombos colocados cerca de trinta centímetros acima do solo, permitindo a visão dos pés das centrífugas sem exhibir seu corpo inteiro e possibilitando o monitoramento das tubulações de entrada e saída do Hexafluoreto de Urânio (UF₆)⁵⁹.

Tal solução engenhosa foi aprovada pela AIEA que instalou câmeras cinematográficas seladas para garantir monitoramento 24 horas por dia, com direito a uma cota anual de inspeções programadas e de surpresa em todas as instalações nucleares brasileiras⁶⁰.

A INB - Indústria Nucleares Brasileiras, sucessora da Nuclebrás (nascida do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha) abandonou o *jet nozzle* e passou a construir tecnologia cedida pela Marinha a fim de produzir combustíveis para as centrais núcleo-elétricas brasileiras e futuramente exportar – que é o alvo maior no futuro.

O êxito brasileiro ajudou reduzir o custo de produção das centrífugas e aumentar a eficiência energética. O governo dos EUA, ao tomar conhecimento da Usina de Resende, pressionou a AIEA para protelar ou mesmo impedir o término das instalações. Segundo Othon da Silva, haveria dois principais motivos para que os EUA procurassem impedir a construção da usina:

- a) de natureza econômica; e
- b) de ordem estratégico-militar.

Para ele, o Brasil tem credenciais para ser *global player* no bilionário mercado mundial de combustível nuclear e não somente mero exportador de minério. De ordem estratégico-militar, os artefatos nucleares podem ser classificados de duas formas:

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

⁵⁹ Tratado como *hex* no jargão da indústria nuclear, o UF₆ é o composto usado no processo de enriquecimento de urânio na produção de combustível para os reatores e armas nucleares.

⁶⁰ O Presidente da AIEA era o sueco Dr. Hans Blix e futuro inspetor da ONU no Iraque antes da invasão americana.

De volta ao presente. A desconfiança lançou nova tensão externa para a qual o governo buscou angariar apoio político interno. A questão nuclear foi discutida pelo ministro Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores da Câmara. Amorim reiterou que o governo não estava discutindo a assinatura do Protocolo Adicional, assegurando ampla fiscalização da AEIA, embora não descartasse sua assinatura, desde que a soberania nacional fosse respeitada. Mencionou carta recebida do Departamento de Estado americano apontando o Brasil como país modelar na questão, embora favorável a inspeção mais ampla⁶¹.

A preocupação americana a respeito do enriquecimento do urânio em Resende não seria com a produção de armas nucleares e sim com a exportação da tecnologia brasileira para países considerados inimigos dos EUA, como explica o físico David Albright⁶²:

Até agora a maioria das pessoas não entendeu a razão do debate. De fato, ninguém aqui - nos EUA - quer ver o Brasil vendendo urânio enriquecido, mas o maior temor é de que, dia desses, o governo brasileiro comece a vazar suas centrífugas, com sua tecnologia, para outros países. Afirmou ainda que o Brasil poderia capitalizar as pressões para obter benefícios políticos e comerciais.

Por exemplo: condicionar a assinatura do protocolo Adicional a concessões dos EUA em termos de derrubada de barreiras comerciais a produtos e serviços brasileiros. Para Albright, o Protocolo Adicional permite que a AIEA vá aos locais das centrífugas e examine os reatores e os demais componentes, mas tem de manter o segredo e ninguém da AIEA revela esses segredos industriais: “o Brasil não perde nada em assinar o Protocolo Adicional e pode ganhar bons pontos diplomáticos perante os EUA e a Europa assinando o compromisso”⁶³.

Para o Comandante da Marinha, Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, a posição do governo brasileiro em relação às inspeções da AIEA deve ser respeitada. Para ele, o Centro Tecnológico da Marinha-Aramar é a única instituição militar do país ligada ao setor nuclear inspecionada pela AEIA e o Brasil negocia para que as inspeções não ponham em risco as pesquisas já realizadas até aqui.

O que os inspetores podem ver é a qualidade do urânio que entra e sai: não precisam ter acesso à máquina que faz o enriquecimento.

⁶¹ O então ministro da Defesa, Embaixador José Viegas foi menos diplomático e disse que um contencioso externo ajudaria a política interna do governo Lula. *O Globo* 28 abr. 2004.

⁶² Cientista americano, Albright é Presidente e pesquisador-chefe do *Institute for Science and International Security*, Washington; já trabalhou para Los Alamos (onde se fabricou a bomba jogada pelos EUA sobre o Japão), para a AIEA, como inspetor no Iraque e é muito bem informado sobre o programa nuclear brasileiro.

⁶³ Em *O Globo*, 18 abr. 2004.

Para o Itamaraty, cientistas e militares ligados ao Produto Nacional Bruto (PNB), o acesso de inspetores da AEIEA à usina de Resende poderia implicar em cópia da tecnologia industrial e por isso defendem inspeções limitadas.

Não haveria explicação razoável para nivelar o processo tecnológico realizado pelo Brasil em relação às salvaguardas exigidas pela AEIA a países que tem programas clandestinos e produção de energia nuclear não declarada. Apenas o Protocolo Adicional muda o enfoque, principalmente depois de 11 de Setembro, com garantias para casos de camuflar ou esconder algum procedimento ou instalação.

Para Odair Dias Gonçalves, Presidente da CNEN, não existe na área tecnológica quem não proteja seus segredos e a eficiência da tecnologia brasileira é maior do que a de outros países, sobretudo quanto à resistência do equipamento⁶⁴.

De passagem pelo Brasil, o Secretário de Energia dos EUA, Spencer Abraham acenou ao governo de Lula investimentos em projetos de interesse comum na área energética condicionados à adesão do governo aos novos termos de fiscalização da AIEA (Protocolo Adicional).⁶⁵

A recusa direta à AIEA certamente deixaria Lula exposto a críticas políticas das organizações internacionais de esquerda (os verdes europeus, o Greenpeace, etc.) que até então mantinham simpatia pelo governo do PT. No entanto, encontraram no anti-armamentismo um ponto de convergência com as políticas do governo Bush, como observou o deputado Fernando Gabeira em debate com o chanceler Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores da Câmara.

O imbróglio deveu-se, em grande parte, a ausência de regras claras sobre o tipo de inspeção a ser realizada, o que levou o governo a proibir as inspeções, deixando claro que não foram feitas por que havia algo a esconder como a imprensa norte-americana procurou sinalizar. O governo justificou que a preservação do segredo industrial foi a razão central, uma vez que a tecnologia brasileira não é para ser exposta.

Terminadas as especulações e assinado novo acordo, a Fábrica de Resende voltou a estar aberta às inspeções e seu programa para fins pacíficos atualizado com as salvaguardas da AIEA e da ABACC.

⁶⁴ As centrífugas normais possuem um eixo no qual elas são apoiadas e como giram em velocidade supersônica, o desgaste do eixo é enorme. As do Brasil não são apoiadas num eixo, mas levitam no campo magnético como um sistema de dupla levitação que reduz o atrito e dá resistência maior ao equipamento. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

⁶⁵ *O Globo*, 18 abr. 2004.

4.2.1.5 Futuros cenários da nuclearização...

Passada a borrasca de Resende, o governo Lula deu prazo (90 dias) para que seus assessores estudassem a reativação do programa nuclear brasileiro em torno da construção de Angra III. Han-Holger da AIEA afirmou que o Brasil tem potencial hidrelétrico e de gás, mas com os problemas das hidrelétricas em 2001, a construção de Angra III faz sentido. A questão seria então retomar a construção de Angra III e mais outras quatro usinas no futuro

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

Quando o 1º Ministro alemão, Gerhard Schroder foi eleito, seu governo, coligado com o Partido Verde, decidiu fechar as usinas nucleares alemãs até 2021, mas a medida não impediu a exportação da tecnologia nuclear para países como o Brasil.

Por seu turno, o Partido Verde da Alemanha havia criticado o Programa Nuclear Brasileiro e pressionou o governo alemão para rescindir o Acordo Nuclear com o Brasil⁶⁶.

Em 2006 a chanceler Ângela Merkel avisou o governo Lula que não iria manter mais o Acordo Nuclear assinado em 1975. Lula forçou nova negociação para que ele fosse mantido, a fim de assegurar a construção de Angra III.

Em sua recente visita ao Brasil, maio de 2008, Angela Merkel assinou com o presidente Lula novo Acordo de Cooperação no Setor Energético (substituindo o Acordo de 1975) prevendo o fornecimento de peças e combustível até a conclusão de Angra III.

Segundo o governo, a nova usina servirá como reserva importante para o setor energético do país: seu tempo de construção será o mesmo de uma usina hidrelétrica e terá a mesma capacidade de energia (1400 megawatts/hora), além de que seus custos serão inteiramente mensurados, gerando o mesmo volume de lixo nuclear que angra I e II⁶⁷.

A questão do lixo atômico é sempre o item número um na ordem de preocupação da opinião pública internacional: é questão extremamente delicada e sem solução à vista, em todo o mundo.

⁶⁶ Quando o 1o. Ministro alemão, Gerhard Schroder foi eleito, seu governo, coligado com o Partido Verde, decidiu fechar as usinas nucleares alemãs até 2021, mas a medida não impediu a exportação da tecnologia nuclear para países como o Brasil, cf. *O Globo*, 24 out. 2004.

⁶⁷ Inauguradas em 1985 e 2001, respectivamente, Angra I e II produziram cerca de 100 metros cúbicos de lixo nuclear, guardados em piscinas construídas nos próprios prédios dos reatores que, do ponto de vista, ambiental não são consideradas a forma mais segura.

No outro lado da questão nuclear, estão os municípios onde estão instaladas usinas nucleares e os abrigos para o lixo atômico. No caso de Angra I e II o lixo atômico de baixa e média radioatividade permanece no próprio local em galpões até 2020.

Os de alta radioatividade, parte da queima do combustível no reator, ficam armazenados em piscinas dentro das usinas e ali permanecerão pelo menos por mais 10 anos⁶⁸.

O processo de licenciamento para Angra III vem desde 1999, com a emissão do termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental /Rima⁶⁹. Em 2005, a Eletronuclear enviou para o IBAMA o pedido de licenciamento e, desde então, foram realizadas sete audiências públicas para a obtenção do licenciamento que antecede a construção da Usina.

A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), não concorda com as exigências do Ministério do Meio Ambiente/IBAMA em torno do tipo de reservatório para o lixo atômico e das sessenta exigências para que a usina tenha sua licença liberada. Ecologista militante, mas pragmático, o novo ministro do Meio Ambiente,

Carlos Minc, ao assumir a pasta, substituindo Marina Silva, deparou-se com o processo de licenciamento. Seu comentário revela sua posição em relação à Angra III:

[...] não sou defensor de Angra III, mas o governo havia batido o martelo antes de eu virar ministro... O licenciamento estava praticamente concluído. Demos seqüência... Entre o ideal e o precário, há uma solução intermediária, segura, como fazem na Alemanha e na França, não é deixar em piscinas a metros da praia, tem que ser uma mina isolada, completamente lacrada, que não seja em frente à Ilha Grande, uma das praias mais lindas. (MINC, 2008, p. 27).

Para Minc, com respaldo do presidente Lula, o governo só concede licença com a adoção (manutenção e custeio) da Estação Ecológica de Tamoios e do Parque Nacional da Bocaína (entre o litoral norte do Estado de São Paulo e o litoral sul do Estado do Rio de Janeiro).

Entre outras exigências a Eletronuclear terá que financiar até R\$50 milhões do saneamento da cidade de Angra dos Reais (local das usinas I, II e III) e de Paraty⁷⁰. Mas a

⁶⁸ Hoje como já ocorre na França, Japão e Inglaterra é possível reprocessar o combustível queimado e cerca de 5-10% não são reaproveitados, mas deve ser feito aqui no Brasil no futuro próximo.

⁶⁹ RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) é um conjunto de normas estabelecidas pelas autoridades competentes para a fiscalização de impacto ambiental através de estudos técnicos que esclarecem tudo o que consta do projeto para fins de licenciamento, etc. O RIMA apareceu originalmente no Estado do Rio de Janeiro e hoje existe não somente em praticamente todos os demais Estados da federação como também em diversos países. In Brigagão, Clóvis. *Dicionário de Ecologia*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1992, p. 227.

⁷⁰ Cidade histórica belíssima e tombada pelo patrimônio nacional, Paraty não tem saneamento básico e já prepara também sua lista de exigências ao governo federal: hospital, escolas, recursos para a educação e urgência na

CNEN, com duplas atribuições em relação ao PNB, parece estar disposta a comprar a briga e autorizar e conceder à Eletronuclear – estatal responsável pelo empreendimento - a licença de construção da usina e a construção de um depósito inicial de lixo atômico com as piscinas usadas em Angra I e II⁷¹.

As negociações prosseguem em torno da licença para o funcionamento de Angra III. De um lado, as exigências feitas pelo ministério do Meio Ambiente para uma solução definitiva e segura para o lixo nuclear e, de outro lado, a CNEN e Eletronuclear, que agora apresentam proposta conciliatória para que haja um poço feito de cápsulas de aço onde serão lacrados os rejeitos por um período de até 500 anos (TAVARES; CAMAROTTI, 2008).

Calcula-se até 2010 mais oito unidades de enriquecimento, o suficiente para atender a 60% da demanda de recargas das usinas I e II. A expectativa é que em 2016 o Brasil seja autossuficiente em urânio enriquecido para abastecer totalmente as usinas Angra I, II e III.

A auto-suficiência na produção de urânio enriquecido é estratégica como tem sido encarada sistematicamente a autossuficiência na produção de petróleo. Dois fatores são considerados:

- 1) a crise mundial na produção de petróleo nos próximos 20-30 anos e;
- 2) o desafio do aquecimento global. Segundo Sérgio Machado Rezende, ministro de Ciência e Tecnologia, o Brasil já investiu 2.1 bilhões de reais em seu programa nuclear, além da produção de combustível para as usinas I, II e, futuramente para Angra III.

O CTM-Aramar, por sua vez, detém a tecnologia para fabricação de reatores de pequenos e médios portes (até 3000 MW) e desenvolveu ultra centrífugas de tecnologia

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

⁷¹ Segundo a CNEN e a Eletronuclear não cabe ao MMA/IBAMA fazer exigências de segurança aos empreendedores. Para alguns especialistas, como Aquilino Senra e Pinguelli Rosa, ambos da Coppe e especialistas na área nuclear, o IBAMA não tem competência para impedir a construção de Angra III e menos ainda apontar solução para os rejeitos. Os rejeitos precisam de 10 a 15 anos para ser resfriados dentro da piscina antes de serem transportados para um outro local, como considera Minc. *O Globo*, 13 ago. 2008.

brasileira instaladas na Fábrica de Resende. O Programa Nuclear Brasileiro necessita de, em 18 anos, investimentos públicos e privados de 27 bilhões de reais, suficientes para alargar a participação da geração elétrica termonuclear na matriz energética brasileira dos atuais 2-3% para no mínimo 4% (REZENDE, 2006).

Com o *know-how* do CTM-Aramar e a Fábrica de Resende, o Brasil entra em um seleto clube atômico e em um mercado mundial de alto valor estratégico⁷². Apenas a etapa de transformar o concentrado de urânio o *yellow-cake* (pasta amarela) em gás é feita no Canadá por não ser economicamente viável ter uma usina no país⁷³.

Em 2007, o presidente Lula anunciou a liberação de um bilhão de reais em oito anos (cerca de 130 milhões ao ano) para o programa de Aramar⁷⁴. Com o domínio completo do combustível, Aramar terá capacidade de produzir 40 ton de urânio em gás, anualmente, e 2 ton. anuais de pastilhas de urânio (combustível final). O reator poderá ficar pronto em 2011.

Na ocasião o presidente Lula afirmou: “por que não sonhar grande e dizer que nós queremos chegar até a possibilidade de ter um submarino nuclear”⁷⁵. Sono, de longo prazo. Enquanto isso, a curto e médio prazos, desenvolve-se o protótipo do submarino a propulsão nuclear...

4.2.2 Os Cenários Estratégicos da Amazônia

4.2.2.1 Viagem pela Hiléia Amazônica

O ecossistema da Amazônia – estrutura e processos físicos, humanos e biológicos – cria enormes dificuldades não só a respeito de sua exata dimensão, bem como do próprio funcionamento e determinação de seus componentes. Daí caracterizar-se como modelo macro-ecossistema multidimensional, de equilíbrio-desequilíbrio de uma organização tipicamente ecológica.

Dados, estatísticas, pesquisas, planos e programas de toda a sorte de instituições com suas múltiplas estratégias, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, não chegam a ter homogeneidade e certeza científicas sobre os mecanismos e impactos

⁷² São seis empresas internacionais que enriquecem comercialmente o urânio: USEC (EUA), URENCO (Alemanha, Holanda e Inglaterra), Eurodif (Bélgica, França, Itália e Espanha), Minatom (Rússia), Japan Nucon Fuel Ltd, JNFL (Japão) e China National Nuclear Corporation (CNNC).

⁷³ Segundo o presidente da INB, Roberto Garcia Esteves haverá economia anual na produção nacional de US\$16 milhões.

⁷⁴ Nos últimos anos o programa do submarino vinha sobrevivendo com cerca de quatro milhões de reais anuais, suficiente apenas para a manutenção dos equipamentos.

⁷⁵ *O Globo*, 11 jul. 2007

produzidos pelos desequilíbrios ecológicos que recaem sobre a Amazônia e, por tabela, sobre a biosfera da Terra.

Por seu significado o potencial de conflitos, diversidade, possibilidade de cooperação nacional, regional e internacional, além de sua majestade mitológica, a Amazônia seduz a todos que a estudam e nos convoca a uma reflexão mais profunda e global.

A trama de sua biodiversidade faz com que qualquer visão parcelada ou de um aspecto isolado em relação aos demais aspectos traga mais confusão e devastação. Amazônia, Inferno Verde na obra clássica de Ferreira de Castro, hiléia humboldtiana, maior floresta tropical e maior fonte de água doce do mundo, multifacética, ela necessita de um amplo e cooperativo programa para seu desenvolvimento sustentável.

Quem observa com atenção o mapa dessa vasta região poderá perceber uma larga faixa que se estende ao longo das fronteiras norte (das costas atlânticas, pelo lado das Guianas, aponta para as Antilhas) até o oeste (alcança a Cordilheira dos Andes, onde nasce o rio Amazonas, em direção ao Pacífico). Região macro-fronteiriça entre oito países amazônicos, com interações étnicas, culturais e uma tradição que representa gigantesca contribuição ao Brasil, aos países amazônicos, às políticas de desenvolvimento econômico e social sustentáveis, do ponto de vista de empreendimentos científico-industriais de produtos fármacos, bioquímicos e biológicos ímpares⁷⁶.

4.2.2.2 Considerações geopolíticas dos militares

A Política Externa aqui se revela através da tradição geopolítica brasileira, de viés militar, que se enraizou na história e na trajetória da Amazônia, acentuando a ótica de segurança nacional. Evidentemente que a geopolítica tem e cumpre seu papel na perspectiva da defesa nacional, dentro da visão das “linhas territoriais da fronteira física, base para a concepção territorial de caráter militar”. Essa política espelha-se na caracterização da região como situada em um ambiente de conflito fronteiriço e pouco vislumbra o outro lado da cooperação de viés diplomático (e de política externa), entendida a Amazônica como espaço integrado de cooperação (COELHO, 1992). A própria noção de segurança militar requer, quase que exclusivamente, equilíbrio, manutenção, emprego, preparo e aquisição das forças militares em áreas fronteiriças.

⁷⁶ A Amazônia Legal Brasileira (ALB) tem 21 milhões de habitantes com 12.4% da população brasileira. Seu território ocupa 5 109 812 km² ou 60% território do Brasil. Disponível em: <<http://www.ada.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2010.

Com mais ênfase durante a ditadura militar, a visão geopolítica implementou um conjunto de mega-projetos em obras de infraestrutura, colonização e atividades econômicas sob a égide da doutrina de segurança nacional. O inimigo, em um provável processo de intervenção estrangeira em território amazônico – a forte tônica sobre a cobiça e internacionalização da Amazônia, tão cara aos militares – representa pedra de toque da questão maior da soberania passível de ser afrontada e desagregada.

Orientada por essa estratégia o Programa de Integração Nacional (1970) ofereceu recursos diretos (mega-projetos e colonização planejada) e indiretos (estímulos e subsídios fiscais para implantação de mineração, pastagens, agronegócios, etc.).

Pode-se sintetizar essa percepção pela existência de uma extensa fronteira líquida atlântica (vizinha, portanto, da chamada **Amazônia Azul** pela Marinha) que “assegure uma capacidade de defesa, basicamente alicerçada em instrumentos de dissuasão, visando a preservar um patrimônio representando pelo triângulo geopolítico brasileiro, pela plataforma continental e pela zona econômica exclusiva, indispensáveis ao processo de desenvolvimento e da segurança nacionais” (FORTUNA, 1993).

Para a defesa desses mega-projetos e diante da atual estrutura das relações internacionais, estabelece-se, segundo o Almirante Fortuna, uma “hierarquia estratégica em que novos atores buscam uma posição de hegemonia ou privilégio, em âmbito regional, empregando fatores de ordem tecnológica numa atividade econômico-produtiva que altera as regras ortodoxas de competição e muda as perspectivas imediatas do poder nessas regiões” (FORTUNA, 1993).

A percepção era a de conflito concentrado e conduzido por interesses de potências estrangeiras que imporiam o *apartheid* econômico, científico e tecnológico. Para essa visão ali estão “demarcações indígenas, faixas de fronteiras, terrenos marginais e internacionalização de vias navegáveis”.

“Cada ação deverá definir de forma precisa o propósito a que se destina, sem desdobramentos ou interpretações que atendam a interesses alienígenas no processo amazônico” (FORTUNA, 1993). Finalmente, a presença de uma linha de fronteira extensa interagindo com países, alguns dos quais trazem a marca da colonização europeia, “exigem a presença e vigilância com efeito dissuasório das Forças Armadas brasileiras em todo o perímetro externo amazônico” (FORTUNA, 1993).

Nada mais claro do que essa visão para definir a importância da Amazônia aos olhos do pensamento estratégico dos militares brasileiros.

Restabelecida a democracia, mas, dentro ainda, do período final da Guerra Fria, foi criado, no governo Sarney, o Projeto Calha Norte, sob a guarda do extinto Conselho de Segurança Nacional⁷⁷.

Planejado para assegurar a defesa e os interesses nacionais na extensão que cobre o arco norte desde Tabatinga (no rio Solimões, no Estado da Amazonas) até a foz do Oiapoque (fronteira com o Amapá, as Guianas e o Suriname), o PCN representa 14% do território brasileiro e 24% da chamada Amazônia Legal, além da faixa de fronteira de 6 500 km.

Também combinava com a resposta brasileira aos clamores de governantes estrangeiros e organizações internacionais não governamentais contra a devastação que vinha se abatendo sobre a Amazônia: queimadas, desmatamento e conflitos pela posse da terra, provocados em grande medida pelas políticas de subsídios e incentivos fiscais dados pelos seguidos governos militares e mantidas pelo governo Sarney.

Além do mais, a dívida externa acumulada fez o governo voltar-se para a Amazônia como fonte de recursos primários para exportação e de novos projetos de desenvolvimento que atraíssem empréstimos internacionais, como no setor de mineração.

No período entre 1986-1990, o Calha Norte desdobrou-se no programa Desenvolvimento e Segurança na Região Norte dos Rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte, configurando nova esfera decisória, de caráter sigiloso e confidencial, reunindo um conjunto de instituições do governo federal⁷⁸.

Era bem claro o predomínio dos objetivos militares: cerca de 80% das verbas eram destinadas aos ministérios militares, enquanto para o Itamaraty coube apenas 2% para finalidades como demarcação, ampliação da rede consular, cooperação técnica e secretária do Tratado de Cooperação Amazônica (Pacto Amazônico).

Quanto ao Projeto Especial para o Incremento das Ações da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Calha Norte aponta que a fronteira norte brasileira abriga um número considerável de grupos que inviabiliza a atuação governamental sem a participação efetiva do órgão tutor⁷⁹.

⁷⁷ Mais tarde substituído pela Secretaria Assessora da Defesa Nacional (SADEN) e renomeada mais tarde como Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), sob a Presidência da República, dirigida pelo diplomata Embaixador Ronaldo Sardenberg, Somente com a criação do Ministério da Defesa (1999) o Calha Norte é absorvido pela pasta que comanda a área militar no Brasil.

⁷⁸ Secretaria-Geral do CSN, Ministério da Fazenda (alfândega e taxações); a então Secretaria Especial de Planejamento (hoje Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Coordenadora do Grupo de Trabalho. Nota-se a ausência de representantes de governos estaduais, instituições científicas ou agências regionais, embora fossem expressamente listadas na Exposição de Motivos (1985) fundadora do *CM*.

⁷⁹ Presidência da República. *A Fronteira do Futuro*. Secretaria de Assuntos Estratégicos/Subsecretaria de Programas e Projetos Estratégicos, Brasília, s/d, p. 5-13. Disponível em:

Tensões fundiárias são marcas registradas da região amazônica e estão sempre aumentando, envolvendo particularmente territórios indígenas vistos sob a ótica militar como potenciais ameaças à segurança nacional. Há outra questão que complica ainda mais o cenário: jazidas minerais, consideradas estratégicas, estarem situadas em áreas indígenas (NASCIMENTO, 1988).

Além de projetos e ações de cunho social, foram criadas dezenove reservas indígenas na região dos Yanomami, dezesseis na região da ‘Cabeça do Cachorro’ e outras mais na região do Oiapoque, além de treze Florestas Nacionais e o Parque Nacional do Monte Roraima (de 10 mil hectares).

O Calha Norte passou a integrar em seu plano de desenvolvimento da Amazônia políticas indigenistas a fim de liberar recursos naturais das terras indígenas para a exploração em grande escala e a administrar as conseqüências sociais do avanço dessa nova fronteira econômica. Após anos de críticas e falta de consistência do programa, além de diminuição de recursos, o Calha Norte foi reorientado para abarcar ainda mais atividades, claramente, de funções sociais de natureza civil.

Da velha doutrina Segurança e Desenvolvimento passou-se a justificar o papel dos militares na Soberania & Desenvolvimento, com ênfase social e ambientalmente sustentável.

Recursos voltaram a serem alocados, agora dentro do orçamento do recém-criado Ministério da Defesa e através de convênios com seis Estados e Municípios (cerca de 194) para obter resultados práticos.

A ideia é a de ampliar a infraestrutura básica e complementar (às atividades de órgãos civis), aquisição de equipamentos e aplicação da doutrina de presença (ocupação) de novas unidades militares ao longo dos mais de 10 mil km. de fronteira⁸⁰. Os militares justificam essa ampliação em função de novos fatores geopolíticos:

- a) esvaziamento demográfico das áreas fronteiriças mais remotas;

<http://www.nae.gov.br/site/index.php?option=com_search&Itemid=99999999&searchword=fronteira+futuro>. Acesso em: 27 set. 2010. A Amazônia legal conta com 63% dos cerca de 230 mil índios e os seis Estados amazônicos englobam por si só 78% dos 745 mil km² de terras indígenas do país. Ver também Bruce Albert. Terras Indígenas, Política Ambiental e Geopolítica Militar no Desenvolvimento da Amazônia: A propósito do caso Yanomami, URIHI, Boletim da Comissão para Criação do Parque Yanomami, 8, 1989, p. 3-36.

