
Identidade, Status e Instituições Internacionais: O Caso do Brasil, da Índia e do Tratado de Não Proliferação*

Oliver Stuenkel**

Introdução

Explicar o comportamento de nações emergentes *vis-à-vis* as instituições internacionais há muito tem sido um assunto de pesquisa acadêmica (KEOHANE, 1984). Potências emergentes como o Brasil e Índia buscarão aderir às instituições de hoje ou se lhes oporão? O que influencia ou determina seu comportamento diante das instituições? A discussão sobre essa questão é dominada por institucionalistas e realistas, cujas predições divergem fundamentalmente.

Teóricos institucionalistas liberais argumentam que o sistema político doméstico das potências emergentes é relevante e preveem que as democracias possuem maior propensão a se engajar em instituições internacionais do que os regimes não democráticos (DOYLE, 1997). Eles esperam que as potências emergentes democraticamente organizadas se tornem “atores responsáveis” (STEPHENS, 2010), se adap-

* Artigo recebido em setembro e aprovado para publicação em dezembro de 2010. Traduzido por Victor Coutinho Lage. E-mail: victorcoutholage@yahoo.com.br.

** Doutor em Ciência Política pela Universidade de Duisburg-Essen e professor adjunto de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: oliver.stuenkel@fgv.br.

tem às normas existentes e se alinham ao *status quo*, ao sistema, dominado pelo ocidente, do internacionalismo liberal. Enquanto se espera a integração de todos os atores devido aos benefícios que o pertencimento provê, os liberais argumentam que o estabelecimento de confiança entre democracias liberais é mais fácil e que é mais provável que elas busquem a colaboração internacional, com vistas a criar um sistema mais transparente, previsível e estável, maximizando, assim, os ganhos da colaboração internacional (IKENBERRY, 2008).¹

Além disso, há um argumento institucionalista liberal sistêmico sobre o motivo pelo qual as potências emergentes tendem à integração: elas se deparam com um sistema centrado no ocidente, que é, como enfatiza Ikenberry (2008, p. 23), “aberto [...] e baseado em regras, com amplas e profundas fundações políticas”, uma força que emaranhará e enlaçará até mesmo os mais poderosos” (HURRELL, 2006). A ordem ocidental, que Roosevelt concebeu para “garantir o fim do começo das guerras” (RUBENFELD, 2003), é “difícil de derrubar e fácil de aderir” (IKENBERRY, 2008). Atores emergentes encontram um ambiente no qual serão capazes de crescer – uma característica que podemos denominar de “mobilidade intra-institucional”. Por meio da busca por limitar a influência de outros Estados em instituições internacionais (*soft balancing*), tanto os Estados liberais quanto os não liberais possuem a magnificência de evitar o balanceamento de poder tradicional, o qual envolve o aumento da força militar (IKENBERRY, 1999). Por fim, em razão da interdependência econômica sem precedentes, por meio de comércio, investimento e fluxos comerciais com outros, as potências emergentes não estabelecidas almejarão fortalecer a governança global, a fim de manter a estabilidade econômica (FRIEDMAN, 2000). Em suma, os institucionalistas preveem que a única escolha possível para as potências emergentes é se integrar, visto que os benefícios estratégicos e econômicos do pertencimento são grandes demais para se ignorar.

Aqueles no campo dos realistas, por outro lado, entendem o sistema de acordo com a distribuição de poder² e preveem que as potências emergentes não “jogarão nas regras do ocidente” (STEPHENS, 2010). A expectativa deles, em geral, é de que essas potências utilizem seu

“status recentemente percebido para ir em busca de visões alternativas de ordem mundial” (NARLIKAR, 2006a) e desafiem o *status quo*, se associando, por exemplo, a outras potências emergentes e formando uma coalizão contra-hegemônica (SIKRI, 2007).³ Elas poderiam criar um sistema paralelo que teria, segundo as palavras de Barma, Ratner e Weber (2007), “seu próprio conjunto distinto de regras, instituições e moedas de poder, rejeitando princípios-chave do internacionalismo liberal e, em particular, qualquer noção de sociedade civil global que justifique intervenção política ou militar”.⁴ Da mesma maneira, Krasner (1985) espera que, uma vez que a balança de poder se mova contra o ocidente, as potências emergentes criem diferentes princípios, por exemplo, introduzindo um poder de compensação contra as instituições de Bretton Woods, lideradas pelos Estados Unidos (MESSNER; HUMPHREY, 2006).