⁸⁰ Para ser aplicado no Programa para a região Calha Norte, o Ministério da Defesa assinou convênio com a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Superior de Administração e Economia (ISAE) denominado *Subsídios para uma Estratégia de Desenvolvimento da Amazônia Setentrional*, cuja finalidade é propor opções e delineamentos estratégicos capazes de orientar e desenvolver a Amazônia entre 2001-2010, através de sete Planos de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (PDLIS): investimentos em infraestrutura social, econômica e institucional para implantação de programas, projetos e atividades que promovam o desenvolvimento para: melhoria do padrão de vida, maiores oportunidades de investimentos e produção; modernização do sistema de gestão municipal e; fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/03Brafor/Amazônia/indice.htm>>. Acesso em: 15 set. 2010.

- b) maior vigilância e proteção da população indígena e;
- c) intensificação de práticas ilícitas, juntamente, com os sempre bem-temperados anúncios sobre a cobiça e a internacionalização da Amazônia⁸¹.

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

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

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

Quando os conflitos de Raposa Serra do Sol em Roraima tornaram-se mais graves o Gal. Heleno de Freias, Comandante Militar da Amazônia (MD) foi ao Clube Militar criticar, sob o aplauso de uma platéia de militares, o caos das políticas indigenistas na Amazônia, de seu atual governo. Tal grau de violação da disciplina militar por um General seria motivo de punição exemplar.

Os militares, assim como ruralistas e políticos da Amazônia, fazem oposição à Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, principalmente quanto ao artigo 4º. (“no exercício do seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais”).

Para a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) a Carta defende direitos humanos e os índios são os verdadeiros defensores da biodiversidade e das fronteiras da Amazônia: nós somos brasileiros. Atentar contra o território nacional seria trair a nós mesmos (FRANCO, 2008).

⁸¹ Não fora durante o regime militar que mais se internacionalizou a região com subsídios e investimentos estrangeiros na mineração e outros negócios.

Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que dá prioridade às obras de infraestrutura, a área ambiental da Amazônia foi carimbada como problemática, como obstáculo ao crescimento (FRANCO, 2008).

Interessante observar o que ocorreu com a saída do Ministério do Meio Ambiente da atual senadora pelo Acre, Marina Silva que, durante seus quase seis anos à frente da política ambiental, procurou introduzir a sustentabilidade de forma transversal no governo Lula⁸².

Na outra ponta da mesma questão estão posições – em que o atual governador do Mato Grosso é seu digno representante - que afirmam ser a floresta (negócios, economia, ecossistema) totalmente sem futuro para o desenvolvimento do país. Curiosamente, dois dos novos ministros civis, oriundos da esquerda, proclamam a necessidade da intervenção militar nos assuntos da Amazônia.

O novo ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, antes mesmo de tomar posse no ministério propôs “a criação de destacamentos ou a alocação de regimentos das Forças Armadas – em especial o Exército - para funcionar dentro dos grandes parques e também nas reservas extrativistas, principalmente na Amazônia”⁸³.

Em sintonia com o pensamento (e ação) militar, o ministro de Assuntos Estratégicos e Coordenador do Plano da Amazônia Sustentável (PAS), Mangabeira Unger, chegou a tecer comentários sobre a necessidade da intervenção dos militares para resolver os conflitos fundiários na Amazônia.

Para Mangabeira Unger, em seu trabalho escrito "Projeto Amazônia – Esboço de uma Proposta”, a causa da Amazônia precisa de ambas essas correntes de opinião: a *light* e a *heavy*. Nenhuma das duas se deve sentir manipulada pela outra. As propostas práticas serão, em muitos casos convergentes; as mesmas soluções podem ter justificativas e interpretações diferentes. E quando as propostas e as estratégias divergirem, caberá à opinião nacional e à própria dinâmica do movimento arbitrar a divergência. Desarmemos os espíritos. E entreguemo-nos a uma causa que, mais do que qualquer outra no Brasil de nossos dias, é capaz de engrandecer o país⁸⁴.

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

⁸² Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que dá prioridade às obras de infraestrutura, a área ambiental da Amazônia foi carimbada como problemática, como obstáculo ao crescimento.

⁸³ *O Globo*, 19 maio 2008. Depois desse comentário que sofreu críticas o ministro Minc não mais voltou a falar sobre o assunto.

⁸⁴ Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/projeto-amazonia.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

O governo e seus agentes, inclusive os militares, deveriam levar em consideração a proposta da Academia Brasileira de Ciências para um Novo Modelo de Desenvolvimento para a Amazônia, *Amazônia: Desafio Brasileiro do Século XXI. A Necessidade de uma Revolução Científica e Tecnológica* (versão Preliminar).

Na proposta da Agência Brasileira de Cooperação (ABC):

[...]as demandas do mercado global por água, energia, alimentos, biocombustíveis e fármacos, bem como a crescente preocupação mundial com os riscos para a humanidade decorrente de práticas ambientais destrutivas, aumentaram a importância geopolítica da Amazônia e de seus recursos naturais. Grandes investimentos em infra-estrutura, energia e exploração mineral na região estão previstos para realização no curto prazo, o que acrescenta ao desafio de um novo padrão de desenvolvimento a questão da urgência. Somente a atribuição de valor econômico à floresta em pé permitirá a ela competir com outros usos que pressupõem sua derrubada e degradação, e somente C, T&I poderão mostrar o caminho de como utilizar o patrimônio natural sem destruí-lo. (ABC, 2010)⁸⁵

Interessante também a visão do presidente do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), o prêmio Nobel da Paz, Rajendra Pachauri:

A comunidade internacional não pode questionar a soberania do Brasil sobre a Amazônia” Ele deixa claro que a Amazônia terá um papel fundamental no clima mundial nas próximas décadas e que os países, juntamente com o Brasil, devem negociar um acordo para ajudar o País a manter a floresta. (PACHAURI, 2007, p. 28)⁸⁶

Dá que o papel definido das (e pelas próprias) Forças Armadas acabe não só fazendo com que elas atuem como atores estratégicos em termos de defesa, mas também como consideráveis atores estratégicos em áreas de políticas públicas governamentais civis, atribuídas ao Ministério da Integração Nacional, Justiça, Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Transportes, etc.

E mais: expressam também uma visão da Política Externa compreendida pela questão da segurança nacional e da internacionalização. Este vazio do poder público governamental civil é o que ainda permite que a questão estratégica da Amazônia seja concebida pela visão do poder militar, que acaba tendo o predomínio nos assuntos de seu desenvolvimento sustentável e na inserção das relações internacionais brasileiras.

⁸⁵ Documento eletrônico. Disponível em: <<http://ftp://ftp.abac.org.br/amazonia.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

⁸⁶ *O Estado de São Paulo*, 18 out. 2007.

4.2.3 Estratégia da Diplomacia Sul-Sul

4.2.3.1 Diplomacia Negocial para o Desenvolvimento

Pode-se considerar que a base de lançamento da diplomacia negocial brasileira voltada para as relações Sul-Sul teve início com a Rodada do Uruguai, expandiu-se com o processo de integração regional, a partir da criação do MERCOSUL, o que estabeleceu os primeiros mecanismos institucionais para a participação, juntamente com a diplomacia governamental, do setor corporativo empresarial.

Externalidades foram sendo acrescentadas, como no processo da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alça), o que levou o setor privado brasileiro a organizar-se para a defesa de seus interesses externos.

Surgiu daí a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB, 1997), formalizando canais de diálogo e consulta para a formulação da política externa, em seu amplo sentido. Com o surgimento da Rodada de Doha, no âmbito da OMC, cuja agenda para o Brasil significa oportunidades para seu desenvolvimento econômico, com resultados palpáveis diante da grande plataforma dos interesses brasileiros no mundo, surgiu essa nova oportunidade de afirmação da diplomacia brasileira, do Itamaraty e do mundo de negócios. A criação subsequente foi a idéia da criação do G-20, alicerçada na habilidade política e na força diplomática do Brasil sobre os temas das negociações multilaterais. Essa integração diplomática negocial passou a funcionar como indutor do processo de criação de capacidades para maior e melhor inserção do Brasil no plano internacional (AQUINO; BONOMO, 2008).

4.2.3.2 O Brasil e a liderança do G-20

Nessa perspectiva, a OMC é vista pelo governo brasileiro, não só como instituição-chave nas negociações comerciais, mas como plataforma multilateral em sua estratégia de desenvolvimento para maior inserção econômica na ordem internacional.

Como uma das dez maiores economias industriais do mundo com mercado importador considerável, o Brasil toma a posição de um *global trader* para ampliar sua política externa econômica com os principais países do mundo. Com essa reputação, durante a Conferência Ministerial de Cancún (México, setembro de 2003), o Brasil liderou a criação do G-20⁸⁷ como

⁸⁷ O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento formado por países da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e da

ferramenta de persuasão na defesa de negociações na Rodada Doha e impedir, dessa forma, resultados pré-determinados.

A plataforma central do G-20 é a de defender resultados nas negociações agrícolas, que reflitam a ambição do mandato de Doha e os interesses dos países em desenvolvimento. O importante é assinalar que o G-20 pretende ser um Bloco de Países Emergentes, que manifesta o objetivo de redefinir a arquitetura de poder internacional, econômico-comercial, até então centrado no eixo América do Norte, Europa e Japão. A legitimidade do grupo deve-se às seguintes razões⁸⁸:

- a) a grandeza econômica de seus membros na produção e comércio agrícolas, o que representa cerca de 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais;
- b) a capacidade de mobilização dos interesses de seus integrantes para a concretização de propostas concretas e consistentes para ampliar sua inserção no mundo de negócios econômicos⁸⁹ e;
- c) a habilidade em coordenar seus membros e interagir com outros grupos no panorama multilateral da OMC.

Em seus seis anos de existência, o G-20 vem representando, além do natural anseio de seus líderes em relação à arquitetura internacional, um relativo sucesso na abertura de mercados nos países desenvolvidos para seus produtos. Esse Bloco de Países Emergentes, por sua própria condição geopolítica, assumiu posição de luta pela redução das barreiras protecionistas – com apoio até mesmo de razoável parte da sociedade civil do mundo desenvolvido - e pela eliminação dos subsídios bilionários, que penalizam exportadores de produtos agrícolas dos membros do G-20 (AMORIN, 2004).

América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003.

⁸⁸ Documento online. Disponível em: <http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp>. Acesso em: 28 nov. 2010.

⁸⁹ Interessante acompanhar a pesquisa da professora da Fundação Dom Cabral, Betania Tanure de Barros sobre a internacionalização de empresas brasileiras, “um processo complexo que envolve muitos riscos, mas também grandes oportunidades”. Ela vê a presença maior de multinacionais de países emergentes, além do Brasil, países integrantes do G-20, no mercado mundial, como uma ‘terceira onda’, consequência do impacto das forças de globalização. Também para o economista Cláudio R. Frischtak, em seu “A Nova Competição Global e a Transnacionalização das Empresas Brasileiras”, o Brasil conta com um conjunto crescente de empresas que funcionam como vetores de investimentos externos e expansão internacional. Pois esse movimento relaciona-se ao engajamento da política externa brasileira atual no sentido de aprovar acordos comerciais, tipo a Rodada de Doha e reforçar as estruturas de apoio da diplomacia econômica à internacionalização das empresas brasileiras. Ver Merval Pereira, De Cabeça Para Baixo e Multinacionais Emergentes. *O Globo*, 16-17 ago. 2008.

Cabe aqui uma observação sobre o Grupo CAIRNS. Criado na cidade australiana de CAIRNS, que deu nome ao Grupo, ele é formado por países que tem como objetivo a formação de um lobby em torno da grande riqueza desses países que é exatamente a produção agrícola. Nesse sentido, o Brasil luta em duas frentes: na frente setorial, trabalha com o Grupo CAIRNS extraindo daí todas as conseqüências de abrir o mercado global para suas *commodities* agrícolas. Na frente do G-20, o Brasil atua e lidera com o objetivo de abrir mais e mais a agenda do desenvolvimento que está vinculado à Rodada de Doha.

Com o pensamento voltado para alterar a estrutura do poder econômico-comercial mundial, o G 20 – e o papel de liderança do Brasil - teve presença marcante na negociação aprovada em Doha sobre Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e sobre saúde pública.

A política de combate à AIDS, no plano internacional, põe em causa a interpretação discutível do TRIPS, onde havia conflito de interesses entre os laboratórios farmacêuticos multinacionais, protetores de seus investimentos no desenvolvimento de medicamentos, e os países em desenvolvimento e pobres que precisam, em curto prazo, oferecer remédios baratos para o combate a doenças que ameaçam a saúde pública, além da AIDS, da tuberculose e da malária.

A política brasileira para o combate à AIDS, no entanto, conseguiu exaurir o processo movido pelos EUA contra o Brasil, com base no acordo de TRIPS (dentro do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC)⁹⁰.

Nesse caso, aproximou, ainda mais, o Brasil da Índia, o maior produtor mundial de medicamentos genéricos e um país com uma vasta população portadora do vírus HIV.

No terreno das negociações da Rodada de Doha, a iniciativa brasileira de coordenar-se, por meio do G-20, com outros países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas gerou uma mudança fundamental, na maneira como eram feitas as negociações comerciais, tanto no antigo GATT como na atual OMC.

A criação do G-20 facilitou a interlocução mais direta, fluída e transparente, entre os principais grupos de interesse. Acima de tudo, acreditou-se que as concessões, pelos países desenvolvidos, no setor agrícola seriam a chave para o êxito da “rodada do desenvolvimento”:

⁹⁰ O foco da queixa dos EUA está no fato de que, pela lei, está sujeito a licença compulsória o titular que não esteja fabricando localmente o produto patentado. Os EUA contestam o fato de que nossa lei admite apenas que o titular da patente substitua a fabricação local pela importação se ele comprovar que a produção no Brasil é economicamente inviável e, mesmo assim, ele sofre uma redução nos direitos gerados pela patente. Disponível em: <<http://www.comexnet.com.br/noticom.asp?paNumero=612>>. Acesso em: 15 out. 2010.

expressaria a vontade geral de avançar, precisamente, em tema essencial para os países do Sul.

Durante todas as rodadas anteriores, o tema essencial das negociações agrícolas, permanecia intocado. Desde a primeira reunião, em Doha, em novembro de 2001, o Brasil foi consolidando sua estratégia de unir os países emergentes para, juntos, pressionarem os países desenvolvidos a abrir os mercados deles aos seus produtos.

Particularmente, para o governo Lula e sua política externa, as negociações de Doha, sob a intensa pressão concertada do G-20, funcionaria como eixo estratégico que impulsionaria o Brasil a ocupar seu lugar de maior destaque no cenário internacional. Foi essa concepção estratégica que levou o Brasil a considerar a criação, na segunda reunião de Doha, em 2003, do G-20.

Contudo, toda essa estratégia, e sua visão otimista, construída pelos líderes do G-20 e, principalmente, pelo presidente Lula e por seu chanceler Celso Amorim, acabou não obtendo os frutos esperados. Por que, então, se diluiu a proposta conjunta do G-20 frente a frente com seus adversários?

Durante os nove árduos e fatigantes dias, tempo em que durou a última reunião da Rodada de Doha, a realidade caiu forte sobre a idealizada articulação do G-20. De todos os 35 países que participaram da reunião em Genebra, provavelmente, a curto e médio prazo, o Brasil seja o que saiu mais prejudicado. A estratégia foi a de concentrar todos os esforços - e apostar todas as fichas - no universo multilateral da Rodada de Doha, e da OMC, abandonando, em função dessa concentração, alternativas, principalmente, talvez, a formulação e a articulação de acordos bilaterais.

Na capital suíça, o Brasil deu-se conta de que, na agricultura - e, em parte, também na indústria, seus interesses aproximavam-se em muitos pontos mais das nações desenvolvidas do que dos seus parceiros sulistas, como a China e a Índia e, em alguns pontos, da própria Argentina.

Ao mudar de posição no jogo intrincado do xadrez multilateral de Doha, a fim de defender interesses sob o manto do G-20 e com o espírito de salvar a Roda de Doha, a estratégia da política externa brasileira viu-se isolada, assistindo o rompimento de laços considerados solidários e sem obter as concessões que esperava obter diante de suas concessões episódicas aos EUA e União Europeia.

A diplomacia brasileira sempre projetou a ideia de que, com o G-20, a possibilidade de concluir com sucesso a atual Rodada de Doha seria decisiva para ampliar seu poder no sistema internacional. Pelos acontecimentos não foi o que se viu.

As divergências internas do grupo na área de acesso a mercados e a resistência de alguns dos seus membros em aceitar cortes, ainda que modestos, nas tarifas industriais, também dificultaram o avanço das negociações. O Brasil, como líder do G-20, também foi pouco ativo no sentido de conter o ímpeto protecionista da Índia em alguns temas agrícolas, o que prejudicaria enormemente as nossas exportações, que já alcançam mais de 50%, para esses países.

Para o ex-embaixador Rubens Ricupero (ex-diretor geral da UNCTAD), o Brasil pagará preço alto pelo insucesso da Rodada de Doha. Para Ricúpero, Doha era o último vértice de um tripé em que o Brasil apostou, mas erroneamente⁹¹.

Com o G-20, o Brasil uniu-se a um grupo muito poderoso, mas também que já se sabia, muito disperso em seus interesses nacionais diante do gigante mercado dos países, como Estados Unidos, os da União Europeia e o Japão. O Brasil tinha um interesse genuíno na liberalização do comércio agrícola, enquanto Índia e China sempre foram reticentes, quando não mesmo, contrários. Chegou, então, o momento em que o Brasil avaliou ser mais satisfatório o que americanos e europeus estavam oferecendo para definir a Rodada de Doha (REDE PRÓ BRASIL, 2010).

A visão de Ricúpero vai de encontro à do presidente Lula que afirmou:

[...] o Brasil não quebrou solidariedade nenhuma. Participamos do G-20, queremos que o acordo seja do interesse do G-20, mas vocês hão de convir que dentro do G-20 temos assimetrias e disparidades enormes entre os países”, embora as negociações ainda estavam em curso (LULA, 2008)⁹².

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

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

⁹¹ As duas outras pontas – o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o estabelecimento do Mercosul como único bloco de países no continente – já tinham sido malogrado.

⁹² *Agência Carta Maior*, SP, 29 jul. 2008. Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15157>. Acesso em: 18 out. 2010.

Com o fracasso imediato, o Brasil terá de correr atrás de acordos bilaterais ou, como ainda insiste o governo Lula, retomar as negociações na Rodada de Doha através do próprio G-20.

Provavelmente, o Brasil terá de ceder ainda bem mais do que cedeu na última negociação. Mas, acima de tudo, terá que provar que as relações Sul-Sul em si, em um complexo jogo internacional, valem como aposta e são encaradas como eixo estratégico da política externa.

Caso seus ganhos, de curto e médio prazos, não forem consistentes com os esforços e custos que estão sendo gastos, diminui-se ou, até mesmo, perde-se a substância de ser tomado como eixo estratégico.

Será mais um procedimento de política externa. Mesmo enfrentando derrotas e, tendo que ceder, a arena Sul-Sul é para a atual diplomacia brasileira campo de ação estratégica para o país e, portanto, de grande significado para a política externa.

Ser ou não ser ator estratégico - *global player* – é o dilema que tem alto preço quando se joga todas as fichas em um só tabuleiro: a perda de uma ou duas jogadas terá que ser compensada com o cheque-mate final, se a ele, finalmente, se chegar!

No entanto, o Brasil parece ter recuperado seu fôlego e moveu-se em direção a uma nova frente, bem mais promissora. Com a crise financeira internacional, o G20 – direta ou indiretamente, deslocou o G7/8 como o novo foro global de decisão.

Isso implicará em uma visão multilateral mais densa e um processo mais democrático que irá decidir sobre novas crises globais: objetivos estratégicos (em termos de tratamento e decisão), e formulações econômicas, financeiras e comerciais (o G20 foi criado dentro das negociações da OMC).

A nova agenda global terá também de tratar com as novas agendas como as mudanças climáticas (onde o Brasil toma posição de destaque dentro do G20 e dos BRICs), questões energéticas (inclusive a energia nuclear), desafios de paz e segurança internacional (em que o Brasil deseja ocupar seu assento no Conselho de Segurança da ONU), o terrorismo, direito humanitário, etc. Nesse sentido, o Brasil recupera sua posição e eleva sua representação e sua influência na governança global, com resultados múltiplos.

4.2.3.3 Desenvolvimento Inter-Regional: IBAS

Em junho de 2003, Brasil, Índia Brasil e África do Sul (IBAS) firmaram acordo trilateral, conhecido como G-3. Em um contexto de proliferação intensiva de acordos de

integração regional (cerca de 140 entre os notificados e não notificados na OMC); de coalizões internacionais e de esquemas de cooperação internacional, o IBAS poderia ser tomado como apenas mais uma dessas iniciativas com perspectivas de ganho estratégico.

Tal parceria entre ícones do grupo de países em desenvolvimento, com liderança regional e, em alguns campos, global, faz retomar a discussão da cooperação Sul-Sul.

Nada há de errado em desenvolver parcerias entre países como Índia, Brasil e África do Sul, com consideráveis áreas de cooperação econômica, tecnológica e cultural. Mas nos mesmos moldes que a integração sul-americana, cuja opção pela integração física (como vetor de integração política e econômica), o IBAS também cria mais expectativas do que resultados práticos, tomados como somatório de parceria estratégica.

A aposta da política externa brasileira no IBAS é adensar parcerias dos três Estados considerados democráticos, com economia em dinâmico crescimento e, integrados por populações, culturalmente, miscigenadas. As áreas de cooperação formam múltiplos temas, comerciais e não comerciais.

De acordo com o modelo de cooperação adotada, a interdependência será ampliada entre os países e novas demandas por cooperação surgirão em novas áreas, consolidando, efetivamente, um processo integrativo de caráter estratégico. Brasil, a Índia e a África do Sul, chegaram a conclusão de que era necessário formar essa aliança de países com pensamentos e interesses similares. A necessidade de construir a aliança de economias emergentes importantes e industrializadas tornou-se mais latente devido a alguns fatores políticos e econômicos:

- a) construção de alianças em relação às negociações na OMC (comércio de serviços, etc.);
- b) desenvolvimento de fontes alternativas de tecnologia;
- c) desenvolver crescentes contatos de negócios para impulsionar relações comerciais entre grandes economias emergentes e;
- d) união com o intuito de melhorar a segurança energética. Do ponto de vista geopolítico, O IBAS representa 1,2 bilhão de pessoas, inclui duas grandes democracias do mundo, com PNB de cerca de US\$ 1,1 trilhão, além de representar 3% do comércio mundial (VELOSO, 2005)⁹³.

⁹³ O último dado revela, em toda a sua plenitude, a ainda diminuta participação no comércio internacional.

Como “configuração política composta por lideranças regionais, que advoga a erradicação da fome e da pobreza” (VELOSO, 2005). Essa coligação tem como fruto o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza

O Fundo IBAS apóia projetos de desenvolvimento em países mais pobres ou programas de combate a AIDS, onde juntam-se o aporte da indústria de fármacos indiana com os métodos de tratamento de doenças brasileiro. Esse fundo conta com total estimado de US\$ 1,85 milhões em contribuições, a maioria do setor privado, como subsidiárias brasileiras de companhias multinacionais. Dois casos merecem a atenção de nossa análise. A Guiné Bissau, membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que atravessa situação de grande dificuldade foi o primeiro beneficiário do fundo, na área do desenvolvimento agrícola e pecuária familiar, com valor de US\$ 800 mil⁹⁴. No caso do Haiti, o projeto envolve trabalho com a comunidade na coleta e reciclagem de lixo na favela de Carrefour Feuilles, na capital do país, Porto Príncipe⁹⁵, com custo estimado de US\$ 550 mil. O Fundo IBAS recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2006, o Prêmio Parceria Sul-Sul (*South-South Partnership Awards*), na categoria Aliança Sul-Sul (*South-South Alliance*).

Existem pontos de clara convergência entre os países do IBAS: a mais importante reside nas posturas quanto aos temas de Cingapura ou "regras da globalização" – conjunto de regras sobre transparência nas compras governamentais, investimentos, facilitação de comércio e políticas de concorrência - que levaram ao colapso a reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancun.

Adicionalmente há perspectivas de cooperação sobre novas áreas, como cooperação energética, telecomunicações, indústria de defesa, aviação civil, etc. (OLIVEIRA, 2005). A sinergia crescente entre as três economias foi o que motivou a ampliar esses novos temas, como na questão nuclear que analisamos anteriormente.

Sob a égide da cooperação Sul-Sul e da emergência do protagonismo brasileiro na produção de biocombustíveis, Brasil, Índia e África do Sul resolveram formalizar esforços a fim de tornarem-se potências mundiais no fornecimento e distribuição de bioenergia nas próximas décadas (BRASIL, 2007).

A iniciativa, na forma de memorando em análise, nasceu na reunião de cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), em 13 de setembro de 2006 (Brasília).

⁹⁴ De acordo com o subsecretário-geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty, ref. Embaixador Ruy Nogueira, In: *Agência Brasil*.

⁹⁵ Segundo o embaixador Ruy Nogueira, à época, estavam em desenvolvimento 14 projetos de cooperação no Haiti realizados pelo Brasil em parceria com Índia e outros países. In: *Agência Brasil*, 19 dez. 2006.

O acordo determina a constituição de uma força-tarefa integrada por representantes dos três países com vistas ao desenvolvimento de programas de cooperação na área de combustíveis renováveis, em particular etanol e biodiesel⁹⁶.

Deverá ser estabelecida a cooperação em áreas como produção e consumo de biocombustíveis, programas de cooperação técnica, transferência de tecnologia, capacitação na produção sustentável de biocombustíveis e intercâmbio de informações.

Ao mesmo tempo, o realismo político, com base em interesses nacionais consagrados, volta a incomodar a idealização nas relações Sul-Sul. Em setembro de 2006, o vice-ministro do Comércio da Índia, Jairam Ramesh, disse à repórter Patrícia Campos Mello, do jornal *O Estado de São Paulo*:

“Não se enganem, Brasil e Índia são concorrentes”. A ideia dos dois países como aliados naturais “é um pouco ingênua”, explicou Ramesh. E completou: “Competimos em manufaturas, temos interesses contrários em agricultura e, em serviços, queremos uma abertura mais rápida do que os brasileiros.”⁹⁷. Mesmo assim, as relações Sul-Sul são vistas e implementadas pela diplomacia brasileira, consideradas como eixo estratégico da política externa e fator da diversidade da inserção internacional do país.

4.2.3.4 Múltiplas Dimensões

Nas atuais condições internacionais do Brasil, o exercício da Política Externa é de múltipla dimensão. Além de sua execução pelo Itamaraty, a política externa brasileira sofre a influência dos interesses de outros atores setoriais ou específicos: econômicos e comerciais, tecnológicos, ambientais e, não menos importante, nas áreas da defesa e da segurança.

Os três eixos estratégicos aqui analisados são, direta ou indiretamente, frutos dessa articulação institucional e da prática dos vários interesses que estão sendo projetados internacionalmente.

O Brasil é um país que, ao longo de, pelo menos seus últimos 50 anos, criou projetos e eixos estratégicos pensando no futuro. Parece-nos que o futuro chegou e que as oportunidades estão presentes na porta de entrada e saída do país para sua inserção internacional.

Acreditamos que a análise dos três eixos estratégicos, como orientação multidimensional da política externa brasileira, possa ter revelado o movimento que o país está perseguindo...

⁹⁶ A entrada em vigor e vigência do acordo será de dois anos, renovável automaticamente por mais dois anos.

⁹⁷ *O Estado de São Paulo*, set. 2006.

No século XXI, o Brasil parece ser candidato a se tornar ator internacional relevante e até mesmo chegar a alcançar patamares ainda mais avançados. Intenções e projeções juntam-se como eixos estratégicos que se movimentam em várias direções.

È necessário, mais que nunca, transformações de gestão estratégica para viabilizar o que está sendo pensado e projetado: processo que, naturalmente, traz grandes riscos e ótimas oportunidades.

Que esses eixos estratégicos, compartilhados com nossos parceiros e com a comunidade internacional, não sirvam apenas para medir se o Brasil e sua política externa – e até mesmo o início de uma Política Internacional – será “o primeiro entre os últimos ou o último entre os primeiros”, mas sim se saberá gerir com habilidade e maturidade (democrática) a confiança em si próprio.

No caso do eixo nuclear, o Brasil, na afirmação constitucional e no compromisso internacional, pretende, a médio prazo, ser potência nuclear para fins exclusivamente pacíficos, na medida em que definiu e decidiu investir econômica e tecnologicamente nessa fonte de energia. Para resumir, a questão nuclear representa para a Política Externa Brasileira:

- a) ampliar a energia nuclear na matriz energética, em razão das demandas no Brasil e no mundo;
- b) obter índice de *know-how* conjugando C, T&I, para a aquisição de conhecimento do ciclo completo do combustível nuclear;
- c) projetar a inserção internacional nuclear como percepção de prestígio, de poder e de entrada no seletivo mercado de urânio enriquecido⁹⁸.

Sobre a Amazônia, o dever de casa passa necessariamente por uma integração dos programas, planos, sistemas e agências em torno da questão de sua sustentabilidade como mega-ecossistema, dado seu valor estratégico, para o Brasil e para a Humanidade (COSTA; SANGMEISER; STECBAUER, 2007).

⁹⁸ Brasil e Argentina, dentro dos acordos de cooperação nuclear, o que inclui a ABACC, estão elaborando o projeto de construção de Usina de Enriquecimento de Urânio Binacional, UEU-Brasil/Argentina para vir a competir com as outras 6 empresas multinacionais. Esse acordo foi assinado entre o presidente Lula e Cristina Kischner em 2007. Também, revelou o ministro Celso Amorim, os dois países construirão conjuntamente pequenos e médios reatores nucleares para disputar o seletivo mercado que tem como consumidores a Europa e parte da Ásia. Para Amorim “não queremos só comprar e vender, mas ter um produto em conjunto”. Ver *O Globo* 21 nov. 2007.

Predomina no cenário amazônico a visão e a prática militares transbordando seu papel específico na formulação da política de defesa e de segurança das fronteiras amazônicas para o plano da Política Externa.

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

Às agências e instituições governamentais, científicas e da sociedade civil, cabem o papel de criar e desenvolver bases da sustentabilidade amazônica, principalmente, no campo da biotecnologia, fármacos e produção biológica em geral. A participação mais efetiva da Política Externa sobre a Amazônia está centrada no papel do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA e, agora, a OTCA) que é potente ferramenta multilateral inter-regional, mas ainda de pouca execução.

Sobre as relações Sul-Sul, elas podem demonstrar a visão capaz de ultrapassar conhecidas assimetrias internacionais, sem se deixar levar pela ingenuidade ou ‘solidariedade’ entre pares considerados iguais – que, de fato, não o são, como claramente ficou demonstrado no final da Rodada de Doha, em Genebra, em julho de 2008.

Ali parceiros do G-20 não acompanharam a visão estratégica brasileira sobre os ganhos das relações Sul-Sul e buscaram realizar seus interesses nacionais, desmanchando o sonho da unidade. Quanto às parcerias estratégicas, a política externa brasileira necessitaria abrir e ampliar mais seu leque de opções, avaliando custos e benefícios, (re) fazendo concessões, dentro de sua competência.

Generosidade sempre é uma virtude, desde que apresentadas dentro das probabilidades de políticas que envolvam concertação e oportunidades para si e para os parceiros. Há que se gastar – esforços e meios: apostar nas parcerias dentro do complexo jogo multilateral, mas guardar fichas para alternativas reais de negociação de outros tipos e modelos que, dentro da concepção estratégica, devem estar bem melhor calculados.

Em assuntos estratégicos, o tempo não é linear e o que mais conta é definir as circunstâncias do vários tempos, aplicando bem os recursos, gerenciando-os com destreza, de curto, médio e longo prazos, para que os custos pagos pelas prováveis perdas sejam compensados, ao final, com os prováveis ganhos.

4.3 BRASIL E ARGENTINA: MODELO DE CONFIANÇA MÚTUA E NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR⁹⁹

4.3.1 Do Velho ao Novo Mapa

O fim de Guerra Fria tornou-se um passo histórico na expectativa de uma nova configuração das relações internacionais a uma década e meia da entrada do século XXI (LUNDESTAD; NJOLSTAD, 2002). Tudo parecia que esse passo de enterrar a velha ordem faria nascer uma semente de possibilidade para ultrapassar o espectro do holocausto nuclear e encorajar novos horizontes que renovassem visões alternativas e que a paz se tornasse uma realidade, diversa, com uma mais aberta e plural agenda internacional.

Representava também um corte do velho mapa cognitivo sobre as relações internacionais, representando uma tentativa de se criar uma dinâmica internacional cuja complexidade crescente traria transformações nas formas de pensar o mundo. Claramente, tornou-se imperativo necessário para reorganizar o suprimento desses mapas cognitivos que legitimaram o contexto político e ideológico da Guerra Fria.

Os novos temas globais que descrevem e analisam as questões das relações internacionais, com foco sobre os problemas de paz e segurança internacional incluem: terrorismo, crime organizado, segurança ecológica, transporte de lixo atômico, substâncias tóxicas e radioativas, etc.

Com as revoluções tecnológicas e inovações em curso, novos mecanismos de supervisão via satélite tornaram-se reduzidos, diminuindo a supremacia absoluta do Estado e seu poder exclusivamente militar.

Os Estados são, cada vez mais, interdependentes, o que requer maior cooperação internacional, abrindo caminho para novos foros e instituições intergovernamentais para alcançar maior efetividade e poder na gestão dos negócios internacionais.

Estamos agora observando a concepção de um mundo onde os Estados passam a ser confrontados com mecanismos e instrumentos coletivos de segurança, como os do Conselho de Segurança da ONU, ou aqueles da nova ordem global, como no caso do controle da não

⁹⁹ Meus agradecimentos ao Instituto Nobel, Oslo, especialmente ao seu Diretor, Dr. Geir Lundestad e ao seu Diretor de Pesquisa, Dr. Olav Njolstad, Diretor. Agradeço também aos meus colegas pesquisadores convidados do Instituto Nobel entre Abril e Julho de 2009, especialmente Craig Campbell e William Walker. Também minha gratidão ao Dr. Orpet Peixoto, Chefe de Planejamento da ABACC pela sua substancial colaboração e à Maíra Segura, estudante do curso de graduação em Relações Internacionais, IH/UCAM e participante do Programa de Iniciação Científica (PIC) pela assistência de pesquisa e elaboração dos quadros.

proliferação nuclear e procedimentos de vigilância e detecção de programas clandestinos ou paralelos que estão sob o domínio do uso de tecnologias duais.

Graças à globalização dos recursos finitos e da perda do controle e do poder relativo do Estado nacional em gerenciá-los, torna-se imprescindível a participação de um número crescente de atores internacionais no debate e na elaboração de soluções e práticas comuns.

Não se trata apenas de quantidade, mas de se buscar uma qualidade na avaliação dos riscos, de natureza global, e na prospecção de alternativas, antes assegurada por uma minoria (BRIGAGÃO, 1995)¹⁰⁰.

Notavelmente, entre esses riscos, está a proliferação de armas nucleares e as experiências em políticas alternativas, antes confinadas em mão de alguns poucos Estados. O aumento da participação de múltiplos atores responsáveis revela uma situação nas políticas regionais sobre verificação e confiança mútua. Tal suposição apóia a demanda pela democratização internacional e confiabilidade multilateral que vem sendo desenvolvida através de uma tripla base política:

- a) maior transparência na administração global dos recursos globais, entre eles, os recursos nucleares;
- b) maior efetividade nos mecanismos de controle e verificação que promovam substancial construção de mecanismos de confiança mútua;
- c) maior responsabilidade no que diz respeito ao vínculo entre os negócios regionais e globais como a estabilidade, o desenvolvimento e o compromisso social com a democracia.

Além desses desafios globais, temos a firme convicção de estarmos diante a uma oportunidade histórica, a fim de encontrar soluções para os dilemas apresentados com a efetivação de mecanismos que sejam facilitadores de uma nova configuração do poder internacional, permitindo uma mais ampla participação dos atores envolvidos.

Essa é a condição para que se possa evitar retrocessos ou relações internacionais que apenas configure uma mera sucessão mecânica e quantitativa de acontecimentos e elucubrações genéricas e abstratas.

¹⁰⁰ Ver, por exemplo, as recomendações da Assembléia Geral da ONU, com base no Relatório do ex-Secretário Geral Boutros Ghali, quando observa que a globalização na esfera da segurança internacional (processo do controle de armas e do desarmamento) é vital e implica” na All-inclusive, Multidimensional, Non-Compartmentalized Approach, em *UN/General Assembly, A/C 1/47/7*, 23 out. 1992, p. 3.

Nesse novo compasso, a cooperação parece ser o denominador comum e fator de congregação e comunhão da nova ordem internacional. É dentro desse contexto que podemos considerar a “construção de confiança mútua contígua” desenvolvida pelo Brasil e Argentina na área da segurança nuclear um assunto que merece a atenção dos especialistas e da opinião pública, pelo modelo inovador e harmônico com os aspectos positivos do regime de não proliferação estabelecido pelos padrões da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e pela própria construção do Tratado de Não-Proliferação (BRIGAGÃO; FONROUGE, 1998).

4.3.2 O Paradigma Nuclear

O desenvolvimento da energia nuclear foi o símbolo confirmatório da supremacia do poder internacional, glorificando a bipolaridade atômica e transformando as iniciais quatro grandes potências em um exclusivo Clube Atômico: os Estados Unidos da América, a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a Inglaterra e a França.

Esse Condomínio estabeleceu uma atmosfera de suspeição, desconfiança e, ao mesmo tempo, um congelamento do poder internacional, legitimando, nessa perspectiva, o cerne mesmo do Regime Internacional de Não-Proliferação Nuclear.

Em 1967, o Clube Atômico convidou outros países a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) como mecanismo relativo à não proliferação nuclear. Deve ser lembrado aqui que, em 1964, a República Popular da China explodiu sua primeira bomba atômica e, dez anos mais tarde, a Índia também explode a sua bomba e, logo após segue-se o Paquistão. Desde então, a exclusividade do estável Clube Atômico foi para sempre quebrado.

Diante do novo quadro, embora os cinco grandes poderes nucleares mantivessem controle sobre as “tecnologias sensíveis” e sobre as instalações e materiais nucleares, a proliferação se alastra ao redor do mundo.

O Clube de Londres foi criado com a intenção de universalizar o Ato de Não-Proliferação dos EUA (1980), a fim de controlar o comércio de material nuclear, enquanto restringia as obrigações do Clube Atômico em termos de cooperação, dentro do próprio TNP.

O teste da Índia no início de 74 ensinou que certas tecnologias nucleares de armas não específicas poderiam ser rapidamente transformadas em desenvolvimento de armas atômicas.

Daí, dentro do NTP, a necessidade de limitar a exportação de equipamentos nucleares, materiais ou tecnologias. Nasce aí o Grupo de Supridores Nucleares (GSN ou NSG em inglês), um corpo multinacional preocupado com a redução da não proliferação através do

controle de exportação e re-transferência de materiais que poderiam ser aplicáveis ao desenvolvimento da arma nuclear e melhorando as salvaguardas e a proteção sobre materiais nucleares. O GSN tem hoje 46 membros, entre eles o Brasil e a Argentina.

Internacionalmente, durante a vigência do contexto da Guerra Fria e sob a preponderância da Doutrina da Segurança Nacional, de fato, os cinco Estados nucleares que detinham o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, reafirmam a percepção sobre o congelamento do poder mundial com sua ambígua política internacional de não proliferação, de acordo com a Resolução 1722, adotada pela XVI Seção Regular da Assembléia Geral (20, december, 1961) (AMADO, 1982) ¹⁰¹.

Apesar do regime de controle nuclear criado pelas potências nucleares, países como a Argentina e o Brasil já delineavam, logo após o fim da II Guerra Mundial, no final dos anos 40 (Argentina) e início dos 50 (Brasil) algumas metas para desenvolverem seus programas independentes de energia nuclear.

Quais seriam as razões para que esses dois países continuassem com seus programas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico nuclear? Sem pretender esgotar o assunto, assumiremos que três fatores refletiam a mística de controlar o ciclo completo do combustível e da produção nuclear.

Primeiro, a posse do programa nuclear garantiria efetivo apoio energético para o processo de desenvolvimento nacional. Segundo, dentro do contexto de balança de poder ao redor da Bacia do Prata, cada país percebia o outro com suspeição e ameaça quanto ao uso pacífico da energia nuclear.

Terceiro, brasileiros (militares e civis), como também argentinos, sempre reivindicavam, dispor de energia nuclear era a chance de entrada na elite do Clube Atômico e poder sentar-se à mesa das negociações internacionais com maior poder de barganha (BARROS, 2003).

Realisticamente falando, Argentina e Brasil buscavam a autonomia nessa área estratégica que lhes permitiria desenvolver o ciclo completo do combustível nuclear. Naquela atmosfera de confrontação Leste-Oeste, tais iniciativas de programas nucleares autônomos provocaram atitudes de desconfiança de parte das grandes potências no sentido de isolar os dois países autonomistas. Essa suspeição refletiu na crença de que os dois países buscavam a construção da arma atômica, desestabilizando o congelamento do poder nuclear,

¹⁰¹ Para uma mais recente visão sobre não proliferação ver Servando de la Torre. Mecanismos Internacionales de Vigilancia – ejercicio nuclear del CTBT en Semipalatinsk. *Política Exterior*, Madrid, v. XXII, n. 125 (sep./oct., 2008), p. 23-30 e Joseph Cirin. El fin de las armas nucleares. *Política Exterior*, Madrid. V. XXII, n. 125 (sep./oct., 2008), p. 39-50.

particularmente em termos da recusa que os dois países apresentavam para se juntarem ao regime do TNP.

Tanto a Argentina como o Brasil passaram a ser governados por ditaduras militares e ambos os países buscaram desenvolver programas nucleares militares paralelos e secretos, fora do controle do Congresso e da sociedade civil. O isolamento internacional piorou ainda mais e violações dos direitos humanos restringiram as possibilidades de acesso a modernas tecnologias – necessidade absoluta para a continuidade do ciclo paralelo completo do programa nuclear.

Conseqüentemente, os dois programas sofreram continuidade, projetos específicos sofreram atraso com gastos irracionais, levando-os a uma postura, principalmente dos militares brasileiros de atacar o chamado *apartheid* tecnológico.

4.3.3 A Construção da Confiança entre Brasil e Argentina

A Bacia do Prata, devido ao seus significados político, econômico e de segurança, sempre representou uma verdadeira uma macro-região de recursos compartilhados. O contexto de contigüidade da Bacia do Prata causava impacto de segurança (geopolítica) sobre a diplomacia regional. No entanto, diante da expectativa mais abrangente de integração regional, houve iniciativas que propiciaram desenvolvimento político - diplomático e econômico entre Argentina e Brasil – também incluindo a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai, o que resulta na assinatura do histórico Tratado de Cooperação da Bacia do Prata (1969). Sua formulação ocorreu durante o ultimo governo democrático de Arturo Illia, antes do golpe militar de 1966.

O Tratado de Cooperação da Bacia do Prata permitiu institucionalizar a disputa dentro de um marco regulatório – de natureza econômica e de segurança. O Tratado finalmente permitiu a criação do primeiro passo para uma maior aproximação entre ambos os países nesse contexto de macro-região contígua e interdependente (LAFER, 1984).

Passada uma década, em outubro de 1979, os dois países assinam o Acordo Multilateral Técnico-Cooperativo de Itaipu e Corpus, que expressava a mitigação das tensões acumuladas durante décadas de rivalidade platina, tornado ainda mais tenso pelas ambições militares. O Acordo Itaipu-Corpus clarificava, e largamente resolvia as divergências entre os dois países quanto ao uso de recursos hídricos compartilhados, removendo uma das mais proeminentes bases para a ascendência militar. A nova diplomacia regional tornou-se

conhecida pela sua requintada elaboração, baseada sobre recursos estratégicos compartilhados por diversos Estados o que permitiu o uso compartilhado dos recursos hídricos.

A Guerra Falklands/Malvinas, por sua vez, promoveu um novo relacionamento político e diplomático entre Argentina e Brasil. A intervenção do Reino Unido, membro da OTAN, na região do Atlântico Sul foi usado como um sinal prático da relação conflitiva entre Norte e Sul. A diplomacia brasileira imediatamente viu na intervenção da Inglaterra como uma ameaça à segurança do Atlântico Sul, propiciando o apoio brasileiro à Argentina (mesmo que pudesse discordar sobre os meios que os militares argentinos usaram para ocupar Malvinas/Falklands. Naquele contexto da agenda interamericana dos finais dos anos 70, os EUA implementavam uma política unilateral vis-à-vis os conflitos centro e sul-americanos e sobre a questão da dívida externa da América Latina.

Tal unilateralismo aprofundou a compreensão da crise do sistema vigente de segurança interamericano com uma resposta orquestrada dos países latino-americanos em relação à Washington. Em tal atmosfera, é possível tornar-se consciente do processo da cooperação política, econômica, diplomática e nuclear entre Argentina e Brasil. Suas diplomacias perceberam a crise na relação do sistema de segurança interamericano e o isolamento imposto pelo unilateralismo norte-americano.

Décadas observando o jogo do poder hegemônico sobre a região (principalmente pelos EUA e Reino Unido) criou um ambiente externo para as tensões e as rivalidades entre Argentina e Brasil. Assim, parece que Guerra Falklands/Malvinas serviu como instrumento para colocar em xeque esse jogo mal definido. Alguém poderia afirmar que o episódio da Guerra Falklands/Malvinas tornou possível a aliança entre Brasil e Argentina sobre assuntos de segurança regional. Além disso, com o embargo econômico inglês sobre a Argentina, declarado pela CEE (hoje União Europeia) fizeram que seus produtos tivessem acesso ao mercado internacional via portos brasileiros e, assim, o comércio bilateral passou a ser incrementado.

Depois do rompimento das relações diplomáticas entre Buenos Aires e Londres, o Brasil tornou-se o representante dos interesses argentinos na Grã-Bretanha, bem como em outros foros multilaterais. The historical and political-diplomatic affairs showed that the resolution of the bilateral political and economic problems of the Plata Basin helped to found the present Argentine-Brazilian nuclear cooperation. Paralelamente, passos foram dados na direção da cooperação nuclear, abrindo caminho para uma mais próxima relação entre os dois países na esfera econômica e comercial.

4.3.4 Diplomacia Nuclear Cooperativa

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de medidas de confiança mútua mostrou a vontade e a intenção política dos dois países para superar os velhos conflitos e criar confiabilidade. Segundo, instrumentos diplomáticos foram decisivos nas negociações preliminares, distinguindo o que era parâmetro essencial do contingencial, e que resultou em compromissos que iria substanciar concretamente a existência mesma da diplomacia de confiança mútua. Os critérios, então, foram estabelecidos e, finalmente, também surgiram os instrumentos de verificação.

Os primeiros passos foram dados no sentido de ampliar o entendimento entre antigos antagonistas no período final dos respectivos regimes militares. Em 1980, ambos os governos assinaram o Acordo para o Uso Pacífico da Energia Nuclear que estabeleceu mecanismos de cooperação no campo da pesquisa tecnológica nuclear aplicada, proteção física de materiais radioativos, e foi acordado a exploração e mineração de urânio, com atividades cooperativas em termos de treinamento, qualificação e intercâmbio de informação técnico-científica sobre reatores nucleares de cada país. Pelo Acordo, a Argentina teria acesso ao Centro de Informação Computadorizado do Brasil, em troca do zircônio argentino que enriqueceria o urânio brasileiro para ser usado em alguns dos reatores de pesquisa argentinos.

Um Segundo e importante Acordo foi o estabelecido pela subsidiária da Companhia Nuclear Brasileira (Nuclebrás), a Equipamentos Pesados Nucleares (Nuclep): ela iniciou a construção de partes do recipiente pressurizado para o 3º reator argentino fornecido pela República Federal Alemã. Um terceiro Acordo referiu-se à coordenação comum de políticas nucleares em foros internacionais, permitindo aos dois países encarar melhor as condições das crescentes dificuldades presentes no suprimento internacional de material e equipamentos nucleares.

Todos esses compromissos diplomáticos representaram medidas transcendentais de cooperação institucional diante das antigas percepções de rivalidades. A nova política encerrou as tensões ainda mais e tornou possível o suprimento recíproco e a cooperação técnica indispensável. Os dois países em processo de democratização desmilitarizam suas Comissões, a brasileira Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e a argentina Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA), e com isso assinaram um compromisso diplomático formal para o uso pacífico da energia nuclear.

Verdadeiramente, esse segundo ciclo adquiriu uma dimensão política sem precedentes nas relações entre Argentina e Brasil: visitas presidenciais entre Alfonsín e Sarney às

instalações nucleares de cada um de seus países passaram a ser frequentes. Ao assinar a Declaração Conjunta de Foz de Iguaçu sobre Política Nuclear (1985), os dois presidentes davam por terminada a competição nuclear militar, reafirmando a vontade de mais cooperação para o uso de energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos (BARROS, 2003)¹⁰².

O Acordo Bilateral Nuclear conduziu aos próximos passos: A Declaração de Iguaçu documento essencialmente político, juntamente com o Memorando para a Integração Argentino-Brasileiro, tornaram-se antecedente imediato do Programa de Cooperação Bilateral (1986), seguido pela Declaração Conjunta de Política Nuclear e o Memorando de Amizade Brasileiro-Argentino. De 1986 a 1989, vinte e quatro separados protocolos foram assinados, definindo os termos da verificação mútua o que significou o adensamento da diplomacia da confiança nuclear entre Brasil e Argentina.

Vale a pena mencionar aqui alguns desses protocolos: a Declaração de Brasília (1986), que abriu caminho para a transparência em relação a outros atores regionais e internacionais. A Declaração de Viedma (1987) e a Declaração de Iperó (1988) que abriram as instalações mais sensíveis à verificação recíproca, e que representou um progresso excepcional dos aspectos legais e técnicos. Finalmente, a Declaração de Ezeiza (1988) que estabeleceu o regime de verificação técnico-científico recíproco.

Foi, então, estabelecido o Comitê Permanente – formado pelos Chanceleres e por autoridades das Comissões Nacionais de Energia Nuclear que unificou posições internacionais sobre o sistema de segurança mútua junto à AIEA e a Organização para a Proscrição de Armas Nucleares nos Países da América Latina e do Caribe (OPANAL). Foi uma demonstração cabal da transparência do uso pacífico da energia nuclear para a comunidade internacional. No plano regional esses programas foram executados através da cooperação internacional, técnico-científica e financeira.

Essa política diplomática representou novo aspecto da política externa e que respondeu a um duplo desafio. Primeiro, estabeleceu relações científicas, tecnológicas e comerciais com autoridades multilaterais (como a AIEA, a OPANAL e a EURATOM) e com exportadores privados de materiais e equipamentos nucleares. Segundo, adaptou as regras estabelecidas pelo uso de equipamento dual nuclear (sob o escrutínio do *Missile Technology Control Regime*, MTCR) e pelo regime do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

¹⁰² Ver também o artigo de Sung-Ju Cho. Giving Up to Survive: Domestic Conditions Under Which States Renounce Nuclear Weapons. Artigo para a Reunião Anual de 2005 da Associação Americana de Ciência Política em *American Political Science Association*. (Washington, DC, sep. 1-4, 2005). p. 25. Ver também Luiz A. de Araújo Castro. Brasil-Argentina: medidas bilaterais de fortalecimento de confiança na área do controle de armamentos. *Política Externa*, v. 2, n. 2, São Paulo, 1993.

Como sinal de uma política compreensiva sobre desarmamento nuclear, os países da América Latina e do Caribe adotaram o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares, conhecido como Tratado de Tlatelolco (1967): ele estabeleceu uma região livre de armas nucleares. Sem dúvida sendo um instrumento altamente positivo de desarmamento e não proliferação nuclear regional, o Tratado de Tlatelolco manteve, por um considerável período, uma ambigüidade em relação às interpretações dos principais países que desenvolviam programas nucleares, como, por exemplo, a Argentina e o Brasil.

Embora, o Tlatelolco fosse adotado pela maioria dos países da América Latina e do Caribe, Argentina e Brasil (e também o Chile) não o ratificaram completamente, como o principal Protocolo Adicional II, deixando as portas abertas para a nuclearização. Uma das objeções era a de que Tlatelolco criou distinções entre os países signatários, criando uma posição adversa ao princípio da igualdade jurídica dos Estados membros. Este argumento causou posição diferenciada da Argentina e Brasil, a despeito de sua ativa participação na criação do Tlatelolco (juntamente com o México), o que levou os dois países a permanecer, por vinte e sete anos, sem a adesão completa e irrestrita aos princípios estabelecidos pelo Tratado de Tlatelolco (BARROS, 2003) ¹⁰³.

Somente nos anos 90 os dois países aderiram completamente ao Tlatelolco. Em 1992, Argentina e Brasil (como também o Chile) apresentaram na Conferência da OPANAL (Cidade do México), um número de emendas, rapidamente aprovadas, com o objetivo de permitir o completo funcionamento do regime regional de Tlatelolco. Por meio dessa adesão, os dois países expressaram sua vontade política sobre o uso pacífico da energia nuclear. Por outro lado, o Tratado de Tlatelolco requereu que os dois países signatários preenchessem os acordos de salvaguardas com a AIEA o que foi realizado em 1994.