Em suma, liberais e realistas, ambos teóricos da Escolha Racional, dominam o pensamento sobre as opções das potências emergentes. Contudo, parece que Índia e Brasil desafiam uma categorização simplista. Ambos os países têm feito movimentos de integração. Por exemplo, eles se tornaram credores do Fundo Monetário Internacional (FMI), superando um forte sentimento doméstico antiocidental (WEINLICH, 2010). Há, porém, muitas evidências ao longo da última década de que Brasil e Índia não estão, de forma alguma, dispostos ao alinhamento com todas as principais instituições de hoje. A Índia, por exemplo, foi a única democracia liberal do mundo que, fundamentalmente, esteve distante do ocidente, e amiúde contra, durante a Guerra Fria (MOHAN, 2004). Brasil e Índia estão entre os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) que com mais frequência apresentam queixas na organização (NARLIKAR, 2006b). Segundo Nayar e Paul (2003, p. 10), a Índia possui “sérios desacordos com várias normas da ordem internacional promovidas pelas potências do *status quo*”. Entretanto, as duas principais teorias fracassam em dar uma explicação satisfatória para o dilema. Os realistas falham em explicar o forte interesse de Brasil e Índia em instituições multilaterais como o FMI, ao passo que os institucionalistas liberais não são capazes de explicar o comportamento de ambos os países diante do Tratado de

Não Proliferação Nuclear (TNP). A Índia se nega a assinar o TNP, o Brasil rejeita quaisquer provisões de inspeção adicionais e não permite que os inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) tenham acesso a todas as suas instalações nucleares.

Portanto, como podemos explicar que as potências emergentes almejem o pertencimento em algumas organizações internacionais, porém não em outras? Com vistas a responder a essa questão, busco analisar o caso de Brasil, Índia e do TNP com maior profundidade e mostrar que nem os realistas nem os institucionalistas liberais podem explicar plenamente o comportamento de ambos os países. Visando a um melhor entendimento da natureza dos determinantes do comportamento de Brasil e Índia em relação às instituições internacionais, utilizo um argumento construtivista e sustento que status e identidade, ambos em ampla escala negligenciados pelo realismo e pelo liberalismo, desempenham um papel-chave. Esses países compartilham uma convicção fundamental de que são “grandes potências” (ou a caminho de se tornarem uma), e sua decisão de integrar uma instituição particular depende da habilidade dessa instituição em conferir um status às potências emergentes que seja compatível com a identidade das mesmas. Argumento que status e identidade superam outros determinantes mais comumente aceitos para o comportamento dos Estados, como as preocupações com segurança. O Brasil viola várias regras do TNP e a Índia se opõe completamente ao mesmo, visto que a estrutura do TNP é tal que se torna impossível conceder aos dois um status de armas nucleares (o qual, nas visões de ambos, é um aspecto fundamental do “status de grande potência”). O Brasil, como exemplo, viola as regras estipuladas pelo TNP, a despeito de não haver qualquer ameaça de segurança iminente (DE SOUZA, 2009). De modo similar, a decisão da Índia de não aderir ao TNP e de desenvolver armas nucleares pode ser apenas parcialmente explicada por preocupações de segurança. Isso mostra que é o status dentro da comunidade internacional, e não a segurança, que impele a movimentos de aproximação ou de afastamento em relação ao TNP. A análise do debate acerca da não proliferação nuclear oferece reflexões interessantes, visto haver uma diferença fundamental entre a narrativa das potências estabelecidas e a narra-

tiva das potências emergentes não nucleares, estas últimas mais bem representadas pela Índia. Para as potências estabelecidas, o debate é entre uma “justiça” especulativa, inalcançável (um cenário no qual todos os Estados possuem armas nucleares), e uma segurança prudente, pragmática realista. Do ponto de vista indiano, por outro lado, o debate gira em torno do conceito de status de potência, e de status de armas nucleares como um requisito.

Escolher Brasil e Índia como estudos de caso é particularmente útil neste contexto. Nem fundamentalmente opostos às estruturas ocidentais nem considerados plenamente partes do ocidente, esses países são parte da “margem”, e entender as trajetórias desses países de maneira adequada é de crucial importância para o futuro da ordem internacional.⁵ Além disso, o comportamento de ambos diante do TNP é fundamentalmente diferente. A Índia sempre o repudiou, considerando-o uma tentativa de congelamento das estruturas de poder, e desenvolveu armas nucleares, a despeito da condenação internacional. O caso do Brasil, por outro lado, é mais sutil e complexo de se entender. Tendo jogado com a opção nuclear durante anos nos 1970 e 1980, o país eventualmente se distanciou das armas nucleares e assinou o TNP nos anos 1990. Desde 2004, no entanto, sua retórica se elevou de maneira mais confrontacional novamente, e o país começou a violar o TNP, não permitindo que os inspetores da AIEA entrassem em todas as partes de sua instalação nuclear. Se o Brasil não tem intenção de desenvolver armas nucleares (como ele próprio declara), essa situação gera uma dúvida ao observador, dado que, sob condições normais, nenhum país que não almeje armas nucleares obstruiria o TNP.