Reafirmando compromissos previamente assinados pelo Presidente argentino Raúl Alfonsín e por José Sarney, do Brasil, o novo Presidente Menem e Collor de Mello elevaram para um patamar mais alto o processo, ao reforçar os mecanismos de confiança mútua. Em 28 de Novembro de 1990, os dois presidentes assinaram a Declaração Conjunta Brasileiro-Argentina de Energia Nuclear diante do Diretor-Geral da AIEA e do Secretário-geral da OPANAL. Ao dar mais substância à Declaração, eles criaram o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), como um conjunto de

¹⁰³ Ver também a excelente história diplomática no livro de Ovídio de Andrade Melo, onde narra toda a trama e as negociações ao redor do Tratado de Tlatelolco, em *Recordações de um Removedor de Mofo no Itamaraty*, Brasília, FUNAG/MRE, 2009.

procedimentos de salvaguardas aplicáveis a todos os materiais e instalações nucleares nos dois países.

Um compromisso formal de mecanismos de verificação de ambos os países, o SCCC afirma que todos os materiais empregados em atividades nucleares poderiam ser usados exclusivamente para fins pacíficos. Com a criação do SCCC foi, então, anunciado o início do processo de negociações com a AIEA para que viesse a ser estabelecido um Acordo de salvaguardas e de medidas de confiança mútua atualizando o texto do Tlatelolco para que, então, os dois países aderissem completamente o seu conteúdo. Esse passo representou o fim do desenvolvimento nuclear para fins militares, inaugurando novo ciclo de relações de cooperação, transparência e confiança mútua. Cabe aqui uma observação adicional. No Brasil, particularmente, houve certo mal estar em relação ao Acordo Quatripartite: setores nacionalistas viram esse Acordo como restritivo à responsabilidade e relevância original da ABACC: leia-se soberania.

Tal cooperação bilateral continuou avançando. Em julho de 1991, Brasil e Argentina assinaram o Acordo Bilateral para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (Guadalajara, México), implementado em Dezembro do mesmo ano. Criou-se, portanto, o compromisso sobre o uso pacífico do átomo junto à comunidade internacional. Os dois países concordaram entre si de restringir:

- a) executar, encorajar ou autorizar testes, e o uso ou a produção de armas nucleares;
- b) receber, depositar ou criar instalações para armas nucleares;
- c) mais importante, eles reconheciam de que não há distinção técnica entre artefato explosivo nuclear para fins pacíficos e/ou fins militares, renunciando a qualquer explosão nuclear.

4.3.5 ABACC e a Cooperação Bilateral Nuclear Pacífica

Com o propósito de gerir e aplicar o SCCC foi estabelecido, formalmente, em dezembro de 1991, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC): uma agência regional, de natureza jurídica internacional, formada pelo esforço técnico-científico de argentinos e brasileiros. Historicamente, tanto o Brasil como a Argentina desde os anos 60 e 70 mantiveram acordos de salvaguardas com a AIEA. O Brasil havia assinado acordos de cooperação com os EUA e com a Alemanha (Acordo Nuclear Bilateral

Nuclear, de 1975) e a Argentina também assinada acordos com os EUA, a Alemanha, a Suíça e o Canadá.

Tais Acordos reconheciam situações de cooperação e não cobriam materiais nucleares de cada programa nuclear autônomo em cada um dos dois países. Com a fundação da ABACC todos aqueles programas tornaram-se cobertos pelas salvaguardas estabelecidas no Acordo Bilateral Nuclear, sob controle do SCCC e verificado pela ABACC (ALVIN, MAFRA; RAFFO, 1997).

ABACC representou sólida garantia para o uso pacífico da energia atômica: as instalações e os materiais nucleares de ambos os países estariam sob a jurisdição da ABACC e da AIEA. Dessa forma, o Acordo Bilateral Nuclear e os mecanismos de verificação da ABACC significariam que outras duas convergências diplomáticas mostravam que havia um novo modelo de cooperação bilateral nuclear:

- a) a assinatura do Acordo das Quatro Partes ou Acordo Quatripartite (de Dezembro de 1991, que entraria em vigor em Março de 1994) entre a Argentina, o Brasil, a ABACC e Agência Internacional Energia Atômica (AIEA);
- b) a ratificação do Tratado de Tlateloco, criando legitimidade, transparência e construção de confiança mútua, no âmbito do regime internacional de não proliferação.

O funcionamento do Acordo Quatripartite propiciou a ABACC tempo necessário para se constituir com papel similar à EURATOM, sem os laços que a organização europeia mantinha com a AIEA. A propósito, a EURATOM falhou – enquanto que o sistema de verificação da ABACC teve sucesso, no que se refere ao uso pacífico da energia atômica, na medida em que a França era contrária à supervisão transnacional de seu programa nuclear e, finalmente, explodiu a sua própria bomba atômica. Segundo o especialista argentino Juan Pablo Milanese, o sistema de inspeção da EURATOM fracassou e perdeu seu estatuto supranacional ao ignorar as novas áreas de cooperação e integração nucleares dentro da Europa.

O fracasso da EURATOM e o sucesso da ABACC, em termos de sistema de controle e verificação, deveram-se à intrincada estrutura da EURATOM, diferente da simples estrutura da ABACC (MILANESE, 2003). Finalmente, a ABACC é, ao mesmo tempo, uma organização bilateral de verificação e de não proliferação. Originalmente, a ABACC foi formulada sob a

inspiração da EURATOM, em termos de função de verificação das salvaguardas. Porém, a EURATOM não é uma organização de não proliferação¹⁰⁴.

Com o Acordo Quatripartite segue-se a institucionalização do sistema de verificação trilateral:

- a) o processo de verificação da ABACC é feito sobre as instalações e os materiais nucleares do Brasil e da Argentina;
- b) a AIEA verifica as instalações de ambos os países;
- c) a AIEA verifica e controla as atividades da ABACC e que são realizadas conjuntamente com a ABACC.

Os custos de verificação da AIEA e da ABACC são pagos pelos dois países. Para completar esse quadro do regime de salvaguardas regional, em sessão especial da Conferência Geral da OPANAL (Cidade do México, Agosto, 1992), Brasil e Argentina propuseram emendas aos artigos 14, 15, 16 e 19. Esses artigos haviam sido aprovados na última Conferência Geral da OPANAL (Maio de 1993), designados a atualizar requerimentos de relatórios, procedimentos e mecanismos de inspeções especiais.

4.3.6 Índice de Verificação ABACC (IVA)

Oficialmente, a ABACC começou seu funcionamento em Julho de 1992: sua sede foi estabelecida em 9 de Dezembro de 1992 ao mesmo tempo que seu quadro de funcionários era selecionado. Para uma visualização desse processo de formação da ABACC recorreremos ao quadro onde se pode observar ao que chamaremos de **ÍNDICE DE VERIFICAÇÃO ABACC (IVA)**.

Processo do IVA

- 1) inicialmente, a ABACC recebe inventário com declarações de todo material nuclear existente nos dois países, através de suas respectivas Comissões Nacionais (ANs): CNEN-Brasil e CNEA-Argentina;
- 2) o inventário dá entrada no Banco de Dados no qual estabelece-se procedimento sistemático consistente com o Código 10 da parte geral dos Arranjos Subsidiários da AIEA, ratificados pelo Acordo Quatripartite; o inventário de verificação é planejado e executado;

¹⁰⁴ Entrevista com Orpet Peixoto, orpet@abacc.org.br , (28 nov. 2008).

- 3) a ABACC convoca os técnicos brasileiros para executar inspeções na Argentina e técnicos argentinos para inspecionar instalações brasileiras;
 - 4) ABACC recebe informações sobre as estruturas das instalações fornecidas por um Questionário Técnico (QT) de cada instalação;
 - 5) ABACC examina os QTs e executa as verificações;
 - 6) as Autoridades Nacionais (ANs) notificam as variações dos inventários que são colocados no Banco de Dados da ABACC;
 - 7) após a verificação inicial estiver completa, ABACC planeja e executa a específicos e amostras de materiais nucleares mais tarde examinados em Laboratórios (selecionados pela ABACC) fora das amostras do país de origem.
- Periodicamente a ABACC envia resultados verificados às ANs;. Com base nos QTs e nos resultados das inspeções verificadas, a ABACC envia Manuais de Implementação (MIs) para cada instalação.

Source: ABACC Annual Report, *Brazilian Argentinean Agency on Accountancy and Control, ABACC* (Rio de Janeiro, 1993), p. 12

Durante o processo do IVA, podem-se observar três fases distintas:

Primeira Fase (1992-1994):

ABACC inicia o processo de implementação do SCCC de todos os materiais nucleares em todas as instalações nucleares que não são cobertas pelas salvaguardas da AIEA. Após entrada em vigor do Acordo Quatripartite (1994), a ABACC e a AIEA começam a aplicar conjuntamente as salvaguardas. Ao final de 1992, a ABACC tinha recebido os TQs de 53% das instalações dos dois países e ao final de 1993, 94% das instalações dos dois países tinham sido verificadas (ABACC, 1994).

Segunda Fase (1995-1999):

Esta fase representou os esforços devotados a implementar os mecanismos de coordenação entre a ABACC e a AIEA. A implementação da aplicação das salvaguardas sob a proteção dos Acordos Bilateral e do Quatripartite, incluíam os setores de Contabilidade, de Operações, de Planejamento, de Avaliação e Apoio Técnico. Dois especialistas eram designados para cada um desses setores, um de cada nacionalidade. No seu quinto aniversário (1997), o IVA passou a ser melhor coordenado. Em 1998, cooperação técnica foi assinada com a AIEA (Guia para a Coordenação de Rotina e Inspeções Ad-hoc, 25/5/1998) e em 1999 com a EURATOM (10/02/99) (ABACC, 1997).

De 1995 a 1998, novo índice de verificação foi adicionado: a Verificação Não-Anunciada começa a ser aplicada somente no Brasil, no Laboratório de Enriquecimento Isotópico (LEI), sob o Acordo Bilateral, que incluía verificação da Sala das Cascatas. Mil novecentos e noventa e nove representou um ano decisivo para as atividades da ABACC. As

salvaguardas no mundo mudaram, Brasil e Argentina passaram por dificuldades econômicas e a ABACC recebeu das autoridades nacionais (ANs) a reafirmação de seu trabalho inovador. O Protocolo Adicional do Acordo Quatripartite definiu a participação crescente e relevante da ABACC em suas atividades relacionadas (PEIXOTO et al, 2007).

Novo Acordo foi assinado com a CEE (Comissão Econômica Europeia) que formaliza a cooperação técnica abrangente com a EURATOM. Também foi assinado com o Departamento (Ministério) de Energia dos EUA (DOE) um importante apoio do Fundo de Não-Proliferação dos EUA, além de outros acordos de cooperação técnica como com a França, República da Coreia. Um técnico da ABACC foi indicado para fazer parte do Comitê da AIEA que aconselha o Diretor Geral na área da integração das salvaguardas. ABACC participou de reuniões sobre sistema de salvaguardas regionais com o objetivo de implementar o TNP em países não signatários do mesmo regime internacional.

Terceira Fase (2000-2007)

Os bem elaborados Relatórios da ABACC sofreram mudanças de formato, com textos agora coloridos e escritos em três línguas: português, espanhol e inglês. A cooperação técnica internacional multiplicou-se e as Verificações Não-Anunciadas foram reforçadas por métodos e técnicas sob os arranjos da ABACC/AIEA durante verificações anunciadas e não anunciadas. Em 2002, ABACC completava 10 anos de atividades e a Fábrica de Enriquecimento de Urânio de Resende começava a ser construída.

Por essa razão iniciou-se intercâmbio de informações para análise entre autoridades da AIEA e autoridades do governo brasileiro (ABACC, 2002). Sobre a Planta de Enriquecimento de Urânio de Resende, a AIEA apresentou um projeto inicial em relação ao método de salvaguardas do primeiro módulo da instalação. O método levou em consideração as condições limítrofes estabelecidas pelas duas Agências (ABACC e AIEA) um ano antes. Em abril de 2003, a AIEA sugeriu a inclusão de novas condições limítrofes para o procedimento executado, alargando o escopo aplicado antes somente para o Módulo I. Como resultado, o método de salvaguardas aplicável para as primeiras duas cascatas do Módulo I foi estabelecido. A principal questão era a de verificar se havia ou não havia qualquer material (enriquecido) por detrás dos painéis (BRIGAGÃO, 2008).

Em maio de 2004, o jornal Washington Post anunciou que o governo americano e a AIEA pressionavam o governo brasileiro para assinar o Protocolo Adicional do TNP. O que o Protocolo Adicional indica é a permissão de experts da AIEA de executar inspeções não anunciadas em qualquer instalação que produz urânio enriquecido. A AIEA propôs ao

governo ter acesso a informações completas sobre tecnologias de enriquecimento de urânio e acesso irrestrito 24 horas ao dia em qualquer lugar do território considerado suspeito, incluindo escritórios públicos e residências de técnicos envolvidos com o programa nuclear.

O Presidente Lula recusou a inspeção alegando que as tecnologias disponíveis no país poderiam ser copiadas em caso de inspeção. Para a AIEA o projeto do reator nuclear da Marinha (Aramar) e a opção do governo brasileiro de enriquecimento de urânio abaixo de 5% anulava qualquer possibilidade de seu uso para fins bélicos.

Com a transferência do projeto de urânio enriquecido por ultracentrifugação de Aramar para a Planta Nuclear de Resende, sob a autoridade das Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) foi adotado a solução tecnológica do banheiro público francês - *pissoir*: máquinas ultra centrífugas foram arranjados em linhas que funciona entre telas colocadas trinta centímetros acima do piso, onde poderiam ser vistas e monitoradas durante a entrada e saída do urânio hexafluorido (UF₆). O *Pissoir* foi aprovado previamente pela AIEA e ali foram instaladas câmaras para monitorar as passagens 24 horas ao dia. Foi também garantido o direito de inspeções anuais, inspeções previamente anunciadas e não anunciadas em todas as instalações nucleares brasileiras¹⁰⁵.

A experiência exitosa do Brasil ajudou a reduzir os custos das ultra-centrífugas e incrementar a eficiência energética. Ainda assim quando o governo norte-americano tomou ciência da Planta Nuclear de Resende pressionou a AIEA para postergar ou mesmo evitar o fim da construção. O aspecto central de todo esse caso é que o Brasil tem credenciais para tornar-se ator global no bilionário mundo do mercado do combustível nuclear e não continuar a ser somente exportador do mineral bruto. No caso, o Brasil e a Argentina estão implementando um projeto assinado pelos presidentes Lula e Cristina Kirschner com o propósito de criar uma empresa binacional que irá enriquecer urânio e competir no mercado global.

As suspeitas levantadas pela recusa do governo brasileiro para permitir verificações fez com que o governo Lula buscasse apoio político interno. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, o acesso de inspetores da AIEA à Planta Nuclear de Resende implicaria na possibilidade de copiar a tecnologia industrial. Assim, argüiu-se sobre o acesso limitado a fim de evitar verificações não anunciadas. Para o governo, não há explicações viáveis para nivelar os procedimentos tecnológicos levados adiante pelo Brasil

¹⁰⁵ O Presidente da AIEA era então o Dr. Hans Blix que foi inspetor da ONU no Iraque antes que esse país foi invadido por tropas norte-americanas e coligadas.

com as salvaguardas solicitadas pela AIEA a países com produção clandestina de energia nuclear.

Quarta Fase (2007-2009)

Com os ataques terroristas de 11 de setembro, o Protocolo Adicional assinalou casos onde possam haver instalações nucleares não declaradas. Na arena tecnológica cada um protege seu conhecimento e a eficiência brasileira é maior comparada com outros países, especialmente, relativo à resistência de equipamento: as ultra-centrífugas tradicionais tem um eixo de suporte e desde que elas rodam em velocidade supersônica, o cansaço do eixo é enorme. As ultra centrífugas brasileiras não usam esse suporte, mas levitam sobre um campo magnético reduzindo a fricção e propiciando maior resistência para o equipamento.

Segundo o Comandante Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, a posição do governo brasileiro em relação às inspeções da AIEA deveria ser respeitada. Segundo ele, o Centro Tecnológico da Marinha-Aramar é a única instituição militar no país associada ao setor nuclear, inspecionado pela AEIA. O objetivo das negociações brasileiras é que as inspeções não venham a comprometer as pesquisas desenvolvidas até agora. Os inspetores podem verificar a qualidade do urânio e não o equipamento onde esse urânio é produzido. O governo justifica que a segurança dos segredos tecnológicos é a prioridade. Após especulações e negociações houve acerto entre o Brasil e a AEIA e a Planta Nuclear de Resende foi reaberta para a inspeção e o programa continuou dentro das salvaguardas da ABACC e da AEIA.

A despeito do fato de que o episódio do *Pissoir* gerou desconforto e desconfiança, a aplicação das salvaguardas continuou a ter papel fundamental. Segundo Peixoto, Gonzalez, Elias Palácios e Lefebvre “o princípio de aplicação das salvaguardas com eficiência e eficácia, as requisições de ambos os países e agências para usar o mínimo esforço enquanto a aplicação das salvaguardas, torna a coordenação complexa e algumas vezes difícil... mas significativos avanços foram feitos na coordenação entre as organizações” (PEIXOTO, 2007). Durante o período compreendido entre 2005-2007, a ABACC continuou a criar novos e mais sofisticados mecanismos de verificação dos sistemas nucleares dos dois países.

Novos métodos e progressos na aplicação das salvaguardas, como a inspeção notificada de curto prazo (*Short Notice Random Inspection*) estão sendo aplicados na produção do combustível e na conversão das usinas, implementando a comunicação midiática, otimizando a disponibilidade dos inspetores durante as missões de salvaguardas e propiciando formas mais rápidas para a discussão das atividades de verificação. Também novas

metodologias e unidades de equipamento para salvaguardas estão usadas e a ABACC tem desenvolvido sistema de vigilância tomada de foto de curto intervalo (short picture taking interval, PTI) em cooperação com o Departamento de Energia dos EUA (DOE) (ABACC, 2007).

4.3.7 Lições Valiosas

A cooperação para a construção de mecanismos de confiança mútua na área nuclear tem sido considerável entre Brasil e Argentina, graças, em grande parte, ao trabalho desenvolvido nos últimos 30 anos pela ABACC. Essa cooperação serviu como fundação para obter a credibilidade internacional, embora tal reconhecimento é pouco visível pela comunidade internacional no campo da não proliferação nuclear. Assim mesmo tal cooperação assegurou o acesso ao MTCR – Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – com novos programas nas áreas aeroespacial, submarina e de emprego de tecnologia nuclear.

O resultado positivo dessa política regional de confiança mútua nuclear não deixa de ser uma referência inspiradora para regiões que necessitam de mecanismos de verificação com base em confiança mútua e de transparência. Pensamos aqui nomeadamente nos casos do sul da Ásia, onde Índia e Paquistão disputam, cada qual com seu poderio de armas nucleares, hegemonia de poder. No caso da região da Ásia em que Coreia do Norte, com seu regime ultra fechado e ditatorial insiste intimidar vizinhos, como a Coreia do Sul. No caso do Oriente Médio, situação bem mais complexa e com dificuldades que não param de crescer: pensamos aqui no caso do Irã que se encontra sob pressão da comunidade internacional quanto ao seu programa nuclear, crescentemente sem um resultado com base na confiança mútua e o de Israel, que com todo seu direito de existência, mantém um programa nuclear secreto e com disponibilidade de manter um respeitável arsenal de armas nucleares.

O modelo regional desenvolvido pela Argentina e pelo Brasil adquire uma enorme efetividade e transparência que consolida, mais de que qualquer outra região, a Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina. Essa perspectiva deveria propiciar à região maiores benefícios do sistema global de não proliferação. O ponto que nos parece fundamental dessa efetividade da política é a excepcional operacionalidade do desempenho e da aplicação de salvaguardas que a ABACC realiza bilateralmente sobre instalações e equipamentos nucleares em coordenação com a AEIA e com as Autoridades Nacionais (ANs).

Nos últimos 15 anos, a ABACC tem realizado uma excepcional atividade de verificação e de esforço de emprego de mão-de-obra ultra-qualificada para a verificação das

instalações (materiais e equipamentos) que não deixa qualquer margem de dúvida sobre sua efetividade e grau de excelência em termos de verificação. Diante desse quadro de referência tivemos a ideia de levantar dados e sistematizá-los a fim de criar o que aqui denominamos de **Índice de Verificação ABACC:**

ÍNDICE DE VERIFICAÇÃO ABACC (IVA)

1993-2008*

	Brasil	Argentina	Total
Verificação do Inventário Físico (PIV)	361	426	787
Verificação DIQ (DIV) **	36	19	55
Verificação Provisória/Intermediária***	378	391	769
Verificação Não anunciada	51	01	52
Total de Verificações	826	837	1 663
Esforço de Verificação (inspetores/dia) ****	1 541	2 997	4 538
Disponibilidade (inspetores/dia)	3 615	6 066	9 707

*Durante 1993 e 1994 no Relatório da ABACC, o IVA não estava disponível, formalmente, e começa aparecer a partir de 1995.

**DIQ – Questionário de Informação de Projeto; DIV – Verificação de Informação de Projeto.

*** No Relatório ABACCC 2008 houve mudança de nomenclatura para Verificação Intermediária

**** Esforços de Verificação incluem a manutenção de atividades sobre equipamentos de salvaguardas que implicam a dedicação de 7 inspetores-dia na Argentina e 5 inspetores-dia no Brasil

A singularidade do **IVA** pode ser identificada através das seguintes características:

- 1) o Índice de Verificação ABACC é executado bilateralmente em instalações nucleares no Brasil e na Argentina: técnicos brasileiros verificam as instalações argentinas e técnicos argentinos verificam as instalações brasileiras;
- 2) não há distinção entre instalações civis e militares, todas elas são verificadas e tal característica é algo *sui generis* comparado com o resto do mundo;
- 3) o IVA é um sistema de verificação permanente, com um corpo de funcionários técnicos e de infraestrutura talvez somente encontrado em países muito desenvolvidos tecnologicamente;
- 4) o IVA é executado através de quatro tipos, os quais somam 104 verificações/ano, durante o período entre 1995-1008. O critério básico é:

- 4.1 esforço de verificação/inspetores-dia, incluindo a manutenção de atividades sobre os equipamentos de salvaguardas, o que implica na dedicação de 7 inspetores-dia na Argentina e 5 inspetores-dia no Brasil e;
- 4.2 disponibilidade em termos de inspetores-dia.
- 5) o IVA é uma metodologia intensiva e uma prática que é transformada em um acervo de políticas técnico-científicas de alta responsabilidade e acurácia: verificação nuclear de qualidade assegurada (*quality assurance*) (PEIXOTO, 2002);
- 6) finalmente, todo o processo do IVA passa pela coordenação articulada entre as Autoridades Nacionais (ANs), a ABACC e AIEA executadas nas instalações nucleares, civis e militares, do Brasil e da Argentina: é um fenômeno político (e sociologicamente significativo) *sui generis* e um empreendimento nunca visto em qualquer outro lugar do mundo.

Surpreendentemente, durante as três últimas décadas, a Argentina e o Brasil passaram de uma posição de rivalidade e relações tensas em relação a concepções de segurança regional para uma gradual, equilibrada e efetiva cooperação politico-diplomática e que criou uma arquitetura extremamente inovadora e *sui generis* na área da não proliferação e do desarmamento nuclear.

Dessa forma, a preocupação com a estabilidade regional tornou-se um objetivo privilegiado para ambas as políticas externas. Elas criaram uma sólida e estável base para a segurança nuclear regional. A cooperação com base na confiança mútua é aqui entendida no sentido de que os dois países se colocaram diante da prova internacional e através da cooperação bilateral deixaram de provocar dúvidas sobre o uso pacífico da energia nuclear e sobre questões do uso dual da tecnologia e puderam assim ter acesso ao regime tecnológico dual e ao regime de não proliferação de maneira transparente e cooperativa.

O entendimento de que o desenvolvimento de mecanismos de confiança mútua serviria para criar um ambiente adequado para maior cooperação entre dois países parece constituir-se em garantia para a estabilidade regional, simultaneamente visto como uma base sólida para a credibilidade internacional sobre seus programas nucleares tornando possível o acesso a sofisticadas tecnologias no mercado internacional. Dessa forma, Brasil e Argentina colocaram-se na posição de ou, integrar-se a esse regime e, conseqüentemente, participar de seus benefícios, ou permanecer fora dele, sendo sujeito a todas as suas restrições e sanções.

Em termos do processo de consolidação da confiança mútua, poder-se-ia afirmar que Argentina e Brasil e, particularmente, a ABACC criaram uma arquitetura política, diplomática e técnica, através de um muito bem e sofisticado articulado sistema de cooperação com base na confiança mútua. Essa arquitetura tornou-se real e concreto em que, por um lado, a ABACC exerce essa prática exitosa de verificação e, por outro lado, esse regime de não proliferação bilateral é considerado aberto e transparente em seus propósitos.

O Acordo Bilateral Argentina-Brasil para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear institucionaliza o controle e a verificação de todos os materiais e instalações que ultrapassam o escopo jurídico do próprio regime de salvaguardas do TNP. O fato é que alguns países do TNP com material nuclear militar somente submetem seus materiais e instalações por eles mesmos declarados. O Acordo Bilateral juntamente com as cláusulas do Acordo Quatripartite inauguram um modelo de verificação (ABACC) extremamente eficaz e inovador.

A ABACC estabelece seus próprios mecanismos de controle e verificação que é, ao mesmo, bilateral-regional e, dentro das salvaguardas da AEIA, multilateral. É um modelo, portanto, que distingue-se pela garantia de um mais eficiente modelo de verificação, na medida em que um vizinho pode melhor verificar seu vizinho - dentro da velha fórmula “vizinho observando vizinho”(ALVIM, MAFRA; RAFFO, 1997). Além disso, ele passa a ser mais universalista, porque ele é mais compreensivo em suas verificações de salvaguardas do que o atual regime de não proliferação com base no TNP.

Nesse novo mundo de administração global de recursos compartilhados, alguém poderia observar que convergente política regional, tal como desenvolvida pela Argentina e Brasil é excepcionalmente cooperativa e sugere, com uma boa dose de realismo, que poderia servir de referência e até mesmo de modelo para casos de rivalidades conflitivas como no caso Hindu-Paquistão, assim como para o mais complexo conflito regional - com efeitos internacionais – como o do Oriente Médio.

Sobre o conflito Indo-Paquistão, o sistema de verificação ABACC pode ser colocado em perspectiva de comparação com a experiência da região asiática. O Acordo Nuclear assinado entre os EUA e Índia tornou-se consideravelmente crítico. No caso hindu as salvaguardas do TNP legitimam o país que não assinou o TNP, tem bomba atômica e está em disputa com seu vizinho Paquistão. É o contrário do caso entre Brasil e Argentina: a política de confiança mútua construída pelos dois países constitui um mecanismo que serve como referência, como paradigma e como modelo para o caso da região Indo-Paquistanesa (RAGHAVAN, 2008).