Contudo, também no que diz respeito a outras áreas há diferenças fundamentais entre Brasil e Índia (COOPER; ANTKIEWICZ, 2008). Não obstante, suas similaridades – estruturas democráticas liberais e laços históricos com o ocidente, assim como atual ambivalência diante do mesmo – são significativas. Ademais, os dois possuem grandes populações e um forte crescimento econômico,⁶ suas decisões tendendo a ter implicações de amplitude sistêmica. Ambos demonstraram interesse em se tornar atores mais significativos no palco mundial.⁷ A liderança de Brasil e Índia no G-20 dos países em desenvolvimento,

um grupo criado para servir como um interlocutor reconhecido nas negociações de comércio agrícola, é um bom exemplo dessa mudança – os dois assumiram o controle e a responsabilidade, enquanto a China se manteve com uma postura mais tímida (GREGORY; ALMEIDA, 2008). O fato de eles diferirem de maneira forte no que tange à cultura e contexto regional nos ajuda a isolar as variáveis relevantes nas quais gostaríamos de nos focar. O Brasil é localizado em uma das regiões mais pacíficas e é predominantemente cristão, ao passo que a Índia tem predominância hindu, porém abriga todas as maiores religiões, e é localizada em um das mais voláteis regiões do mundo. Essa combinação faz do estudo de Brasil e Índia algo premente.

A História do TNP

O TNP, que entrou em vigor em 1970, busca limitar a proliferação de armas nucleares, promover o desarmamento e fortalecer o uso pacífico de energia nuclear. Atualmente, 189 Estados assinaram o tratado. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas são reconhecidos como Estados Nuclearmente Armados (daqui em diante, ENAs); os outros 184 Estados são Estados Não Nuclearmente Armados (daqui em diante, ENNAs).⁸ Para colocar o princípio de não proliferação em prática, o tratado consiste em três pilares (não proliferação, desarmamento e direito a uso pacífico). Todos os três pilares do TNP estão carregados de problemas e o tratado está se deparando com crescentes pressões que podem estar erodindo o que costumava ser uma barreira efetiva à proliferação de armamentos nucleares (RUZICKA; WHEELER, 2010).

O primeiro pilar é o de não proliferação, que impede os ENAs de transferirem armas ou material nucleares para os ENNAs e impede os últimos de recebê-los; a implementação desse pilar está se tornando de cada vez mais difícil em um mundo no qual várias potências nucleares – Índia, Paquistão, Israel e, em breve, Coreia do Norte – não assinaram o tratado. A tranquilidade com que A. Q. Khan, um cientista nuclear paquistanês, foi capaz de operar seu mercado nuclear global ilícito aponta ainda para a porosidade perigosa do TNP.

O segundo pilar, desarmamento, é um ponto de discórdia igualmente relevante. Ele demanda que os ENAs negociem com boa fé e se movam em direção ao desarmamento. A ambiguidade de sua redação, no entanto, tem dado aos ENAs um espaço de manobra suficiente para que se desarmem muito lentamente, gerando muitas críticas por parte dos ENAs. Desde o começo, os críticos classificaram o TNP como injusto, tendo em vista que ele criou duas classes de Estados, os “possuidores” e os “não possuidores” (VITAL, 1968). Jaswant Singh, ex-ministro das Relações Exteriores da Índia, denominou, de maneira célebre, o sistema estabelecido pelo TNP de “apartheid nuclear” (SINGH, 1998). Isso tem reduzido a legitimidade dos ENAs para assumir a liderança em questões de não proliferação (RUZICKA; WHEELER, 2010). O problema do desarmamento é, indiscutivelmente, mais proeminente em relação à questão que dividiu os signatários desde o início: se a meta última do TNP é o desarmamento nuclear ou se os ENAs almejam meramente reduzir seus estoques, sem jamais se engajar no difícil processo do desarmamento absoluto (RUZICKA; WHEELER, 2010). Há, por conseguinte, uma incerteza fundamental no que tange a um dos princípios do tratado.