Atualmente, é importante garantir o pleno funcionamento dos mecanismos de salvaguardas nucleares consagrados pelos acordos entre Argentina e Brasil. Pode-se também pensar de que modo esse modelo e experiência poderia se estender à toda a região da América Latina e, assim, criar a Agência LATINATOM. Tal Agência poderia complementar, com o método de verificação e confiabilidade para todo material nuclear existente na América Latina, o sistema de não proliferação regional, com base no Tratado de Tlaelolco e sua execução realizada pela OPANAL. Esse sistema regional poderia adquirir uma efetividade e transparência, além de consolidar a Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina, propiciando maiores e melhores benefícios e poder de barganha vis-à-vis o sistema global de não proliferação e desarmamento nuclear. Alguns objetivos dessa possível e future organização, cooperativa e integrada, pode indicar alguns benefícios:

- a) aumento permanente dos aspectos relacionados à segurança nuclear (industrial e radioproteção);
- b) aumento dos aspectos relacionados a efetividade, incluindo a otimização operacional dos custos e;
- c) apoio mútuo em situações de urgência e emergência de acidentes nucleares, o que equivale trazer à colaboração dos aspectos relacionados à Defesa Civil.

Tais possibilidades de concretização adquirem maior sentido na medida em que haja maior estabilidade e envolvimento da sociedade civil nessas questões, através de organizações sociais e da participação do Congresso na discussão não só das leis necessárias a sua consolidação, mas também na inclusão dessa área como política pública. Fatores como contiguidade, vizinhança são fatores úteis e pragmáticos para se alcançar níveis mais altos de solidariedade, mas particularmente, a transparência comum, verificação e política de construção de confiança mútua. Essa cooperação regional permite a consecução de um compromisso de maior integração e oferece um instrumento a fim de preencher projetos de integração regional.

4.4 MISSÕES DE PAZ: O MULTILATERALISMO COMBATENTE DO BRASIL¹⁰⁶

4.4.1 Política Multilateral das Missões de Paz

A participação brasileira em Missões de Paz ocorre desde os primórdios de sua existência e oferece, pelo menos, duas possibilidades de síntese e outros dois recortes analíticos¹⁰⁷.

Em termos de nosso objetivo, essas características corresponderiam ao detalhamento do tema de interesse particular para a inserção internacional de paz e segurança do Brasil: ações positivas em prol da paz e da segurança da comunidade internacional, o que expressa, em maior ou menor grau, as suas posições.

O tema das missões internacionais de Paz da ONU serve, ainda, como uma lente que concentra num só assunto, a riqueza e a complexidade da trajetória e das alternativas político-diplomáticas brasileiras.

Nossa participação em Missões de Paz da ONU tem longa trajetória, simplificadamente, tratada em nossas relações com a Liga das Nações e, mais tarde, com a

¹⁰⁶ Publicado na Revista *Pensamiento Próprio*. Buenos Aires: Edição Especial CRIES – North-South Institute, ano 12, n. 25, jan./jun., 2007, p. 65-83. A nova versão com o objetivo de obter o doutorado direto na UFRGS/PPG-Ciência Política sofreu revisão, atualização, expansão em função de mudanças que se operam na atual gestão do Ministério da Defesa e da Política de Defesa, com nova legislação que proporciona ampliar e aprofundar a reforma no arcabouço de toda a política de defesa. Originalmente, o artigo foi escrito em co-autoria com Fernanda Fernandes, bacharel em Relações Internacionais, Universidade Candido Mendes.

¹⁰⁷ Veja as principais contribuições que tratam desse assunto. Ver Afonso J. Sena Cardoso. *O Brasil nas operações de paz as Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudos Estratégicos, 1998; Paulo Roberto C. Tarrise Fontoura. *O Brasil e as operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudos Estratégicos, 1999; Paulo Roberto C. Tarrise Fontoura. *O Brasil e as operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudos Estratégicos, 1999; Sérgio Aguilar. “A Participação do Brasil em Missões de Paz”. In: Aguilar, Sérgio (org.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005, p. 19-51; Domício Proença Júnior “Enquadramento das missões de Paz nas teorias da guerra e da polícia”. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2004, p. 33-100; Clóvis Brigagão. “Notas Exploratórias sobre a Concepção Multidimensional das Missões de Paz”. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2004, p.101-109; Sérgio Aguilar. “As Forças de Paz do Brasil: Balanço”. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Brasil e o Mundo – novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, 2002, p. 363-446; João Marcelo Borges e Renato Couto Gomes. “Notas sobre as Missões de Paz da ONU”. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.) *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2002, p. 303-328. Uma fonte documental de interesse sobre o assunto é a coletânea *Brazil in the Security Council 1998-1999*, editado pelo Ministério das Relações Exteriores. Em 2009, DPHDM (Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha), publicou cujo autor é Paulo Roberto Campos Tarrise da Fontoura. *Brasil: 60 Anos de Operações de Paz*, Rio de Janeiro, DPHDM, 2009, 1ª ed, em que traça um panorama geral desde a fase pioneira até às forças multidimensionais, como são a da MINUSTAH no Haiti. Seria útil contrastar essa produção com Oliver Tamsbottom; Tom Woodhouse. *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. Santa Barbara, Ca: ABC-CLIO, 1999. Também ver *Annual Review of Global Peace Operations*, A Project of the Center on International Cooperation/NYUniversity, 2008 (ver também 2007 e 2006)

ONU, em especial. Mesmo após a sua retirada da Liga das Nações, o Brasil continuou a participar das diversas iniciativas em prol das soluções pacíficas.

Até mesmo em reconhecimento de seu papel mediador, o Brasil foi convidado a integrar a equipe de quatro dezenas de pessoas, enviando um oficial da Marinha para a Comissão da Liga das Nações na região de Letícia, fronteira contestada entre Peru e Colômbia, entre 1933-34 (VARGAS, 2000).

Quanto à ONU, o Brasil participou da Conferência de fundação em São Francisco, em 1948 e, até antes, participara da Comissão das Nações Unidas para os Balcãs, entre 1947-1951.

4.4.2 Revisão Histórica e Política das Missões de Paz

Historicamente, vale contextualizar as Missões de Paz da ONU (WOODHOUSE; TAMSBOTTON, 1999). Há o período nascente (1946-1956) em que a própria concepção de um tipo de intervenção teve lugar, seguido de um período de afirmação (1956-1967), em que o envio das Missões de Paz destacava-se no cenário internacional como alternativa multilateral em um momento de exacerbada bipolaridade.

A esse período em que Forças Armadas e forças policiais foram empregues no terreno, seguiu-se o período de dormência (1967-1973) em que não foram realizadas Missões de Paz de qualquer tipo.

Houve, então, o período de ressurgência (1973-1978), restabelecendo a preeminência das Missões de Paz como ferramentas internacionais de suporte a iniciativas de paz e processo de pacificação, mas que produziu um regime quase contínuo das mesmas Missões, marcando um período de estabilidade (1978-1988).

A partir daí assiste-se ao período de Missões de Paz do tipo multidimensional. O fim da Guerra Fria e o reconhecimento da necessidade de dar conta de conflitos intra-Estatais e de emergências humanitárias redesenharam as Missões de Paz em, praticamente, todos os seus aspectos.

Elas passaram de missões de interposição entre Estados para missões dentro dos Estados, de simples missões de interposição e segurança para a gestão de segurança e da ordem pública, e de arranjos genéricos para estruturas multi-agências.

Mais da metade das Missões de Paz realizadas pela ONU tiveram lugar a partir de 1989: 37 em contraste com 17 até ano desde 1956. Somente em 1998, a ONU empregou mais tropas e consumiu mais recursos que nos quarenta anos anteriores.

Na tentativa de responder aos desafios da nova realidade internacional, o Secretário-Geral Boutros Gahli publicou em 1994, Agenda para a Paz, que foi profundamente revisto em 1995. Apesar de sua repercussão e ambição, acabou servindo apenas para marcar algumas ênfases sobre tipo das operações, sem conseguir, infelizmente, dar conta dos desafios de Missões concretas.

O Relatório Brahimi, de 2000, realizado por uma ampla Comissão a pedido do Secretário-Geral Kofi Anan, apontou na direção de reformas mais consistentes pelas quais a ONU poderia tratar melhor com as Missões de Paz. Os requisitos técnicos e a ambição das metas políticas das Missões de Paz, à luz das experiências da década de 90, colocariam restrições inéditas à participação dos Estados-membros, até aqui consideradas como de acesso universal.

4.4.3 A Tradição do Brasil nas Missões de Paz

Dentro desse breve histórico, o Brasil participou de 26 das 54 Missões de manutenção da paz, embora só tenha participado em 12 das 38 desde o fim da Guerra Fria. A primeira inserção brasileira coincide com a aplicação inaugural desta modalidade de ação em 1956, no Sinai e na Faixa de Gaza (UNEF I, Força de Emergência das Nações Unidas).

O Brasil consta como um dos dez maiores contribuintes para as Missões de Paz e entre 1989 e 2004 foi considerado o nono maior participantes deste tipo de operação, com o envio de quase 30 mil pessoas. O Brasil só passou a participar das Forças Multinacionais da ONU, que detém mando coercitivo, a partir de 1999 no Timor Leste (UNAMET, Missão das Nações Unidas no Timor Leste), onde contribuiu com um destacamento de aproximadamente 100 policiais do Exército e agora, com Comando Militar da MINUSTAH com o emprego de um contingente de cerca de 2020, mais a Companhia de Engenharia (250), com o total de 2 270 militares.

Sem embargo, o Brasil tem cedido oficiais de suas Forças Armadas para serviços junto ao Quartel Geral do Departamento de Operações de Paz (HQ/DPKO), em Nova Iorque. Também, a ta. Sub-Chefia do Estado Maior do Exército vem desenvolvendo um programa capaz de atender às necessidades de preparo das Forças de Paz do Brasil, mais tarde substituída pelo CIOP PAZ, que mantém hoje no Rio de Janeiro a infraestrutura e logística de toda a formação de preparo para as operações de paz do Brasil¹⁰⁸

¹⁰⁸ Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.ciopaz.eb.gov> ou www.cotter.eb.mil.br>. Acesso em: 15 nov. 2010.

A participação brasileira em Missões de Paz é consistente à luz dos princípios de igualdade das nações e apoio a soluções pacíficas que pautam a sua política externa. Há uma distinção brasileira nessa participação: ao contrário de outros Estados, o Brasil claramente privilegia as regiões que sua política externa considera prioritárias, como as Américas e a África, emprestando a substância da ação com conceito de entorno pacífico e sua vizinhança.

Em termos mais específicos, a ausência da participação brasileiras nas Missões de Paz mais salientes tem contrastado com sua atuação expressiva e pioneira quando da introdução da ferramenta das Missões de Paz.

Há quem entenda esta relativa ausência como ponto negativo para o atendimento do pleito brasileiro por um assento permanente no ampliado Conselho de Segurança da ONU. O contraste com o engajamento argentino, que estabeleceu o primeiro centro de treinamento em Operações de Paz da América Latina, e que tem participado, sem exceção, de todas as Missões de Paz desde 1955, poderia ser entendido como fazendo parte de uma ambição argentina pelo mesmo assento.

Do ponto de vista de um entendimento baseado em regimes, é possível compreender a participação brasileira como uma afirmação de maturidade e parte de um posicionamento deliberado em esforços de cooperação. Expressa, dessa forma, participação plena no sistema internacional de paz e segurança e uma fora de sustentar esse relacionamento.

Contribui com a participação em missões em troca de uma voz distintiva nos assuntos internacionais. De fato, o pleito brasileiro por uma cadeira permanente no CSONU seria o resultado do desejo de uma inserção diferenciada na política internacional.

Do outro ponto de vista, a participação brasileira se soma aos esforços de construção de alianças. Expressa uma prioridade para arranjos multilaterais, a fim de minimizar a preeminência de um único Estado no sistema ou que sobreponham interesses unilaterais no arranjo internacional.

Isto se aplica, com maior ênfase, na grande aliança que é a própria ONU. Admite, ainda, a OEA, e de fato pode vir a encontrar formas de articulação regional e sub-regional quando isto for oportuno, através dos novos fóruns como o Grupo do Rio, agora a UNASUL e mesmo o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Aqui podemos traçar algumas diferenças na contabilidade das diversas Missões de Paz em que o Brasil se envolveu, em função da inclusão ou exclusão das distintas categorias de missões internacionais.

O Exército, por exemplo, inclui em seu rol de Missões de Paz, a missão de observadores nos Balcãs (1948), bem como diversas outras missões de observadores. Essa não é a prática internacional, que segrega missões de observação das de manutenção de paz.

É preciso reconhecer a escassez de trabalhos sobre esse tema, embora existam alguns desbravadores em termos da ONU. Mesmo um levantamento inicial sobre a OEA confronta o analista com a necessidade de pesquisa primária e com a indisponibilidade de arquivo sistemático do Ministério das Relações Exteriores.

A participação brasileira em Missões de Paz pode ser percebida como coerente com os dois elementos críticos para sua entrada na Liga das Nações: os compromissos com soberania em assuntos internos e para com a necessidade de decisões multilaterais para qualquer recurso à força em assuntos internacionais.

Dessa forma, enfatiza-se a preferência, na medida do possível, e em princípio, por ações consentidas. Mas tem apoiado Missões coercitivas em tempos mais recentes, entendendo esse posicionamento como necessário para a construção e reforço de uma agenda multilateral em questões de paz e segurança.

Dessa forma, tanto impede o sobre domínio das grandes potências em atos unilaterais quanto assegura os termos que deseja e que propiciam uma maior liberdade de ação brasileira. Assim, a prioridade na opção de determinadas regiões e seu afastamento de algumas das missões mais midiáticas da ONU, podem ser visto como um ajuste, uma escolha de ênfase dentro de uma política continuada de aliança favorável aos arranjos de segurança coletiva.

É oportuno contrastar o período mais incisivo da ação brasileira junto à ONU, desde a rapidez para integrar a UNEG1 de 1956 a 1963. Neste mesmo período, as questões da Guerra da Coreia (1951-1954) e da República Dominicana (Missão na República Dominicana do Representante do Secretário Geral, DOMREP e a Força Internacional de Paz das Américas da OEA, 1965-1966), podem ser consideradas como marcos de uma orientação diversa, talvez determinada pelo exacerbamento da Guerra Fria.

No primeiro caso, apesar de preparativos em suas Forças Armadas, o Brasil declinou de sua participação ativa na Guerra da Coreia. Esse afastamento pareceu inconsistente com a pronta disponibilidade brasileira quando do chamado inicial para participações, mas expressava dúvidas com relação à oportunidade de um engajamento combatente, que demandava, pela Constituição brasileira de 1946, a declaração do Estado de Guerra com a Coreia do Norte (ARINOS FILHO, 2001).

No caso da República Dominicana, dúvidas semelhantes foram levantadas e afastadas, presumivelmente, pela proximidade geográfica, pela certeza do engajamento em condições de

maciça superioridade, e, portanto, com baixo risco de combate, e pelo peso que se atribuiu à questão ideológica do anticomunismo consagrado pela ditadura militar brasileira em apoio à ação dos EUA.

Na verdade, mais que uma Missão de Paz, parece-nos que o que ocorreu foi uma dessas clássicas intervenções americanas em seu espaço de hegemonia, como no caso da América Central e, particularmente, da República Dominicana.

Observa-se certo declínio na participação brasileira quando da retomada da ferramenta das Missões de Paz após a Guerra Fria, que atinge o seu ponto mais baixo no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Essa perspectiva política não deve servir para minimizar os desafios associados à capacitação para o desempenho em missões multidimensionais e até do fator custo, que poderiam explicar o declínio da participação brasileira em Missões de Paz.

O Brasil, mercê das metas acima delineadas, não parece se interessar em participações simplesmente simbólicas. É parte de sua política externa participar de maneira substantiva, mesmo quando esta participação toma a forma do envio de oficiais e especialistas em pequenos números.

Os requisitos associados a operações de paz multidimensionais, em geral, e a disponibilidade de uma força pronta para operações de paz, e particular (em inglês *stand by, high readiness*): são duas faces de real desafio à capacidade brasileira. As Missões de Paz multidimensionais apresentam um ponto de conexão que impõe uma relação mais intensa e operacional entre as vertentes das relações exteriores e da defesa do que foi e é a prática brasileira.

Os diversos arranjos de cooperação intergovernamental, em particular os resultados do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz de 1993, apontaram para a necessidade e decisões sobre a organização e perfil de pessoal para dar conta da nova realidade.

Uma vez mais, o período de implantação do Ministério da Defesa impede que se possa ter uma resposta mais clara sobre o sejam os arranjos considerados. Esta situação para explicar, de fato, tanto a relutância do Brasil em participar de missões nos anos recentes quanto o enorme esforço e peculiaridade com que se deu conta da decisão de participar na Missão do Timor Leste.

Além disso, o desafio conceitual e doutrinário das Missões de Paz multidisciplinares que ainda não havia sido enfrentado pelas Forças Armadas só irá ocorrer com a MINUSTAH no Haiti, a partir de 2004.

A questão, todavia, não tem sido objeto de debate público e tende a ser minimizada pela pouca participação brasileira em tempos recentes, num raciocínio circular. Há muito de orgulho nas afirmações da capacidade plena das Forças Armadas para quaisquer tarefas e pouco de uma avaliação informada de capacidades¹⁰⁹.

O desempenho brasileiro no terreno não tem sido apontado como fonte de problema, ainda que o caráter *ad hoc* de sua ação tenha sido reconhecido (BRIGAGÃO, 2008)¹¹⁰.

Em termos mais regulares, reconhece-se certas estruturas de carências dos contingentes brasileiros ainda ao longo dos anos 90 e até mesmo, agora, com todo o esforço que vem sendo feito, em termos de nova legislação: políticas, esperamos efetivas, para a reestruturar e reorganizar as Forças Armadas, dando à defesa sentido bem mais próximo ao que propomos aqui.

A Política de Defesa Integral, com seus iniciais investimentos, orientações de longo e médio prazos, do tipo *policies*, que vem sendo implementada pela gestão do Ministro Nelson Jobim se aproxima bastante, incrementalmente, em termos de criação dessas lacunas, dessas estruturas ainda arcaicas para uma Defesa Integral brasileira: Orçamento, Política de Compras (Aquisições de equipamentos) e Despesas Militares, gerais e específicas setoriais, dentro de uma concepção de política pública, tais como são políticas públicas de educação, de saúde, de segurança, e almejando construir a integralidade da defesa, dentro daquela concepção que Ricupero nos falava: o tripé da política externa, da defesa e do desenvolvimento.

As iniciativas decididas por lei executivas e aprovadas pelo Congresso (a Câmara dos Deputados mais atuante), cuja legislação reforma o antigo arcabouço das Forças Armadas, recompõe o papel dos militares, quase que ainda são predominantes na estrutura do Organograma do Ministério da Defesa. Consolida e reforça a presença das três forças: Aeronáutica, Exército e Marinha, cujo peso, influência e recursos estruturam esse predomínio militar dentro do Ministério da Defesa.

Abrir carreira civil para a Defesa, da contribuição, hoje muito valiosa e com produção bibliográfica bem disposta, da academia, das organizações civis de várias áreas interdisciplinares dos estudos e pesquisas em Relações Internacionais, Áreas Inter-e-Multidisciplinares, dos estudos de paz e segurança internacional, da prevenção, resolução e

¹⁰⁹ Uma iniciativa pioneira foi o Seminário *Inserção Internacional do Brasil* - Participação nas Missões de Paz, de 15-18 de Abril de 2002, Santa Maria, RGS, realizado pela 3ª. Divisão do Exército, com a participação da Faculdade Metodista de Santa Maria, RGS.

¹¹⁰ Aqui se fala sobre essa característica da cultura brasileira que forma e informa sempre a **Diplomacia voltada para a Paz**.

gestão dos conflitos internacionais, da construção de mecanismos de Confiança Mútua, da construção da Paz, oferecida pela Diplomacia Cidadã¹¹¹.

O Brasil, até então, havia declinado de tarefas no terreno, na operacionalidade da ação, pela falta de pessoal adequadamente preparado¹¹². A questão envolve o correto desenho do quadro de equipamento, pessoal, logística e convivência interdisciplinar das missões multidimensionais – como a experiência na MINUSTAH – para criar uma Missão de Paz, para o bom desempenho.

Um último ponto que gostaria de levantar aqui para o debate diz respeito à questão dos Custos das Missões de Paz. Bastaria fazer uma comparação básica, em termos de recursos disponíveis para as forças militares do mundo e para as Missões de Paz. A todo o momento a ONU e seus representantes, como foi Sérgio Viera de Mello, tem que sair de “pires na mão” para angariar fundos e passar, com muita dificuldade e diante do tamanho do conflito humanitário, às missões que fazem seu trabalho de campo para salvar vidas.

É um argumento econômico-fiscal sem muita imaginação. Revela uma dimensão surpreendente, dada a frequência com que é, **ainda**, trazido ao debate pelos que decidem a Política Externa e de Defesa, diante de decisões brasileiras.

De fato, a dimensão do dispêndio associado ao envio, por exemplo, de um Batalhão de 1500 pessoas é, bastante, relativamente pequena, da ordem de 100 milhões de dólares anuais. Compare-se com os gastos militares no mundo e chegaremos muito próximo da ilusão dos números.

Verdadeiramente, porém, essa não é avaliação e medidas corretas dos gastos envolvidos com as Missões de Paz.

O dispêndio em Missões de Paz é devolvido pela ONU ao país cedente de acordo com uma tabela fixa, a partir de uma cotização entre todos os Estados-membros da ONU.

¹¹¹ Ver a Primeira Coletânea de 28 textos inéditos preparados por estudantes de graduação e pós-graduação, criado pelo autor como Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon) e organizados pelo Coordenador do GAPCon, Clóvis Brigagão (UCAM) e por Valérie de Campos Mello (Senior Political Affairs/General Secretary, ONU). Diplomacia Cidadã - panorama brasileiro de Prevenção de Conflitos **Internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma/FKA, 2006. Trata-se da primeira coletânea de textos que analisam, contam casos, oferecem visões, teorias e metodologias voltadas- sob vários ângulos – para a contribuição dessa nova área interdisciplinar dos Estudos e Pesquisas da Paz (EPPAZ).

¹¹² O papel do CIOP PAZ é nesse sentido de vanguarda e vem preparando, operacionalmente, todo contingente das Missões de Paz do Brasil em termos de treinamento, simulação, uso de tecnologia de comunicação, avançada, para Missões de Paz e num ambiente caracteristicamente brasileiro, acompanhado de contribuições de outros contingentes internacionais e da própria PKO/ONU.

Como o Brasil é dos países que contribuem no **Grupo C**, dificilmente sua quota de participação será deste mesmo montante, e de fato dificilmente chegará a 1% do valor total de qualquer operação, que pode incluir, naturalmente, outras despesas.

As hipóteses disponíveis para avaliar a questão dos custos (de maneira oblíqua) são o de que o argumento do custo pareceria ter alguma validade somente para o fluxo de caixa, de baixa credibilidade, dada a dimensão da balança comercial brasileira, ou da dádiva e abandono dos equipamentos suplementares, fora da contabilidade da ONU, de uso exclusivamente brasileiro.

Assim, a continuidade do argumento do custo parece um elemento que desafia o que se pode obter pela análise dos dados disponíveis, hoje um pouco mais atualizados, embora não possuem a credibilidade e a sua sistematização para tornarem-se dados legítimos e representativos, dentro de uma lógica de pesquisa série e de base cientificamente equipada.

4.4.4 O Brasil, a MINUSTAH e o Haiti – Um Modelo Multidimensional

Pretendemos desenvolver através da utilização de dados da conjuntura – 2004-2006 – para analisar a política internacional que tem como cenário o Haiti¹¹³. Nosso campo de análise é o processo histórico-político (interno e internacional) do Haiti, entre no período que vai de 2004 – com a saída de Aristide do poder e a chegada da MINUSTAH até o final de 2006 e início de 2007. A prioridade será – pois o assunto é este – o emprego da Missão de Paz (MINUSTAH) e o papel da política externa – sobre questões de paz e segurança internacional e regional - da América do Sul, particularmente do Brasil e seus impactos na estabilidade e, o futuro desenvolvimento do Haiti. Gostaríamos de observar que, grande parte de nossa análise, é resultado do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho II, Governança Global e Transformações Pós-Conflitos, do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon), “o Haiti, a MINUSTAH e o Brasil”, a quem agradecemos pela análise e dados¹¹⁴.

4.4.5 O Haiti na Política Externa e de Defesa do Brasil

¹¹³ Análise de conjuntura é a análise que parte de elementos estruturais e fixa-se, num determinado momento de uma dada situação política (no caso situação de conflito), para analisar suas múltiplas inter-variáveis (política, econômica, social, internacional) a fim de oferecer quadro analítico que possa ser instrumento de conhecimento e impactos adotados por políticas públicas oriundas dessa convergência entre estrutura e conjuntura.

¹¹⁴ GAPCon, “Haiti, MINUSTAH e o Brasil”, Caderno GAPConflitos I, preparado pelo Grupo de Trabalho II do GAPCon, *Governança Global e Transformações Pós-Conflitos*, coordenados pelo professores Flávio Rocha de Oliveria (USP), Thiago Rodrigues (FASM) e Gilberto Rodrigues (UniSantos) e estudantes da Faculdade Santa Marcelina, SP.

É relevante levantar alguns dados – e fazer breve análise - sobre o período que se inicia com a eleição de Jean Bertrand Aristide, em 1990. Apoiado pelo movimento político-social *Lavalas*, Aristide parecia comandar a implantação de necessárias reformas: combate à vasta corrupção, presente na cúpula político-militar; a reversão do processo de privatização de duas empresas estatais, além de promover a separação entre o Exército e a Polícia, cumprindo exigências constitucionais (1987).

Essas propostas de reforma levaram a reação de grupos da elite econômica e política do Haiti. O embate transformou-se em violência de grupos armados, como antigos grupos armados, força policial dos Tonton Macoutes, bandilheiras etc. reagrupados sob lideranças fortes e brutas. Criou-se o impasse e muita violência, de parte a parte, não havendo espaço para saídas alternativas e sem o respaldo de alguma missão de paz (da OEA ou da ONU)... Um equilíbrio tipo-catastrófico...

Resultado: a destituição de Jean Bertrand Aristide por golpe militar, apoiado pelo Parlamento e que teve a oposição da OEA e do governo americano, onde recebeu asilo. Houve embargo por parte da ONU e durante dois anos negociou-se sua volta ao poder. O Acordo de *Governor's Island* – que determinou a volta de Aristide ao poder em 15/10/1993, não foi cumprido e a violência recrudesciu.

Com apoio da ONU e de 20 mil tropas dos EUA – enviadas por Bill Clinton, Aristide retoma a presidência, dissolve o Exército e cumpre mandato até 1996, elegendo seu sucessor René Préval, cumprindo assim a normalidade da transição democrática. Mais discreto, Préval governa até o final, com grande influência de Aristide.

Não podendo ser reeleito, Aristide vence as novas eleições com 92% de apoio, em 2001. Seu 2º mandato continuará com repúdios, boicotes e ondas de violência provocadas tanto por seus opositores e agora pelo próprio *Lavalas*. Marcadas as eleições legislativas para 2005, opositores negam-se a participar e empurram a situação para um desfecho perigoso e novamente violento.

4.4.6 Antecedentes da MINUSTAH

Após 14 anos de tentativas de estabelecer um regime democrático duradouro e mais efetivo, Aristide acabou sendo derrubado - conforme ele próprio definiu “abdução e não renúncia” – e partiu para seu exílio na África do Sul. Essa sua saída foi justificada para que se evitasse um banho de sangue. Ela é ainda objeto de algumas versões, nem sempre coincidentes e que marca mais um capítulo de instabilidade da vida haitiana. Ressaltamos que

os motivos, quer do ponto de vista de seus aliados ou de seus adversários, referentes à saída de Aristide se esgotaram, politicamente, no Haiti e no plano internacional.

Sua saída e seu exílio poderiam ter provocado um grande movimento de apoio a ele, seja no plano interno ou no plano internacional (da ONU, no âmbito do Conselho de Segurança) e isso não ocorreu para que ele pudesse retomar a Presidência do Haiti.

A nova realidade, portanto, encerra o período Aristide, sem que, com isso, estamos declarando sua morte política. Com a eleição de Préval – mesmo afirmando que as portas do Haiti estarão abertas a ele, dificilmente Aristide encontrará ambiente político que lhe seja favorável.

De qualquer modo, é importante observar que Aristide tentou estabelecer, desde seu 1º governo, negociações para que a ONU enviasse missão de paz ao Haiti. Em seu segundo mandato na Presidência, também, insistiu em gestões para que a comunidade internacional viesse apoiar, com medidas de contenção da violência, a estabilidade do país.

Foi assim, quando ele se submeteu ao Plano de Ação Prévia, por iniciativa do Mercado Comum e Comunidade Caribenha (CARICOM) em janeiro de 2004, para pacificar a luta entre ele e a oposição, que já planejava sua renúncia. Não obteve resultado positivo.

Em fevereiro, o Grupo dos Seis (Bahamas, representando o CARICOM; Canadá, EUA, União Europeia, França e OEA) apresentou Plano de Ação, que também não foi aceito pela oposição. Novos conflitos espalharam-se pelo Haiti até que, em 29 de fevereiro de 2004, Aristide deixa o Haiti.

O representante permanente do Haiti na ONU solicita, no mesmo dia, assistência para autorização de envio de tropas ao seu país: o Conselho de Segurança atende e cria a Força Multi-Nacional Provisória (FMP) para atuação imediata.

Formado o governo de transição, houve a tentativa de se implantar o Pacto de Consenso, mas o partido de Aristide, Lavalas, não o aprovou. A partir do relatório da Equipe de Avaliação Multidisciplinar, da ONU, Kofi Anan recomendou e o Conselho adotou a constituição de uma operação multidimensional que contasse com a participação de vários países e organizações regionais, como o CARICOM e a OEA.

4.4.7 O mandato

Criada em abril de 2004, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH, entrou no país com a proposta de “preservar a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Haiti” (preâmbulo da Resolução CS/UN 1542/04).

A partir de três pontos fundamentais de seu mandato – entorno seguro e estável; processo político e direitos humanos - a MINUSTAH deveria, em termos mais práticos, fazer valer os direitos humanos em relação à população civil e promover medidas de apoio ao governo provisório para que fosse instaurado um ambiente de estabilidade e de cumprimento dos direitos humanos. Por último, a resolução solicita à comunidade internacional que apóie o Haiti.

A MINUSTAH deveria contar com 6 700 militares, 1.622 policiais, além de civis de apoio logístico, um Chefe da Missão, o embaixador chileno Juan Gabriel Valdés, um comandante militar da Missão que, pela primeira vez, foi indicado general brasileiro, General Augusto Heleno R. Pereira e um Comissário de Polícia Civil, o canadense David Charles Beer.

No caso do Estado Maior do comando militar da MINUSTAH, incluem-se oficiais dos seguintes países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai (nove países de um total de vinte, sem incluir EUA e Canadá, parte das Américas).

4.4.8 Eleições e a fórmula “Belga” do Brasil

No episódio da vitória eleitoral de René Préval, a diplomacia brasileira, representada pelo intenso e inteligente trabalho do Embaixador Paulo Cordeiro, foi quem acabou apontando a solução para o impasse criado. Valendo-se de lacuna legal, o representante diplomático brasileiro, apresentou a proposta que viabilizaria a possibilidade de Préval ser declarado vencedor¹¹⁵ e que acabou recebendo o apoio de países envolvidos com a Missão de Paz e de funcionários da MINUSTAH, em especial o salvadorenho Gerard le Chevallier (Chefe da Seção Eleitoral).

A fórmula encontrada – que traduz o conhecimento do direito aplicado à situação eleitoral - foi designada de a “fórmula belga”.

De acordo com essa fórmula ficou decidido que os votos brancos seriam contabilizados (através de computadores coordenados pelo Grupo Eleitoral da ONU) de maneira proporcional à porcentagem. Assim, Préval foi considerado o vencedor e não houve protestos que inviabilizassem a sua posse.

¹¹⁵ A revista semanal canadense Maclean's, em sua edição de 6 mar. 2006, revela e ressalta a iniciativa brasileira na fórmula belga. Disponível em: <<http://www.macleans.ca>>. Acesso em: 05 set. 2010.

Com 90% dos votos já apurados, René Préval (apoiado pelo partido LAPSWA, Esperança em *criolle*) alcançara 48.8% dos votos e entre os demais 33 candidatos à Presidência da República o candidato mais próximo foi Leslie Manigat (do partido RDNP - Grupo dos Democratas Nacionais Progressistas) com 11.8%. Faltando apenas 10% dos votos apurados e com grande suspeita de fraude, o Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, teve a ideia do “Plano Belga”: distribuir os votos brancos, cerca de 85 mil, a todos os 34 candidatos, de acordo com o porcentual obtido na votação.

4.4.9 Contribuição brasileira às Missões de Paz

A política externa brasileira manteve, ao longo de seu período republicano, princípios de não intervenção nos assuntos internos de terceiros países, autodeterminação dos povos, resolução pacífica dos conflitos e igualdade das nações. Seria a versão brasileira do regime de paz e segurança internacional. O Itamaraty tem preservado, com profissionalismo e competência, esse acervo. Também as forças militares brasileiras, internacionalmente, têm contribuído com uma considerável presença histórica nas Missões de Paz da ONU. Das mais de cinquenta e cinco Missões de Paz existentes até hoje, o Brasil participou de vinte e sete, incluindo a última, MINUSTAH, na qual assumiu o comando militar¹¹⁶.

No entanto, o Brasil, até mesmo para justificar seus princípios de política externa (não intervenção) manteve-se limitado às missões de paz de caráter não intervencionista, isto é, aquelas definidas como de manutenção da paz. Com o Relatório Brahimi (2000), novos desafios foram abordados e as missões passaram de missões de interposição entre Estados para dentro dos Estados, de simples missões de interposição e segurança para a gestão da segurança e da ordem pública, e de arranjos genéricos para estruturas multidimensionais (ou multi-agências) (BRIGAGÃO, 2002).

Vale observar que o Brasil privilegia as regiões que sua política externa considera prioritárias, como as Américas e a África, emprestando substância da ação ao conceito do entorno pacífico e sua vizinhança. Em algumas ocasiões, houve comentários no Brasil sobre os custos das missões de paz, mas esse dispêndio é ressarcido pela ONU ao país cedente de acordo com uma tabela fixa, a partir de uma cotação entre todos os Estados-membros.

¹¹⁶ O Brasil apenas participou de 12 das 38 Missões de Paz, desde o fim da Guerra Fria, iniciando a sua participação nas Forças Multinacionais da ONU – com mandato coercitivo – a partir de 1999, no Timor Leste (UNAMET). Ao mesmo tempo, o Brasil tem cedido oficiais de suas forças armadas para serviço junto ao Quartel General do HQ/DPKO, em New York.

Sendo assim, as únicas hipóteses nas quais tem alguma validade a questão dos custos é quando se discute sobre o fluxo de caixa ou o abandono de equipamentos suplementares, de uso exclusivamente brasileiro e que por isso ficam de fora da contabilidade da ONU, o que até o momento não ocorreu em nenhuma missão na qual o Brasil teve participação.

No caso da MINUSTAH, houve entendimento entre países latino-americanos para que, a América Latina e o Caribe tomassem a iniciativa de ter marcante presença num conflito regional, ao invés de deixar para grandes potências (EUA, Europa, etc.) a condução do processo. Nesse entendimento, o Brasil, pela primeira vez, posicionou-se a favor de comandar militarmente essa Missão de Paz¹¹⁷.

Uma mudança significativa para quem, até então, não admitia sua participação em processos de intervenção no exterior¹¹⁸. Que novo contexto é esse? Cremos que os formuladores da política externa brasileira passaram a ver o mundo sob a ótica da maior integração dos assuntos internos com os externos, maior inserção do Brasil no mundo (a candidatura ao assento do Conselho de Segurança da ONU e a formação do G20, traduzem essa aspiração) e a expansão de sua economia desde o nível regional ao global.

Diante desse mundo, de maior interdependência econômica e tecnológica, mas também política, o Itamaraty rendeu-se às evidências da globalização e daí sua maior e mais ativa participação nos assuntos internacionais.

Então, quando surge a crise no Haiti e a possibilidade de mostrar que o Brasil tem a ver com situações de conflitos – ainda mais na própria região - ele buscou o posicionamento de comandar militarmente essa missão sob mandato do Conselho de Segurança. Esse é, a nosso ver, as razões principais pelas quais o Brasil decidiu por envolver-se em Missão de Paz tipicamente de intervenção, chamada de intervenção humanitária¹¹⁹.

Houve, no início da decisão brasileira de comandar a MINUSTAH, debate público considerável no Brasil – tendo em vista que assuntos dessa natureza são mais para especialistas -, quer no âmbito das forças políticas no Congresso, como também por acadêmicos, intelectuais e ONGs com repercussão na mídia.

¹¹⁷ De certa forma, pode-se afirmar que o Brasil foi pressionado a assumir o comando desta missão tanto pelo Conselho de Segurança da ONU, no qual ele havia acabado de ser eleito membro não permanente (2004) e também pelos países latino-americanos. Retirado do artigo *O que faz o Brasil no Haiti?* de Emir Sader. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.americaspolicy.org> em 23 de junho de 2004>. Acesso em: 10 ago. 2010.

¹¹⁸ Posição que o país adotou nos anos 90, quando se absteve de apoiar, no âmbito do Conselho de Segurança, o envio de missão multinacional àquele país. A exceção foi a Força Interamericana de Paz (FIP) que ocupou a República Dominicana, em 1965, pelos *marines* dos EUA, em que a presença brasileira deu-se no contexto da política externa do regime militar, chamada de interdependência ou das fronteiras ideológicas.

¹¹⁹ Ver Relatório Brahimi (2000). Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations>. Acesso em: 15 ago. 2010.

4.4.10 O Debate Público no Brasil

Esse debate público, inusitado até então, definiu-se, em larga medida, por posições ideológicas - contra e a favor. Basicamente o “contra” defendia que a presença brasileira estaria a serviço de potências estrangeiras, diga-se, EUA. Também contribuiu outro aspecto de ordem circunstancial.

No momento em que se anunciou a ida de tropas para o Haiti, iniciou-se a disputa de quadrilhas do tráfico de drogas em duas grandes favelas do Rio de Janeiro (Rocinha e Vidigal, em plena zona sul), que transbordou para bairros de classes média e alta carioca. Alguns indagavam: Por que os militares brasileiros vão patrulhar as ruas de Porto Príncipe e não as do Rio de Janeiro, que tem as mesmas ou até piores situações? “O Haiti não seria aqui?”

A resposta oficial dada pelo Ministério da Defesa – visão sobre a qual não compartilhamos - foi a de que o envio de militares brasileiros para o Haiti serviria como um treinamento das Forças Armadas para, eventualmente, enfrentar situações de repressão à criminalidade no país, como no Rio de Janeiro (ZAVERRUCHA,2004).

Surgiu outro argumento: a questão dos custos econômicos da participação brasileira nessa operação de paz. O Brasil desembolsou inicialmente cerca de US\$ 150 milhões para cobrir as despesas com sua força militar e como o país, com problemas de dívidas, de baixo desempenho econômico, envia tropas para outro país e ainda com custos altos?

Os que se colocaram a favor, argumentaram pela presença brasileira em termos de dever de contribuir para à paz, mostrando ter capacidade de conduzir ações em prol desse sentimento ou que era chegado o momento do Brasil participar mais ativamente nos assuntos de paz e segurança internacional, mesmo sabendo que custos – políticos e econômicos – serão debitados na conta do país¹²⁰.

Essa decisão provocou debates dentro do próprio Partido dos Trabalhadores (PT), partido do Presidente da República, já que o presidente Jean Bertrand Aristide, seria de esquerda. Para alguns setores do PT, Lula estaria fazendo o jogo dos interesses norte-americanos além de legitimar a prática de golpe de estado (ZAVERRUCHA, 2004).

No Congresso brasileiro, posições pró e contra foram bastante debatidas, mas não apresentaram resistência ao Governo Federal, apoiando a iniciativa e o compromisso com a Missão.

¹²⁰ Sobre os custos das Missões de Paz, deve-se esclarecer que a ONU dispõe de créditos que são ressarcidos ao país que despachou tropas para o exterior, o que já foi citado anteriormente.

A oposição tem consistido em alguns partidos de esquerda (Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sindicatos e integrantes do Comitê pela Retirada das Tropas Brasileiras do Haiti¹²¹. A posição mais radical no Congresso solicitou a retirada das tropas brasileiras e a extinção do decreto-legislativo (207 de 19/05/2004) que autorizou o envio do contingente de militares brasileiros para a MINUSTAH¹²².

Várias outras opiniões contrárias tiveram em seus espaços – internet, sites, *online*, críticas bastante fortes contra as tropas brasileiras e o uso da MINUSTAH contra o que eles definem como injustas, favoráveis as potências, ocupação, etc.

Houve somente a solicitação, de forma independente, de informações do governo brasileiro sobre denúncias feitas através de um relatório realizado pela ONG Justiça Global e a Faculdade de Direito da Universidade de Harvard acusando a missão de cometer abusos de direitos humanos e também para responder a denúncias feitas por ONGs à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA sobre o indício de que tropas brasileiras participaram de supostas chacinas no Haiti, sob o comando do general brasileiro Urano Bacellar¹²³.

Será que se poderia falar em contribuição latino-americana, com suas feições e características próprias (sem essencialismo) às missões de paz da ONU, depois de mais de cinquenta anos de suas atividades? Essa pergunta é relevante na medida em que os países latino-americanos tomaram a decisão de atuar no Haiti de forma conjunta e continuam atuando cooperativamente.

Não deixa de ser apropriado indagar se uma região, como a América Latina, teria condições de fomentar a cooperação e promover a diplomacia/cultura da paz com base nos princípios do multilateralismo e da Carta das Nações Unidas?

¹²¹ Composto por entidades como Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Comunista Revolucionário (PCR); Partido Comunista Marxista-Leninista (PCML); Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS); Refundação Comunista; LUTARMADA (HIP HOP); Centro Nacional da Cidadania Negra (CENEG); Comitê da Palestina; Campanha Estadual contra a ALCÁ; Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (SINTRASEF); Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social (SINDSPREV); Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE); Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário (SINDJUSTIÇA); Associação Cultural José Martí, entre outros.

¹²² O deputado federal pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade, cuja maioria era anteriormente integrante do PT – Partido dos Trabalhadores), Babá (PSOL-Pará) arguiu essa posição que reflete o pensamento da esquerda brasileira.

¹²³ Segundo General a comandar a Missão de Paz, assumindo em agosto de 2005. Foi encontrado morto onde residia em 7 de janeiro de 2006 e através de ação para continuar com o comando da Missão, foi escolhido o General José Elito C. de Siqueira, que assumiu em 31 de janeiro de 2006 para mandato de um ano. Este ano, assumiu o General Carlos Alberto dos Santos Cruz que recebeu, por um ano, o comando da MINUSTAH.

Estamos desenvolvendo, através de Grupo de Trabalho do CRIES, uma metodologia que tenha ferramentas próprias e que, juntamente com tantas outras *sui-generis* contribuições internacionais, metodológicas e instrumentais (técnicas, modelos, etc.), estejam construindo condições de paz, justiça e desenvolvimento.

Sem dúvida, que do nosso ponto de vista, os países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai) que estão contribuindo para a estabilização do Haiti, especialmente o Brasil, poderiam ter realizado muito mais, mas ainda temos diversos limites estruturais – internos – e dificuldades conjunturais internacionais, que servem para balizar essa mais marcante presença internacional. No caso da MINUSTAH há estórias para contar:

Segundo alguns integrantes da MINUSTAH, os EUA, a França, o Canadá e até mesmo a elite haitiana exerceram variadas formas de pressão sobre o comando militar da MINUSTAH para que se empregasse mais pressão e até mesmo mais força e violência na repressão dos grupos armados. Mas a MINUSTAH, i.e., sua força militar escolheu e utilizou sempre a força necessária para a execução de suas tarefas, evitando uso indiscriminado. Um exemplo que expressa bem essa atitude de força é a nova atuação da MINUSTAH na área de Bel-Air.

Após intensa violência, dos grupos e da atuação militar com muita repressão, foi alcançada a normalidade, graças ao excelente trabalho do comando da tropa da MINUSTAH, de responsabilidade do comandante brasileiro, em relação essa comunidade. Segundo relatos do próprio comando da MINUSTAH, a situação de Bel-Air adquiriu maior confiança de parte da população quando as tropas brasileiras (ao contrário das tropas jordanianas) passaram a ter um relacionamento de acercamento, conciliação e convivência que mudou o cenário do conflito.

Dizem que o fato dos soldados brasileiros terem experiências em centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, poderia ter favorecido esse ambiente de acolhimento e simpatia entre soldados da MINUSTAH, a liderança comunitária e a própria população de Bel-Air.

Seria aquilo que, culturalmente, configuraria o ‘jeitinho’ brasileiro de ser? Foram divulgadas notícias sobre ocorrências de estranhamentos entre o contingente militar brasileiro e o jordaniano. Em janeiro de 2006, o contingente jordaniano presente no Haiti passou a ser de 1.811 militares e policiais contra 1.227 brasileiros.

Essa superioridade motivou o pedido jordaniano para assumir a liderança da Missão, rejeitado por Kofi Anan (ex-Secretário Geral da ONU), com o apoio do *Core Group*. Na

verdade, não houve qualquer tipo de impasse entre os dois contingentes: “a força brasileira sempre apresentou maior capacidade de interação com a população haitiana do que a força da Jordânia, o que se traduziu em maior eficácia no cumprimento do mandato da MINUSTAH” (BRIGAGÃO, 2007).

Um grande problema enfrentado pela Missão é a dificuldade em desarmar a população. Segundo o ex-comandante da MNUSTAH, General Heleno, “não é possível resolvê-lo sem um projeto específico porque, se não há nada para oferecer a quem quer se desarmar, a pessoa acaba optando por permanecer armada” (HELENO, 2005).

Tal diretriz aponta uma falta de programas práticos desenvolvidos no Haiti e por não haver ainda no país um ambiente em que as pessoas se sintam seguras, para abrir mão do que pode ser não só seu único meio de proteção, mas também seu sustento, já que houve no Haiti proliferação de serviços de segurança oferecidos por empresas particulares, negócio que se multiplicou nos últimos dez anos devido à falta de segurança pública.

A própria ONU confirma essa dificuldade afirmando que ela advém de problemas históricos, pois admitem que o presidente Jean-Bertrand Aristide também seria o responsável por armar milícias durante o seu governo. Estima-se que 210 mil armas circulem no país atualmente: a maioria estaria nas mãos de gangues, *bandilheiras*, que as usam em seqüestros, assaltos e tráfico de drogas e armas (VALDES, 2006).

Um agravante desse problema, de acordo com a organização humanitária britânica *Oxfam*, é a venda de armas para o Haiti. Os Estados Unidos seriam o maior fornecedor de armas legais e ilegais, desde a década de 80, mas a ONG também acusa o Brasil e outros países de vender armas licenciadas ao Haiti há “décadas” e defende a aprovação do Tratado de Comércio de Armas, que prevê a proibição da venda de armas a países onde elas possam ser usadas em violações de direitos humanos.

A defesa do envio das tropas brasileiras argumentou pela necessidade do Brasil defender um país necessitado e carente. Em geral, os meios de comunicação do Brasil difundiram imagens, grande parte em tempo real, sobre a situação e a atuação da MINUSTAH, de forma objetiva e independente do controle governamental.

Internacionalmente, um grave comentário chamou atenção. No Fórum Social Global (agora realizado em Nairóbi entre os dias 20 e 25 de janeiro de 2007), o ativista haitiano Camille Charmers criticou o papel do Brasil no que ele chamou de ocupação do país por tropas de paz (sic): “Em nome de uma suposta cooperação sul-sul, dez mil soldados, grande

maioria de brasileiros, ocuparam nosso país.¹²⁴ Agora 450 soldados invadiram um bairro e mataram 19 pessoas, entre elas duas crianças. Essa é uma falsa missão de direitos humanos”¹²⁵.

Essa denúncia no maior Fórum global da atualidade parece não representar a verdade dos fatos. Fontes ouvidas no próprio Fórum informam que vários progressistas apóiam a missão, para qual o Brasil foi chamado, desmentindo a morte de 19 pessoas e de crianças.

4.4.11 Segurança, Cooperação e Desenvolvimento

Como perspectiva de médio e longo prazo – pois se acredita que a MINUSTAH permanecerá em solo Haiti por um período de tempo maior - o Brasil está disposto a oferecer recursos de fundos – esperando e desejando que sejam efetivamente concretizados.

São 13 Projetos setoriais de cooperação: desenvolvimento da produção agrícola, distribuição e melhoria da merenda escolar; combate à discriminação das mulheres e treinamento do corpo de bombeiros, além de dispor de conhecimentos, tecnologia e mão-de-obra especializada nessas áreas.

Esta atitude vem sendo cultivada desde agosto de 2004. Missão multidisciplinar de cooperação formada por técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dos Ministérios da Saúde e dos Transportes e especialistas da Procuradoria Geral da República e do Tribunal Superior Eleitoral tem estado em Porto Príncipe para desenvolver os projetos.¹²⁶

Na mesma perspectiva, o Brasil, juntamente com a África do Sul e a Índia – estreitando a cooperação sul-sul – destaca a importância de um programa de financiamento do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) para o combate à fome e à pobreza no Haiti para enfrentar os graves problemas de manejo dos dejetos urbanos, particularmente na capital Porto Príncipe, que já começa a dar seus primeiros resultados.

Outros programas e projetos estão sendo incubados pela iniciativa do Brasil, com apoio dos países latino-americanos e da própria ONU/Banco Mundial.

Na percepção do Brasil (diga-se Ministério das Relações Exteriores) a MINUSTAH tem um papel a cumprir no Haiti, idéia essa compartilhada pelo Presidente Préval, ainda que esse

¹²⁴ Nota dos Autores: não são dez mil soldados da MINUSTAH, o efetivo atual encontra-se, aproximadamente, em 6.668 militares. A colaboração do Brasil, somando o comando e o contingente da MINUSTAH, são apenas 1.079 soldados e não a maioria.

¹²⁵ *O Globo*, 24 jan. 2007

¹²⁶ *O Globo*, 13 ago. 2004.

papel deva sofrer adaptação de contexto, uma vez que a situação no Haiti é agora fundamentalmente voltada para solidificar a estabilidade – alcançada com as últimas eleições – e a reestruturação do país em relação ao seu desenvolvimento econômico e social.

Com tal engajamento, o Ministério de Relações Exteriores promoverá entre os dias 5 e 7 de fevereiro próximos, o Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção de Paz, focado principalmente na MINUSTAH, em Brasília.

O Haiti passa a ser notável referência para a política de cooperação internacional combinado à atuação de novas Missões de Paz: a ênfase deve ser em programas focalizados no combate e redução da pobreza e o fortalecimento da capacidade de inversão do Estado e a participação da sociedade civil nessa reconstrução de longa duração.

Simbolicamente, o Haiti deve passar “dos carros de combate para as máquinas retro-escavadoras e as destinadas à construção civil (betoneiras)”.

5 PÓS-FACIO – O HAITI PÓS TERREMOTO

O terremoto que atingiu tragicamente o Haiti em 12 de janeiro 2010 chamou ainda mais a atenção do mundo para o país. Até então e, através da MINUSTAH e da ONU, o fluxo de equipamentos, programas, emprego de tropas, etc. foi usado para a segurança, como interposição e intervenção do uso da função militar e policial da Missão de Paz.

Com o terremoto, o novo fluxo da comunidade internacional e, especial de atores específicos, doadores, mitigou os sofrimentos causados pelo terrível terremoto que teve seu centro sísmico na capital Porto Príncipe.

Um terço do país vive na área metropolitana da capital (3 milhões) e além do sofrimento humano, as estruturas administrativas, políticas, serviços foram destruídos fortemente.

Fundamentalmente, além do suporte para reforçar as estruturas de segurança e de outros serviços essenciais, como hospitais, sistema prisional, educacional, sistema de transporte, etc. Conforme Carlos Alberto dos Santos Cruz:

[...] seria um exercício ainda prematuro, mas que se torna evidentemente necessário, saber o montante de recursos financeiros que o país precisa e precisará para soerguer-se: as fontes de doações são inúmeras e chegam das mais diversas formas, para serem utilizados por um contingente incontável de atores. (CRUZ, 2010, p. 62).

O mesmo autor refere-se a grande dificuldade de existir, pelo menos a curto prazo, uma coordenação e complementaridade internacional.

Somente da grande diáspora haitiana nos EUA e Canadá, por exemplo, entre 207-209 houve remessa para os familiares haitianos 1,80 bilhões de dólares, o que representa cerca de um terço do Produto Interno Bruto do Haiti (de cerca de 5,5 bilhões de dólares).

Outras fontes são recursos provenientes do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, do FMI, doações governamentais, grande como dos EUA, Canadá, União Europeia – de quase um bilhão de dólares/ano), recursos de acordos bilaterais, através da UNICEF, Pendo, etc.

O orçamento da MINUSTAH de cerca de 630-700 milhões de dólares a cada ano de 2007, 2008 e 2009, “estima-se que 60% desse montante em aquisições, contratos, alugueis de imóveis, pagamentos salariais, despesas, diversas, etc. permanecem no Haiti” (CRUZ, 2010).

Além desses recursos de cunho mais multilaterais, intergovernamentais e governamentais, há um fluxo de vários tipos de doações e serviços básicos doados pelas organizações civis internacionais (ONGs, fundações, terceiro setor, etc.)¹²⁷.