O terceiro pilar, uso pacífico, é o mais contencioso. O uso pacífico permite e regula a transferência de tecnologia nuclear para os ENAs, com fins do desenvolvimento de programas de energia nuclear estritamente civis. Dado que a estação de potência nuclear do reator a água leve comercialmente popular utiliza combustível de urânio enriquecido, os Estados têm de ser capazes ou de enriquecer urânio eles próprios ou de adquiri-lo no mercado internacional. Isso torna relativamente fácil a construção de uma bomba nuclear. Na medida em que a sede global por energia explodir e as preocupações ambientais acerca de combustíveis fósseis se elevarem, o número de Estados a estabelecer seus próprios ciclos de combustível tende a aumentar, fazendo com que o material nuclear fique essencialmente disponível a todos. A AIEA possui o papel protagonista no processo de verificação e, portanto, um crucial poder de execução do TNP (PILAT, 2007).

Não obstante suas falhas, o tratado tem tido um histórico muito positivo de atração de Estados nos últimos quarenta anos, como se

atesta pelo baixo número de não signatários hoje em dia (RUZICKA; WHEELER, 2010). Além dos cinco Estados com armas nucleares à época da assinatura do tratado, em 1970, Israel, Índia e Paquistão desenvolveram armas nucleares. No fim da década de 1970, a África do Sul desenvolveu bombas nucleares, porém as descartou nos anos 1990. A mais recente potência nuclear é a Coreia do Norte, que desenvolveu as armas nucleares depois de deixar o TNP, em 2003. Contudo, como argumenta Charles Ferguson (2010), a situação poderia ter sido muito pior. Em 1963, o presidente Kennedy vislumbrou um mundo nos anos 1970 que teria de quinze a 26 Estados com armas nucleares (NYE JR., 1985). Em 1976, o relatório do presidente dos Estados Unidos ao congresso estimou que, por volta de 1985, quarenta países teriam capacidade de produzir armas nucleares.⁹ Dúzias de países, incluindo Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Coreia do Sul e Suíça, exploraram programas de armas nucleares, todavia, ultimamente, decidiram não perseguir tais metas. Graças ao regime de não proliferação, a maior parte dos Estados que possuem a habilidade técnica para construir arsenais nucleares renunciaram às armas nucleares. E, de maneira saliente, por mais de sessenta anos, nenhuma arma nuclear foi usada em um ataque (ALLISON, 2010).

Mesmo assim, o futuro do TNP é incerto. Especialistas com frequência questionam se o TNP ainda é relevante, predizem seu colapso ou pensam se ele é “merecedor de ser salvo” (PILAT, 2007).

Panorama Histórico: O Brasil e o TNP

Dias pré-TNP

O Brasil tem um interesse de longa data em energia nuclear. “Foi inevitável que o Brasil se voltasse para a energia nuclear”, escreveu William Lowrance em um comentário, em 1975, depois de o país ter assinado o maior acordo nuclear da história com a Alemanha Ocidental,¹⁰ que proveu ao Brasil uma indústria nuclear autônoma, justificada por uma população em forte crescimento e por poucas fontes de energia para sustentá-la (LOWRANCE, 1975).

Antes do acordo histórico, no entanto, o Brasil desempenhara historicamente um papel protagonista no desarmamento nuclear. Foi, particularmente, o caso nos início dos anos 1960, quando se tornou um membro do Comitê de Desarmamento das Nações Unidas (ROSENBAUM; COOPER, 1970). Durante a presidência de Goulart, entre 1961 e 1964, o Brasil promoveu a ideia de que países ricos deveriam utilizar seu dinheiro não gasto em armas para ajudar os países em desenvolvimento a combater a pobreza. Os três “D’s” (Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização) representaram as pedras angulares da política externa brasileira (ROSENBAUM; COOPER, 1970). O país assinou, em 1967, o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, mais conhecido como Tratado de Tlatelolco (REDICK, 1981). Isso foi significativo, visto que o TNP ainda estava em processo de construção e o Tratado de Tlatelolco obrigou o Brasil, como aponta Redick (1981), a aderir à não proliferação. Há duas principais razões pelas quais o tratado foi criado: a tenacidade do Subsecretário do México, García Robles, e a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, que alarmaram os chefes de Estado o suficiente para convencê-los de banir as armas nucleares (REDICK, 1981).

Oposição inicial

Ao mesmo tempo, o Brasil foi inicialmente cético em relação ao TNP. No debate nas Nações Unidas sobre o Tratado de Não Proliferação, em 1968, ele se recusou a assinar o TNP, caracterizando-o como uma tentativa de “congelar” a estrutura internacional de poder, a fim de conter as potências emergentes, como o Brasil (ROSENBAUM; COOPER, 1970). Essa recusa teve, principalmente, razões psicológicas; nacionalistas sentimentais defenderam que a assinatura do tratado colocava uma “ameaça colonialista” (ROSENBAUM; COOPER, 1970). Ademais, argumentou-se com frequência que o Brasil deveria ser capaz de ter seu próprio meio de deterência nuclear, ou, ao menos, ser capaz de desenvolvê-lo, ao invés de depender das potências nucleares estabelecidas.