Mais recentemente, em reunião internacional, motivada para levantar fundos ao Haiti chegou-se a cifra de 5,5 bilhões de dólares para a reconstrução do Haiti: gerenciamento, prioridades, modelos adotados para a eficácia dos programas e projetos para o impacto real para a resolução dos problemas e para a criação de oportunidades com o objetivo de realizar modificações para que mais beneficiados sejam alcançados.

Finalmente, a posição do governo brasileiro, através da representação Permanente do Brasil junto à ONU é bastante clara e objetiva. Em primeiro lugar, o reconhecimento que o papel do Brasil é o de tomar seu lugar de liderança na MINUSTAH para “garantir a segurança dos haitianos que vivem em campos de deslocados, em particular mulheres e crianças” (VIOTTI, 2009).

Para o Brasil deve-se agora mais que nunca fortalecer o papel da MINUSTAH centrando seu papel junto aos deslocados internos (IPDs), com atenção às questões da violência sexual e de gênero.

De acordo com o mesmo documento, “duas outras áreas merecem atenção da Missão de Paz: o aumento na circulação de armas e o transporte de drogas, preocupante, tendo em conta o seu potencial de minar a confiança na recuperação que depende o futuro do Haiti”.

Em termos concretos as ações da MINUSTAH estão concentradas no treinamento de 900 recrutas a ser treinados na Academia de Polícia Nacional do Haiti (o Haiti não terá mais Forças Armadas) e a Polícia Federal Brasileira proporciona formação especializada aos agentes haitianos, em determinadas áreas.

A avaliação da Embaixadora Viotti é a de que passados oito meses as necessidades humanitárias mais urgentes e básicas da população estão sendo progressivamente atendidas, mas a recuperação está longe de terminar e a reconstrução é um imenso desafio.

Por ironia, o fato é que Porto Príncipe está exatamente localizado em cima das mais centrais fendas de terremoto - devia-se mudar o local da capital, segundo o autor – e para evitar e prevenir - diante desse fato natural – três medidas.

¹²⁷ Segundo o autor do artigo, “o primeiro ministro [do Haiti] divulgou que existem no país cerca de 10 mil ONGs, sendo que apenas 400 registradas no órgão de planejamento econômicos e cooperação externa e seriam mais de 1 bilhão de dólares”. *Ibid*, p. 99 e o governo do total transferido às ONGs ficaria com 20% desses recursos, o que equivale que os 80% desse montante vai diretamente para o atendimento à população necessitada de primeiros socorros, comida, roupa, barracas, etc.etc.

Segunda a embaixadora, devem ser tomadas: “a remoção de escombros; a identificação e preparação da terra para o reassentamento, e a implementação imediata de projetos de reconstrução, já que são aspectos interligados e fundamentais.” (VIOTTI, 2009).

Dois instrumentos de reconstrução estão sendo constituídos:

- a) Comissão Provisória de Recuperação do Haiti e;
- b) Fundo de Reconstrução do Haiti.

São passos estratégicos e o montante do primeiro lote para a CPRH foi de 1 bilhão de dólares. A questão central, novamente, é a da gestão para que “rompa o padrão de assistência internacional que acaba não contribuindo para fortalecer o Estado haitiano.

Estima-se, cf. a embaixadora brasileira – e este fato é lamentável – que apenas 10% da ajuda prometida deve ser canalizado através do Fundo de Reconstrução do Haiti. O Brasil ofereceu até agora 55 milhões de dólares para o Fundo, incluindo 15 milhões de dólares em apoio direto ao orçamento do Haiti.

O apoio logístico e o conhecimento técnico para as autoridades haitianas da MINUSTAH é de particular relevância - as medidas estão em fase de planejamento e as medidas estão sendo tomadas.

Agora, em novembro, mesmo diante de tanta tragédia, ocorrerão as eleições para a renovação política do Haiti. Trata-se de esforço para que a democracia seja mantida, permitir o restabelecimento de mecanismos legislativos e a realização de reformas constitucionais urgentes.

O voto é mais que simbólico, pois é a contribuição de toda a sociedade para se criar um clima favorável para o início do crescimento econômico e de investimentos, além da recuperação de serviços, principalmente na área do empreendedorismo¹²⁸. Os preparativos estão já avançados e o Brasil vem atuando junto ao governo para oferecer toda a ajuda à realização das eleições, sem diminuir seu papel na MINUSTAH e agora em projetos de desenvolvimento econômico e social.

É o momento para aproveitar a ocasião para atuação determinada e com perspectiva de duração dessa reconstrução de longo prazo.

¹²⁸ Vale observar o Projeto que está sendo montado pela iniciativa da Escola Sérgio Vieira de Mello – a EPAZ, com o CEBRAE-Nacional e a Agência Brasileira de Cooperação, em conjunto com o Centro Internacional de Documentação e de Informação Haitiana, Caribenha e Afrocanadense (CIDIHCA) e a Universidade Popular Africana na Suíça (UPAF). Para promover empreendimentos que já são parte da rotina do modelo CEBRAE em terras do Haiti: pequenos negócios de vários setores que auto-desenvolvam seu próprio negócio e traga com ele a formação de mão-de-obra e de economia de escala.

6 CONCLUSÃO

Não apresento aqui uma conclusão teórica conceitual, como sendo autoexplicativa de minhas leituras, escritos, estudos e pesquisas. Prefiro expressar o que sempre me foi oferecido, que creio ter sido o melhor da literatura em Ciências Sociais, Ciências Políticas e Relações Internacionais, em particular, a da literatura sobre Paz e Segurança internacional.

Independente e crítico, assumi minhas posturas intelectuais e acadêmicas ao longo dessas últimas três décadas de atividades, com projetos de pesquisa, publicações e participação em congressos, seminários, etc. da vida acadêmica.

Mas o que mais me preocupa, ao reunir, para fins de aprovação de tese para doutorado direto na UFRGS, esse material acadêmico, de natureza de política pública, na área da paz e segurança internacional, foi poder expressar, o mais claro possível, dentro da linguagem direta e objetiva, minha visão do sistema internacional, com ênfase na área dos estudos e pesquisa da paz e da segurança internacional, aplicados e contextualizados à realidade de um país em mudança em sua inserção internacional como é o Brasil.

Passamos de expectadores, até ativos, diplomaticamente, para um mais vigoroso papel integrador dos setores dinâmicos da economia, dos serviços, da academia, das corporações empresariais e estatais, do capital brasileiro internacionalizado, etc.

O Brasil, após longo tempo enclausurado dentro dessa “imensa ilha continental” parece ter despertado para o além de sua longa e larga fronteira. Parece mais preparado para os embates do complexo jogo internacional, especialmente, seu lugar e sua identidade no sistema internacional de paz e segurança.

Creio que o esforço aqui realizado para informar e oferecer alternativas às correntes mais convencionais – como a visão realista e neorrealista - e pelo método e visão pluralista dessa temática, é poder chegar a desvendar, o mais próximo possível, as complexas mediações que um acadêmico, com seus instrumentos e conhecimentos, pode realizar sobre o sistema internacional, em especial sobre a área da paz e da segurança, sendo aplicado aos estudos do caso brasileiro.

Sempre me moveu a idéia de que os Estudos e Pesquisas da Paz e da Segurança Internacional, em suas propostas teóricas e em seus métodos empíricos, podem colaborar para o entendimento teórico e prático da Política Internacional e o papel do Brasil, no momento em que estamos nos tornando ator mais relevante das Relações Internacionais e da mais tortuosa e complexa vida da Política Internacional.

Ter e desenvolver ao mesmo tempo Política Externa e Política de Defesa – para uma democracia que vai se consolidando, após um interregno de vinte anos de autoritarismo – já parece ser constitutivo e a consagração de um país que irá completar em 2022 seus duzentos anos de Independência.

Mas criar, organizar, preparar e implementar uma Política Internacional (a partir da Política Externa e da Política de Defesa) é, estrategicamente falando, algo muito maior e mais exigente de um país que dá sinais de querer ser relevante no mundo.

Se, por acaso, meus trabalhos possam tornar-se instrumentos de conhecimento aplicado às realidades estudadas, creio que já me sentiria feliz e realizado, como cidadão e como acadêmico.

Aos estudantes das Relações Internacionais e aos meus colegas de longa data, espero que as conclusões aqui esboçadas sirvam de referência acadêmica com vocação de política pública responsável.

Parodiando o mestre Guimarães Rosa, que anunciou o perigo de viver (“viver é muito perigoso”) também, assumi a responsabilidade diante de colegas acadêmicos na abordagem de tão complexas realidades, considero também um risco, a que não me furto a enfrentar depois desses 35 anos de atividades acadêmicas.

Esta tese – conferida para preencher os requisitos do doutorado de defesa direta – é, como dizem os franceses, *sur travaux*. Dentro do espírito do saber acumulado ao longo da vida acadêmica, as elaborações foram sempre induzidas da realidade pensada e formada pela Política e, mais particularmente, pela Política Internacional contemporânea. Também, esse trabalho foi referendado pelos estudos da História, centrada em uma base empírica que se expressa na possibilidade de pensar, criticamente, o que denominamos de Política Pública.

Metodologicamente, todos os textos aqui expostos passaram pelo crivo de uma periodização histórico-política, próxima a que, desde os meus primeiros ensaios, foram expostos pelos Estudos e Pesquisas da Paz (EPPAZ). Inicialmente em sua raiz nórdica, onde, por duas vezes, trabalhei e pesquisei temas na perspectiva dessa tradição em duas instituições norueguesas: no *Peace Research Institute of Oslo* (PRIO, 1978), onde estudei, pesquisei e publiquei a economia política da defesa (em particular a da América Latina, da África e a do Brasil) e no *Norwegian Nobel Institute* (2009) onde desenvolvi pesquisa sobre o modelo de confiança mútua desenvolvido entre o Brasil e a Argentina na área da não-proliferação nuclear (1980-2009).

Quando regresso ao país (1979), trago, concretamente, uma grande caixa com dados (levantados em pesquisa através dos nascentes serviços computacionais) e que servira para a

formação de novos pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, que irão se destacar, pioneiramente, nas questões da defesa e da segurança internacional, essencialmente, estudos sobre assuntos estratégicos¹²⁹. Esses estudos e pesquisas serviram, ao mesmo tempo, para que participassem ativamente da comunidade acadêmica internacional, com seus pontos de vistas, como se tornaram essenciais para o florescimento dos estudos estratégicos no Brasil. Seguimos, cada um com suas idiossincrasias científicas, o fio condutor do pensamento brasileiro, mestiço por natureza, aberto e plural em suas dissertações sobre as realidades brasileiras vis-à-vis o mundo: o caso próprio da inserção internacional brasileira em questões de defesa e de segurança (BRIGAGÃO, 2004).

Talvez tenha sido esse o espírito que levou o professor Carlos Arturi a se referir ao papel do candidato como o de intelectual público: compromisso ético com a república e, em decorrência, com a democracia. Sem pretender esgotar a discussão, o núcleo dos meus trabalhos alicerça-se em formulações de cientistas sociais, economistas e biólogos que tratam de interromper a lógica do egoísmo, que é fonte de conflitos e da guerra. Nessa nova forma de visão altruísta, o comportamento humano é muito mais complexo que a teoria da evolução de Darwin supõe: a seleção natural pode, em inúmeros casos especiais, produzir espécies altruístas e cooperativas, i.e., com espírito mais público¹³⁰.

Nada disso, imagino, tem a ver, diretamente, com o pensamento realista ou idealista, pois deles me distanciei desde quando li as inesquecíveis lições do mestre C.Wright Mills em sua *Imaginação Sociológica* (MILLS, 1965). E os luminosos ensaios de Isaiah Berlin em seus estudos sobre a Humanidade, especialmente os que tratam sobre a liberdade política e o pluralismo (BERLIN, 2002). Paralelamente, foi através do pensamento do professor e sociólogo Guerreiro Ramos, em suas aulas e em suas obras de natureza de sociologia política, que adquiri o vigor crítico indispensável à independência e à liberdade acadêmicas¹³¹.

Portanto, são essas as fontes inspiradoras e principais de meus trabalhos acadêmicos aqui reunidos: os Estudos e Pesquisas da Paz, a imaginação sociológica de Wright Mills, o

¹²⁹ Refiro-me aos então estudantes de mestrado, Renato Dagnino, da UNICAMP/SP e de Domício Proença Júnior da COPPE/UFRJ, mais tarde doutores e frutíferos *scholars* em suas respectivas áreas do saber.

¹³⁰ Ver entrevista do economista Samuel Bowles, diretor do Programa de Ciências Comportamentais do Instituto Santa Fé, Novo México em *Isto É*, São Paulo, n. 2158, de 23 mar. 2011, p. 6-12.

¹³¹ A. Guerreiro Ramos, ver entre outras obras: *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Andes, 1957 e edição atualizada (por mim organizada) Editora UFRJ, 1995; sua obra clássica, *Redução Sociológica*. Rio de Janeiro: 2ª. Edição corrigida e aumentada: Tempo Brasileiro, 1965 e a última edição (por mim organizada), Editora UFRJ, 1996; *Crise do Poder no Brasil: problemas da revolução nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961; *Mito e Verdade da Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963 e *The New Science of Organizations – A Reconceptualization of the Wealth of Nations*. Toronto: University Press, 1981 e sua versão em Português, editada pela FGV, *A Nova Ciência da Administração: Uma Reconceituação da Riqueza das Nações, Rio de Janeiro: FGV, 1981*.

acervo do pluralismo teórico de Isaiah Berlin em seus estudos sobre a Humanidade e, em especial, sobre a liberdade política e pluralismo. Foi também através do cuidadoso exame teórico e empírico da redução sociológica e das considerações sobre a economia política e a alocação dos recursos da riqueza das nações, de Guerreiro Ramos que adquiri, em suas aulas e em suas obras de sociologia política, o vigor crítico indispensável à independência e à liberdade acadêmicas.

Devo acrescentar que os trabalhos expostos na tese são de natureza ensaística, esboçados, algumas vezes, de forma fragmentária, mas que, calculo, guardam uma lógica interna e que traduz a minha formação em Sociologia (e estudos de governo e administração pública), em Ciência Política, no campo das Relações Internacionais, mais tarde vertido para as questões que marcam e caracterizam essa produção, de forma inter-e- multidisciplinar: a Diplomacia em seus aspectos de Política Externa, a economia política em sua dimensão da Política de Defesa e da Paz e Segurança Internacional – reafirmando a sua natureza multidimensional – na perspectiva de examinar situações e análises conjunturais da Política Internacional (conforme Parte I – As incertezas do Pós-Guerra Fria e O 11 de Setembro: Ameaças à Paz), no âmbito das premissas dos apontamentos temáticos da literatura sobre Paz e Segurança Internacional.

Devo ser franco. Os apontamentos temáticos, como o próprio título sugere, revelam minhas leituras *sur travaux*. Não são ou não guardam uma hipótese teórica que possa referendar uma defesa de tese de doutorado, conforme os trâmites tradicionais. Mas, então, reparto com a banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Assuntos Estratégicos Internacionais, a responsabilidade do pacto firmado através da aceitação do doutorado através da defesa direta de tese, pois nunca teria me submetido ao exame se considerasse esse ato formal um atalho ou busca de título honorífico. Não só pelo compromisso formal como pela trajetória, os trabalhos aqui reunidos parecem ter tido como base a perseguição de resultados de Política Pública, ou na expressão anglo-saxônica, da *policy*.

Minha insistência de que tanto norte-americanos, ingleses ou brasileiros, alemães e indianos tem capacidades teóricas e metodológicas *sui generis* é parte de minha inquietação que escapa, por razões institucionais, aos cânones de um conhecimento, cuja tônica se veste da falta de redução sociológica ou de um parêntesis cultural que perceba a pluralidade das verdades científicas, muitas vezes, submersas na Razão do Estado, quase sempre datada e marcada pela hegemonia de qualquer espécie e objetivo.

O apreço pelo valor do multilateralismo não é retórico, nem advém de um entendimento de que esse valor seja uma panacéia para se alcançar o paraíso, sem conflitos,

de uma paz armada. A segurança internacional, uma vez mais, traz, inequivocamente, o desdobrar do que é a Guerra e do que é a Paz e é laço intrínseco dessa dicotomia: a Segurança Internacional traduz-se no corolário apresentado (ver página 12 da tese) e que nos abre todo um leque de abrangências teóricas e metodológicas ricas, quando não, intrigantes.

Seguindo os passos de Kenneth Boulding, em seu retrovisor da segurança internacional através da economia política (e da idéia dos grants e da alocação dos recursos - de mão dupla, como devem ser as trocas econômicas) e de John Galtung (em seus primeiros estudos sobre pesquisa da paz), aplico ao estudo da economia política de defesa brasileira o conceito **Custódia de Segurança**, cf. explicações à página 38 da tese.

Da mesma forma, os desafios que essa proposição apresenta são pertinentes para abordagens de casos analíticos concretos, como tentei analisar as dimensões dos eixos estratégicos brasileiros, a construção de confiança mútua na área de não-proliferação nuclear do Brasil e da Argentina (e o universalismo da ABACC) e as Missões de Paz, no caso do Haiti.

Creio que, da mesma maneira, as proposições aferidas das análises sobre a Política Externa brasileira, particularmente (sem partidarismo) do período do governo de Luis Inácio Lula da Silva puderam oferecer análises convergentes aos estudos dos assuntos estratégicos. A política externa de Lula buscou alternativas ao poder das grandes potências, com resultados ora propositivos e afirmativos de uma nação em emergência internacional, ora imperfeitos ou infrutíferos diante da *real politik* internacional. Não houve rupturas, mas inovação da tradição diplomática brasileira, com acento na altivez da ação, mesmo que ela possa ser apenas sonho, quando não realizada sob a forma de poder.

A mesma percepção é captada na análise sobre a Missão de Paz no Haiti, a MINUSTAH, em que o Brasil assume o seu Comando Militar para garantir a ordem pública, sob a determinação do mandato das Nações Unidas. Certamente, o imenso desastre que a natureza impôs ao, social e economicamente, empobrecido Haiti, não ocasionou desleixo às operações da MINUSTAH, sob o comando brasileiro que, mesmo em circunstâncias normais, já seriam de enorme desgaste e disfuncionalidade operacionais e logísticas.

Imagino ser um pensamento mecanicamente causal a interpretação sobre o transplante da experiência no Haiti ao combate à criminalidade nos morros do Rio de Janeiro.

Primeiro, a MINUSTAH e os militares brasileiros assumiram esse compromisso sob o mandato da ONU e sob novas circunstâncias do envolvimento de várias forças militares da América Latina (e de outras forças armadas de Estados membros da ONU), o que em si, modifica a percepção de um combate à criminalidade interna de uma cidade, sem mandato da

ONU e com a ressalva das diferenças sociológicas e mesmo operacionais entre a situação no Haiti e a situação nos morros do Rio, agora trabalhada sob a orientação das UPPs que vêm sendo implantadas no Rio e que, penso, guardam maior proximidade com o combate à criminalidade aplicada em território colombiano.

Finalmente quero destacar o espírito que, desde o início dessa jornada até o seu final, caracterizou todo o nosso trabalho, dos examinadores e do examinado: a confiança e a responsabilidade recíprocas estabelecidas no foro consagrado ao exame do doutorado com defesa direta de tese. Acredito ser essa a forma mútua de estabelecer parâmetros acadêmicos, com reconhecimento do trabalho e exigências dispostas pela Universidade.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Amazônia: desafio brasileiro do século XXI: a necessidade de uma Revolução Científica e Tecnológica*. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008.
- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia*. 2010. Disponível em: <<http://ftp.abac.org.br/amazonia.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAIS NUCLEARES. *Relatório anual*. Rio de Janeiro: ABACC, 1995-2008.
- ADLER, Emanuel. Seizing the middle ground. *European Journal of International Relations*, New York, v. 3, n. 3, p. 322-352, 1997.
- ADMINISTRADORES. Al Qaeda e Taliban seguem como ameaças terroristas. *Administradores: o portal da administração*. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/cotidiano/al-qaeda-e-taliban-seguem-como-ameacas-terroristas-dizem-eua/36495/>>. Acesso em: 07 ago. 2010.
- AGUELO, Irma. Confidence building in regional conflicts involving nuclear dangers. In: CONFERENCE ON NUCLEAR DISARMAMENT, Feb. 26-27, 2008, Oslo. *Achieving the vision of a world free of nuclear weapons international*: Oslo: University of Oslo, 2008.
- AGUILAR, Sérgio. A participação do Brasil em missões de paz. In: AGUILAR, Sérgio (Org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 19-51.
- AGUILAR, Sérgio. As forças de paz do Brasil: balanço. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domínio (Org.). *O Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, 2002. p. 363-446.
- ALBERT, Bruce. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso yanomami. In: LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 37-58.
- ALTMAN, Josette; RAVENA, Francisco Rojas (Ed.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, 2008.
- ALVES, Rodrigo. O investimento externo direto do Brasil na América do Sul: o Brasil no World Investment Report 2010 da UNCTAD. *Mundorama: divulgação científica em Relações Internacionais*, 12 ago. 2010. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/08/12/o-investimento-externo-direto-do-brasil-na-america-do-sul-o-brasil-no-world-investment-report-2010-da-unctad-por-rodrigo-maschion-alves/>>. Acesso em: 09 set. 2010.

ALVIM, Carlos Feu; MAFRA, Olga; RAFFO, Ana Claudia. Nuclear verification in Argentina and Brazil. In: AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. Viena, Austria: IAEA, 1997.

AMADO, Rodrigo (Org.). *Desarmamento, descolonização e desenvolvimento*. Brasília: UnB, 1982.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/ Projeto Raúl Prebisch*, Brasília v. 1, n. 1, 2004.

ARAVENA, Francisco Rojas; RIVERA, Luis Guillermo Solís. *La integración Latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. Costa Rica: FLACSO/OBREAL/ Editorial Juricentro, 2006.

ARENDT, Hanna. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre nações*. Brasília: UnB, 2002.

ARNT, Ricardo (Org.). *O Armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ARINOS FILHO, Afonso. Câmara dos deputados: remessa de tropas brasileiras ao exterior. In: ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 90-98.

AYDINLI, Ersel; ROSENAU, J.N. *Paradigms in transition: globalization, security and nation-stat*. Albany: Suny Press, 2005.

AZAR, Edward; BURTON, John (Ed.). *International conflict resolution: theory and practice*. Boulder: Lynne Rienner, 1986.

BAHIA, Luiz Alberto. *Soberania, guerra e paz*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BALDWIN, David A. (Ed.). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

BALDWIN, David A. The concept of security. *Review of international studies*, Cambridge, n. 23, p. 5-26, 1993.

BARASH, David P. *Introduction to peace studies*. Belmont: Wadsworth, 1991.

BARBOSA, R. *MERCOSUL e a integração regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Imprensa Oficial, 2009.

BARBOSA, Rubens. Os ataques de 11 de setembro e as percepções dos EUA em relação à ordem mundial e à globalização. In: FÓRUM NACIONAL, 14., 2002, Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2002.

BARROS, Fernando de Souza. *Latin America and nuclear issues*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

BARROUIN, Vera. Brasil e Índia: parceria em consolidação. In: AMARAL, Alberto; SANCHEZ, Michelle. *Relações Sul-Sul: países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

BAUMANN, Renato. MERCOSUL: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, Renato (Org.). *MERCOSUL: avanços e desafios da integração*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2001. p. 21-68.

BERLIN, Isaiah. *Limites da utopia: à busca do ideal*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

BONOMO, Christiane S. A.; BONOMO, Diego Z. O Brasil e o sistema multilateral de comércio: criação de capacidades. *Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 19-20, jul. 2008.

BOOTH, Ken. (Ed.). *Critical security studies and world politics*. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

BOOTH, Ken. *Theory of world security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BORGES, João Marcelo; GOMES, Renato Couto. Notas sobre as missões de paz da ONU. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. (Org.) *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2002. p. 303-328.

BORTOLOTTI, Marcelo. Sobre desenvolvimento de urânio e afins. *Arteblog*. 2007. Disponível em: <<http://pre-vestibular.arteblog.com.br/13348/Superpapo/>>. Acesso em: 12 jul. 2010

BOULDING, Kenneth. *The economics of peace*. New York: Prentice Hall, 1945.

_____. Peace theory. In: SMOKER, Paul; DAVIES, Ruth; MUNSKE, Barbara. (Org.). *A reade in peace studies*. New York: Pergamon Press, 2000.

_____. *The economy of love and fear: a preface to grants economy*. Belmont: Wadsworth, 1973.

BOULDING, Kenneth; PFAFF, Martin. (Ed.). *Redistribution to the rich and the poor: the grant economy of income distribution*. Belmont: Wadsworth, 1972.

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. In: SEMINÁRIO DE COOPERAÇÃO NUCLEAR, n.1, 2008, Foz de Iguaçu. 2008. Disponível em: <<http://agenciact.mct.gov.br/index.php/content/view/48269.html.26k>>. Acesso em: 27 ago. 2010.

BRASIL. Projeto de lei nº 694, de 2007. Dispõe sobre a realização de prélios esportivos preliminares de futebol feminino em todas as partidas oficiais de futebol profissional realizadas no estádio do Maracanã. *Diário Oficial [do] Senado Federal*, Poder Legislativo, Brasília, DF, ago. 2007.

BRIGAGÃO, Clóvis. *A corrida para a morte: desarme o mundo armado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

_____. A cultura dos riscos: conforto e segurança. In: ARNT, Ricardo (Org.). *O armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 109-134.

_____. *A militarização da sociedade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

_____. A perspectiva latino-americana do novo 'triângulo atlântico'. In: BODEMER, Klaus; et al. *El triángulo atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*. Hamburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 28-44.

_____. Amazon and Antartic: a new look at ecological security. *Peace Research*, Oslo, v. 22, n. 4, p. 43-45, 1990.

_____. Amazon and its security. *Peace Review*, Philadelphia, v. 2, n. 1, p. 48-55, 1990.

_____. Amazônia e Antártica: diagnósticos de segurança ecológica. In: LEIS, Héctor R. *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes/Fase, 1991. p. 65-99.

_____. Amazonia y Antártica: diagnósticos de seguridad ecológica. *Comision Sudamericana de Paz*. Santiago: Universidad de Santiago do Chile, 1989. (Documento de Trabajo, 3).

_____. *Amazônia: redefinições de segurança e mecanismos de monitoramento*. São Paulo: FAPESP, 1995.

_____. América Latina: la gran expansión del mercado de la seguridad. In: *EURAL/Centro de investigaciones europeo-latinoamericanas*. Buenos Aires: Legasa, 1987. p. 177-208.

_____. As incertezas do sistema internacional de segurança. In: NEMER, Leonardo (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense/FKA/CEDIN, 2003. p. 663-672.

_____. Autonomia militar y democracia: el caso brasileño. In: VARAS, Augusto (Coord.), *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad. p. 147-166.

_____. Brazil's foreign policy: the last fifteen years. Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1978. p. 25. (Research Paper Series).

BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). Haiti, o Brasil e a MINUSTAH. *Caderno GAP/Conflitos I*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

BRIGAGÃO, Clóvis. Cancelamento do acordo de assistência militar Brasil-Estados Unidos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 21, n. 81, p. 103-109, 1978.

_____. Brazil's nuclear policy: dilemmas e option. In: TUOMI, Helena; VAYRYNEN, Raimo (Ed.). *Militarization and arms production*. Londres: Croom Helm, 1983. p. 205-223.

_____. El Atlántico sur: zona de paz y cooperación. *Estudios Internacionales*, ano 3, n. 6, 1992, p. 36-40.

_____. El sistema institucional y el manejo de la crisis: la militarización en América Latina. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 73, p. 144-150, jul./agosto, 1984.

_____. (Org.). *Estratégias de negociações internacionais: visão brasileira*. Rio de Janeiro: Aeroplano/CEAs/FAPERJ, 2002.

_____. Estudos e pesquisas da paz no Brasil: uma memória. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: HUCITEC/FKA, 2004. p. 11-44.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Inteligência e marketing: o caso SIVAM*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

_____. La política externa, el desarrollo y la industria militar en Brasil. *Revista Estudios del Tercer Mundo*, Ciudad de Mexico, v. 4, n. 1, p. 99-152, 1981.

_____. *Margens do Brasil: ensaios de política global*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

_____. Mudanças no sistema internacional: reflexões e perspectivas. In: *Humanidades*, Brasília, v. 21, ano 6, p. 62-70, 1989.

_____. Non-military aspects of security: Latina America and the Caribbean. In: CONFERENCE OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN RESEARCH INSTITUTES, São Paulo, 2-3 dez., UNIDIR, São Paulo, 1991, p. 137-144.

_____. Notas exploratórias sobre a concepção multidimensional das missões de paz. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNOR, Domício. *Paz e terrorismo*. São Paulo, Hucitec/FKA, 2004. p. 101-108.

BRIGAGÃO, Clóvis. O 11 de Setembro: novas ameaças à paz. In: NEMER, Leonardo (Coord.). *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 347-356.

_____. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa. *Candelária*, Rio de Janeiro, ano 1, p. 43-57, set./dez. 2004.

_____. *O Brasil e o comércio internacional de armas: uma nova modalidade industrial*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1981.

_____. O estado atual da militarização no mundo, na América Latina e no Brasil. *Tempo e presença*, São Paulo, n.174, p. 10-14, 1982.

_____. *O mercado de segurança: ensaios sobre economia política da defesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

_____. Objectivos y contenidos de las relaciones entre el sur de África y Latinoamérica. *Estudios de Asia y África*, Ciudad de México, v. 14, n. 1, p. 159-171, 1979.

_____. Política externa do governo Lula: continuidade e mudanças. In: BRIGAGÃO, Clóvis; ZEBRAL, Silvério (Coord.). *O Brasil de Lula (2003-2005 e perspectiva para 2006)*. *Política Internacional*, II Série, n. 29, p. 17-32, 2005.

_____. Proliferação e controle das armas de destruição em massa: ponto de vista do Brasil. In: SEMINÁRIO FRANCO-BRASILEIRO, 2000, Paris. *Diálogo Sobre Questões de Defesa e Segurança*. Paris: Université de Paris, 2000.

_____. Segurança ecológica da Amazônia: novos desafios. In: PAVAN, Crodowaldo (Coord.). *Uma estratégia Latino-americana para a Amazônia*. São Paulo: Forno, 1995.

_____. Sudáfrica: la máquina de guerra. *Cuadernos Tercer Mundo*, Acopio, México, n. 21, 1978, p. 92-96.

_____. The brazilian arms industry. *Journal of International Affairs*, New York, v. 40, n. 1, 1986, p. 101-114.

_____. The case of Brazil: fortress or paper curtain? *Impact of Science on Society*, New York, v. 31, n. 1, 1981, p. 17-33.

BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda. El rol de Brasil en la integración de América Latina. In: ALTMAN, Josette; ARAVENAS, Francisco Rojas (Ed.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, 2008. p. 299-308.

BRIGAGÃO, Clovis; FERNANDES, Fernanda. Política externa brasileira e os três eixos estratégicos: Fundação Heinrich Böll. 2008. Disponível em: <http://www.boell-latinoamerica.org/download_pt/POLITICA_EXTERNA_BRASILEIRA_E_OS_TRES_EIXOS_ESTRATEGICOS.pdf>. Acesso em: 04 maio 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis; FONROUGE, Marcelo Valle. Argentina and Brazil: a regional model of conflict building for nuclear security. *International Journal of Peace Studies/IPRA*, Fairfax, v. 3, n. 2, p. 99-108, 1998.

BRIGAGÃO, Clóvis; GALVÃO, Denise L. C. (Org.). *Paz e diálogo entre civilizações*, Rio de Janeiro: Educam/Gamma, 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis; MELLO, Valerie de Campos (Org.). *Diplomacia cidadã: panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gamma, 2006.

BRIGAGÃO, Clóvis; MULLER, Juliana. Política de desenvolvimento social internacional: Notas Revisitadas. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Política social internacional*. Rio de Janeiro: FKA, 2005. p. 143-153.

BRIGAGÃO, Clóvis; NEVES, Leonardo Paz. Is There an Arms Race in South América? In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Ed.). In: INTERNATIONAL SECURITY CONFERENCE OF FORTE COPACABANA, INTERNATIONAL SECURITY, 4., 2008, Rio de Janeiro. *An european-south american dialogue*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. p. 21-36.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Brazil's regional and international projection: a security assessment: research and writing on international peace and security. Rio de Janeiro: Grant Program, 1988.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. A Projeção externa do Brasil: a questão da segurança. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 7, p. 85-110, 1988.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gamma, 2006.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. *Concertação múltipla: inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, 2002.

BRIGAGÃO, Clovis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. (Org.). *O Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os militares e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo, UNESP/FKA, 2004. p. 307-316.

BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. Panorama estratégico da política externa brasileira: os caminhos da inserção internacional. *Relações Internacionais*, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), Lisboa, n. 24, p. 75-81, 2009.

BRIGAGÃO, Clóvis; SILVA, Raul Mendes. *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI/LOGON, 2001.

BROWN, Michael (Org.). *New global dangers*. Cambridge: MIT, 2004.

BROWN, Neville. Climate, ecology and international security. *Survival*, London, v. 31, n. 6, p. 519-532, 1989.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: UnB, 2002.

BUZAN, Barry. The security dynamics of a 1+4 world. In: AYDINLI, Ersel; ROSENAU, James N. *Paradigms in transition: globalization, security and nation-state*. Albany: Suny Presss, 2005. p. 177-198.

BUZAN, Barry. *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Chapter Hill: University of North Carolina, 1993.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the cold war. *Cooperation and conflict*, Stockholm, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Joan. *Security: a new framework for analysis*. United Kingdom: Lynne Rienner, 1998.

CEBRI. Prioridades da política externa brasileira à luz do interesse nacional. *Dossiê*, Rio de Janeiro, ano 9, v. 1, 2010.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *Annual review of global peace operations: a project of the Center on International Cooperation*. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

COSTA E SILVA, Marcelle. *Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)*. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, UNICAMP/UNESP/PUC-SP, Campinas: 2004.

FONROUGE, Marcelo Valle. *A convergência nuclear brasileiro-Argentina: agente de integração e fator de estabilidade*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IRI/PUCRS-RIO, Rio de Janeiro, 1995.

FORÇA TAREFA INDEPENDENTE. *Relatório sobre os Estados Unidos da América*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

CAMARGO, Sonia. A integração do cone sul: 1960-1990. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, n. 13, 1993, p. 17-24.

CARAZALES, Julion; KARP, Aron. Argentina and the bomb. In: *The nonproliferation review*. Spring, 2000.

CARDOSO, Afonso Sena. *O Brasil nas operações de paz as Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estados Estratégicos, 1998.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: UnB, IPRI, 2001.

CARPES, Mariana Montez. *A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), IRI/PUCRS-RIO, Rio de Janeiro, 2006.

CASTRO, Josué. O armamentismo. In: ANDRADE, Manuel Correia de. *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 118-123.

CASTRO, Luis A. de Araújo. Brasil-Argentina: medidas bilaterais de fortalecimento de confiança na área do controle de armamentos. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 68-78, 1993.

CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña primeras aproximaciones*. Bogotá: UFRGS/IEPRI/FES, 2004.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 45, n. 2, 2002, p. 5-35.

- CHAKMA, Bhumitra. *Pakistan's nuclear weapons programme: past and future*. Oslo: Nobel Institute Symposium, 2009.
- CHO, Sung-Ju. *Giving up to survive*. Washington: American political science association, 2005.
- CHUBIN, Shahram. *Regional conflicts and nuclear dangers*. Oslo: Nobel Institute Symposium, 2008.
- COLLINS, Alan (Ed.). *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University, 2007.
- CORDEIRO, Paulo. Prefácio. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). *Caderno GAP Conflitos I: Haiti, o Brasil e a MINUSTAH*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- COSTA, Frederico C. S. *Doutrina de segurança nacional: entre o passado e o futuro*. Tese (Doutorado em História), IUPERJ, Rio de Janeiro, 2008.
- COSTA, Sérgio; SANGMEISTER, Hartmut; STECKBAUER, Sonja (Org.). *O Brasil na América Latina: interações, percepções, interdependências*. São Paulo: Anna Blume/ADLAF/Fundação Henrich Böll, 2007.
- CROFT, Stuart; TERRIF, Terry (Org.). *Critical reflections on security and change*. Portland: Frank Cass, 2000.
- CRUZ, Carlos Alberto S. Haiti: interferências externas e deformações na política interna. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 93-101, 2010.
- DAGNINO, Renato. A indústria de armamentos brasileira: desenvolvimento em perspectiva. In: ARNET, Ricardo (Org.). *O armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 69-105.
- DAGNINO, Renato. *A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação*. Tese (Doutorado em Economia), Departamento de Economia, Unicamp, 1989.
- DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. Vários autores. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999.
- EUA reagem a pressão brasileira por quebra de patentes de remédios. *ComexNet*. 2005. Disponível em: <<http://www.comexnet.com.br/noticom.asp?paNumero=612>>. Acesso em: 08 jun. 2010.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. Subsídios para uma estratégia de desenvolvimento da Amazônia setentrional. *Instituto Superior de Estudos Amazônicos*, 2000. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/03Brafor/Amazônia/indice.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2010.

FALK, Richard. The world order between inter-state system law and the law of humanity: the role of civil society institutions. In: ARCHIBUGI, Daneiele, HELD, David (Ed.). *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*. Cambridge: Polity, 1995.

FAUSTO, Ayrton. *A relação Estados Unidos-América Latina na ordem mundial*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO DO MERCOSUL, 1., 2006, Brasília.

FELÍCIO, José Eduardo M. Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na equação do poder internacional. In: FONSECA, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra/IPRI, 1997.

FILHO, Jorge d'Escragnolle Taunay. Comunidade sul-americana de nações: CASA. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2008, Brasília. *O Brasil no mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2008.

FERREIRA, Oliveiros. *Crise da política externa: autonomia ou subordinação?* São Paulo: Renavam, 2001.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FONSECA JÚNIOR, Jorge. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*, São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FONTOURA, Paulo. *Brasil: 60 anos em operações de paz*. Rio de Janeiro: DPHDM, 2009.

_____. Tarrise. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das nações unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FORTUNA, Almirante Hernani Goulart. *Amazônia, realidade e visão político-estratégica*. Painel realizado no Círculo Militar de São Paulo. São Paulo, ago. 1993.

FORMAN, Shepard; LYMAN, Princeton; PATRICK, Steart. *The United States in a global age: the case for multilateral engagement*. New York: Policy Paper Series, 2002.

FÜLGRAF, Frederico. *A bomba pacífica: o Brasil e outros cenários da corrida nuclear*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

GALTUNG, Johan. An editorial. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 1, n. 1, p. 1-4, 1964.

_____. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 27, n. 3, 1990, p. 291-305.

_____. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Londres: Sage, 1996.

_____. Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GARCIA, Marco Aurélio. O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe. *Pensamiento Próprio*, ano 14, n. 30, p. 11-25, 2009.

GILPIN, Robert. *War e change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GLYCERIO, Carolina. ONU admite que desarmamento no Haiti fracassou. *BBC-Brasil*, 2006. Disponível em:
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/02/060204_onuhaiticarolina.shtm>. Acesso em: 13 maio 2010.

GUERRA, Sidney. O Brasil e a integração regional: para a criação de uma comunidade sul-americana das nações. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, v. 7, n. 8, p. 213-227, 2006.

RAMOS, Alberto G. Ideologia da segurança nacional. In: RAMOS, Alberto G. *O problema nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1962.

HAARDY, Henry; HAUSHEER, Roger (Ed.). *Isaiah Berlin: estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HAMANN, Eduarda. *O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

_____. *Security and development in peace operations and post-conflict situations*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

HELENO, Augusto. *Operações de paz no Haiti*. BRASIL. Ministério da Defesa. 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

DECISÃO sobre acesso à tecnologia de urânio enriquecido é soberana. *Hora do Povo*. 2004. Disponível em: <<http://prod.midiaindependente.org/pt/blue//2004/04/277235.shtml>>. Acesso em: 03 jun. 2010

- HERRERA, Amilcar O. A corrida nuclear: uma crise da espécie humana. In: ARNT, Ricardo (Org.). *O armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 11-28.
- HOBBSAWNN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel. *O choque das civilizações*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- JEONG, Ho-Won. *Peace and conflict studies: an introduction*. Burlington: Ashgate, 2000.
- JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, Cambridge, n. 30, p. 167-214, 1978.
- JUNIOR, Joelson Vellozo; LOPES, Dawisson Belém. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 317-353, 2004.
- KALDOR, Mary. Beyond militarism: arms races and arms control. In: LUNDESTAD, Geir; NJOLSTAD, Olav. *War and peace in the 20th century and beyond*. Proceeding of the Nobel Centennial Symposium. New Jersey: World Scientific, 2002. p. 145-176.
- KALDOR, Mary. *New and old wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.
- KAPUR, S. Paul. *The indian nuclear program: motivations, effects and future trajectories*. Oslo: Nobel Institute Symposium, 2009.
- KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KENNAN, George. The sources of soviet conduct. *Foreign Affairs*, Tampa, n. 5, p. 565-582, 1947.
- KIRK, Grayson; STEBBINS, Richard Poate (Ed.). *War and national policy: a syllabus*. New York: Farrar & Rinehart, 1942.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Shuster, 1994.
- KLARE, Michael; THOMAS, Daniel (Org.). *World security: trends and challenges at century's end*. New York: St. Martin's, 1991.
- KOLODZIEJ, Edwar. *Security and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- _____. What is security and security studies? Lessons from the Cold War. *Contemporary security policy*. Norfolk, v. 13, n. 1, p. 1-31, 1993.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. A bacia do Prata nas relações internacionais: Argentina e Brasil sob o signo da Cooperação. In: O BRASIL E A CRISE MUNDIAL. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAPID, Yosef. The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. *International Studies Quarterly*, San Francisco, v. 33, 1989.

LESSA, Renato; HOLANDA, Cristina Buarque de (Org.). *San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre política externa*. Brasília: FUNAG, 2009.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.

LUNDESTAD, Geir; NJOLSTAD, Olav. *War and peace in the 20th century and beyond*. Proceeding of the Nobel Centennial Symposium. New Jersey: World Scientific, 2002.

MACFARLANE, Stephen Neil; KHONG, Yuen Foong. *Human security and the UN: a critical history*. Bloomington: University of Indiana, 2002.

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

MACLEANS, MINUSTAH. *Macleans*, 2006. Disponível em: <<http://www2.macleans.ca/>>. Acesso em: 07 maio 2010.

MANI, Roma. The peaceful settlement of disputes and conflict prevention. In: *The oxford handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 300-321.

MANTEGA, Guido. A integração da infraestrutura na América do Sul. In: BNDES. *A primeira rodada de consultas para a construção da visão estratégica sul-americana*. VESA, 2005.

MARCOVITCH, Jacques. *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARIN, Denise Chrispim. Lula vai à Índia abrir as portas para o acordo de cooperação nuclear. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 06 maio 2007.

MARZO, Marco et al. *Regional safeguards arrangements: the Argentina-Brazil experience*. In: IAEA-SM-346/113.

MATHEWS, Jessica Tychman. Redefining security. *Foreign Affairs*, Tampa, v. 68, n. 2, 1989.

MELO, Ovídio de Andrade. *Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty*. Brasília: Funag, 2009.

MELLO, Valerie de Campos. A ONU aos 60 e a prevenção de conflitos armados. In: BRIGAGÃO, Clóvis; MELLO, Valerie de Campos. *Diplomacia cidadã: panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais*. Rio de Janeiro, Gramma/FKA, 2006. p. 29-47.

MESSARI, Nizar. *As democracias e a questão da guerra e da paz*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

MILANESE, Juan Pablo. El día que el MERCOSUR logro lo que la Unión Européa. In: CONGRESO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., Buenos Aires, 5-8 de nov. de 2003.

MILLS, C. Wright. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations*. New York: Knopf, 1973.

MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME. Regime de controle de tecnologia de mísseis. *Ministério da Ciência Tecnologia e Informação*, 2002. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/41997.html>>. Acesso em: 12 maio 2010.

NASCIMENTO, A. *Programa Calha Norte*. Manaus: ISEA, 1988.

NEF, John U. *Western civilization since the renaissance: peace, war, industry and the arts*. New York: Harper Torchbooks, The Academt Library, 1963.

NYE, Joseph S.. The rise and fall of great powers. In: LUNDESTADNEF, John U. *Cultural Foundations of Industrial Civilization*. Hamden: Cambrigde University Press, 1958.

_____. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. IBSA e as perspectivas de cooperação Sul-Sul. *Análise Internacional*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e o MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 41, n. 1, 1998.

ONUF, Nicholas G. *World of our maing: Rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PACHAURI, Rajendra. Comunidade internacional não pode questionar a soberania do Brasil sobre a Amazônia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2007.

PALACIO, Elias. *Preservar segredos tecnológicos x risco de proliferação*. Rio de Janeiro: ABACC, [2010?].

PALMA, Hugo. *Seguridad: desarme y cooperación internacional*. In: LIMA, Ignácio Prado Pastor. Lima: Colección General, 1992.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O conselho de segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 2010.

PEIXOTO, Orbet; MARZO Marco; BIAGGIO Alfredo. *Considerations on the role of SRAC and SSAC on integrated safeguards*. ABBAC, 2002.

PEIXOTO, Orpet; et al. *Coordination improved on safeguards applications between ABACC and IAEA*. In: International Atomic Energy Agency. Vienna: Vienna International Center, 2007.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. *Os impérios e seus reféns: relações internacionais contemporâneas*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PINTO COELHO, Pedro Mota. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.

PINTO, Jacomo Ramos; et al. *Reflexões sobre a defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. v. 1, 2, 3, 4. Brasília: UnB, 2004.

POLETTO, Ricardo. O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, v. 10, n. 95, 2008.

POLETTO, Ricardo dos Santos. O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, v. 11 1, n. 115, 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. A fronteira do futuro. *Secretaria de Estudos Estratégicos*, Brasília, 2007. Disponível em:

<http://www.nae.gov.br/site/?option=com_search&Itemid=99999999searchword=fronteira+uturo>. Acesso em: 09 ago. 2010.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Contexto, ciência e desafios: o Brasil diante da defesa e segurança. In: PINTO, Jacomo Ramos et al. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

_____. Enquadramento das missões de Paz nas teorias da guerra e da polícia. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Paz e terrorismo*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2004. p. 33-100.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio; RAZA, Salvador Ghelfi. *Guia de estudos de estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, Massachusetts, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAGHAVAN, Vasantha R. Regional conflicts e their impact on reducing nuclear dangers: achieving the vision of a world of nuclear weapons. *International conference on nuclear disarmament*. Oslo, 2008.

REDE PRÓ-BRASIL. A política externa brasileira perdeu seu último trunfo. *Rede pró-Brasil*, 2008. Disponível em: <<http://si.knowtec.com/contato=37709&idnoticia=441175&nomeCliente=PROBRASIL&data=2008-08-09>>. Acesso em: 06 out. 2010.

REDICK, John R. Nuclear weapon free zones: Tlatelolco and regional non-proliferation initiatives. SEMINÁRIO NON-PROLIFERATION POINTS OF VIEW OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, *OPANAL*. Cancún, 1995.

RENNER, Michael. National security: the economic and environmental dimensions. *Worldwatch Institute*, Paper 89, Washington, May 1989.

ROSA, Luiz Pinguelli. Da gênese da bomba à política nuclear brasileira. In: ARNT, Ricardo (Org.). *O armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 2005, p. 297-323.

SADER, Emir. O que faz o Brasil no Haiti? *America's policy*, Colonia Tortuga, México, 2004. Disponível em: <<http://www.americaspolicy.org>>. Acesso em: 08 jun. 2010.

SAGAN, Carl. *O mundo assombrado pelos demônios*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.

SAID, Mohamed Kadry. *Israel's nuclear capability: implications on middle east security*. Oslo: Nobel Institute Symposium, 2009.

SARAIVA, José Flávio. Desafios africanos para o mundo que vem aí: a África contemporânea na fronteira atlântica do Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE

POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2008. *O Brasil no mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2008.

SARFATI, Gilberto. Estudos de segurança internacional: de Tucídides aos novos conceitos. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec/FKA, 2004.

SARFATI, Gilberto. The new framework for security studies after the end of the Cold War. *Carta Internacional*. USP, ano 7, v. 78, p. 13, 1999.

SEABRA DA CRUZ JÚNIOR, Ademar. Um novo bipolarismo: notas metodológicas para a definição do sistema internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. *A cooperação argentino-brasileira: significado e perspectiva*. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 18, 1989.

SERBIN, Andrés (Coord.). *Paz, conflicto y sociedade civil en América Latina y el Caribe*. Barcelona: Icaria, 2007.

SILVA, Eliezer Batista da. *Infraestrutura para el desarrollo sustentado e integración de América del Sur*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1999.

SILVA, Marcos Valle Machado. *Cooperação nuclear Brasil-Argentina: expressão da construção da confiança como base para um projeto de Integração Regional*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Maringá, 2010.

SILVEIRA, Amarildo. As relações Brasil-Argentina durante o governo Figueiredo (1979-1985): as etapas de um projeto necessário. *Monographia*. Porto Alegre, n. 2, 2006.

SILVEIRA, Rui M. Segurança e defesa: a visão do exército brasileiro. In: PINTO, Jacomo Ramos; et al. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Ministério da Defesa. Brasília. 2004.

SNYDER, Craig A. (Ed.). *Contemporary security and strategy*. Londres: MacMillan, 1999.

SOUZA, Amaury. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

STANLEY, Ruth. Cooperation and control: the new approach to nuclear non-proliferation in Argentina and Brazil. *Journal of Arms Control*, Washington, v. 13, n. 2, 1992.

STOCHERO, Tahiane. *DOPAZ: como a tropa de elite do Exército Brasileiro pacificou a favela mais violenta do Haiti*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

SUDAM. Amazônia legal brasileira. Belém, 2007. Disponível em: <<http://www.ada.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2010

TAMSBOTTON, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Encyclopedia of internacional peacekeeping operations*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999.

TAVARES, Maria. *Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TELLIS, Ashley J. *Atoms for war? US-Indian civilian nuclear cooperation and India's nuclear arsenal*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

THUSWOHL, Maurício. OMC anuncia fracasso das negociações. *Carta Maior*, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15157>. Acesso em: 22 jun. 2010.

TOMASSINI, Luciano. La política internacional después del muro. *Estudios internacionales*, Montevideo, n. 91, p. 281-338, 1990.

TROYJO, Marcos Prado. *Manifesto da diplomacia empresarial e outros escritos*. São Paulo: Lex, 2005.

ULLMAN, Richard. Redefining security. *International Security*, Massachusetts, v. 1, n. 8, 1983.

UN. Brahimi Report. *Panel on united peace operation*, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 15 jun. 2010.

UN. Responsibility to protect. *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001. Disponível em: <http://www.un.org./report/responsibility_to_protect>. Acesso em: 10 jun. 2010.

UNEP. Ad hoc experts meeting on expanded concept of international security. *United Nations environment programme*. Nairobi, 1988. (Doc. 0055E).

UNGER, Roberto. Projeto Amazônia: esboço de uma proposta. *Portal da Cultura*, Pará, 2007. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/projeto-amazonia.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

VÄYRYNEN, Raimo. Colletive violence in a discontinuous world: regional realities and global fallacies. *International social sciences journal*, Washington, v. 38, n. 4, 1986.

VALDES, Juan. Tropas têm de estar prontas para ficar 10 anos. *BBC BRASIL*, Brasília, 2005. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2005/08/050804_haiticg.shtml>. Acesso em: 03 abr. 2009.

VALENÇA, Marcelo Mello. *Novas guerras, estudos para a paz e escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela segurança*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: Funag/IBRI/UnB, 2002.

VARGAS, Everton. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, 1997, p. 41-74.

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

VIEGAS, Marcelo. *A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil: o Brasil e a ONU*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VIEGAS FILHO, José. Aula inaugural do excelentíssimo Senhor Ministro da Defesa José Viegas Filho. *Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, 2003.

_____. Intervenção do Senhor Ministro de Estado de Defesa José Viegas Filho. *Comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2003.

VILLA, Rafael Duarte. *Segurança internacional e normatividade: é o liberalismo o elo perdido*. Critical Security Studies, São Paulo, 2008.

VIRILIO, Paul. *A guerra pura*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

VIOTTI, Maria. *Debate do Conselho de Segurança sobre o Haiti*. Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/debate-do-conselho-de-eseguran%C3%A7a-sobre-o-haiti/>>. Acesso em: 07 maio 2009.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations: realism, pluralism, globalism and beyond*. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

VIRILIO, Paul. New York Deliré. In: VIRILIO, Paul. *Un paysage d'évenements*. Paris: Éditions Galilé, 1999, p. 49–54.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: Addison-Wesley, 1979.

_____. *O homem, o Estado e a guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESTING, Artur H. (Ed.). *Global resources and international conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

WILSON, Woodrow. Fourteen points. *The World War I document archive*, 1918. Disponível em: <http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson%27s_Fourteen_Points>. Acesso em: 16 ago. 2010.

WIKIPEDIA. Weltanschauung. *Wikipedia The Free Encyclopedia*. 2010. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Weltanschauung&redirect=no>>. Acesso em: 09 out. 2010.

WROBEL, Paulo; REDICK, John. *The role of scientist in South America nuclear cooperation*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

WILLIAMS, Paul (Ed.). *Security studies: an introduction*. Oxon: Routledge, 2008.

WIENER, Norbert. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. Rio de Janeiro: Cultrix, 1968.

ZAVERUCHA, J. *O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil*. Buenos Aires: RESDAL, v. 15, 2004.