Uma consequência dessa convicção foi o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha, em 1975, pelo qual a última venderia tecnologia nuclear ao primeiro (HIRST, 2005). Isso foi desencadeado depois de a Índia ter

explodido bombas nucleares em 1974, um evento de impacto palpável nos países em desenvolvimento pelo mundo. Uma razão adicional foi o alto preço do petróleo, que quadruplicara em 1973-4, tornando mais atrativa a energia nuclear (GALL, 1976). Índia e Brasil tinham se observado com suspeita antes de 1974 e os testes nucleares da primeira pareceram reforçar a determinação do último de obter armas nucleares também. Como apontou Norman Gall (1976), vários países em desenvolvimento estavam tentando adquirir tecnologia nuclear, porém Brasil e Índia eram os mais sérios nessa empreitada. Eles eram, ainda, os únicos a conduzir programas espaciais com suas próprias instalações de lançamento.

Nos anos 1980, o Brasil parece ter cogitado desenvolver bombas nucleares, ocultando esses esforços potenciais da AIEA (PALMER; MILHOLLIN, 2004). Durante aquele tempo, os formuladores de política brasileiros frequentemente argumentaram que o TNP não provia o equilíbrio entre deveres e obrigações. Faltava-lhe, de acordo com os diplomatas, o espírito de reciprocidade que caracteriza a maior parte das instituições. O Brasil insistia na dúbia distinção entre “explosivos nucleares pacíficos” e bombas nucleares (ROSENBAUM; COOPER, 1970).

Entre 1975 e 1990, cada ramo das forças armadas do Brasil parecia seguir sua própria rota acerca do status das armas nucleares. A Marinha era a mais bem-sucedida e conseguiu operar pequenos reatores para submarinos. Na presidência de João Figueiredo (1979-1985), o governo estava, provavelmente, se preparando para conduzir uma “explosão nuclear pacífica”, baseada no exemplo indiano. Um túnel de 300 metros já havia sido perfurado para o teste (RUEHLE, 2010).

Rumo à integração

Em 1990, o programa nuclear foi oficialmente repudiado pelo então presidente Fernando Collor, e a inspeção internacional se tornou a norma. Isso ajudou a reintegrar o Brasil na comunidade internacional, após o período da ditadura militar, que terminou em 1985, durante o qual havia ficado no ostracismo. A imprensa internacional descreveu de maneira célebre o presidente que colocou mãos à obra e começou a

fechar o túnel nuclear construído pelos regimes militares para testes de armas nucleares.

O Brasil se tornou um ator responsável. Cinco anos mais tarde, em 1995, o TNP foi estendido indefinidamente, por ordem de então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton. Isso foi parte de um acordo que extraiu outros compromissos das cinco potências nucleares oficiais naquela conferência e na seguinte, em 2000. Até o presente momento, quase nenhum desses acordos, como o desarmamento mais rápido, foi cumprido. Como consequência de um regime de proliferação que parecia cada vez mais estável, o governo brasileiro assinou o TNP em 1998, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Em 1996, ele assinara o Tratado de Proibição Completa de Ensaio Nucleares (na sigla em inglês, CTBT), ratificado pelo Congresso em 1998. Esses movimentos foram interpretados como um crescente compromisso por parte do Brasil em relação ao regime (DA CRUZ, 2005).

Recente confrontação

Sob o governo Lula da Silva, no entanto, o Brasil parece ter se tornado menos hesitante em jogar com a opção nuclear. Apenas alguns meses após a posse de Lula em 2003, o país deu prosseguimento oficial ao desenvolvimento de um submarino movido a energia nuclear, para o qual, de acordo com o TNP, é permitido que se enriqueça urânio (RUEHLE, 2010).

Mesmo durante sua campanha eleitoral, Lula criticou o TNP, caracterizando-o como injusto e obsoleto, apontando seu fracasso em conferir ao Brasil o status que Lula julgava que ele merecia. Em 2004, o Brasil adotou o passo incomum de impedir o acesso de inspetores da AIEA a suas instalações nucleares, violando suas obrigações de acordo com as regras do TNP.

Como apontaram Palmer e Milhollin, o Brasil, com sua capacidade anunciada, poderia, em teoria, produzir de cinco a seis ogivas tipo implosão. Enquanto Roberto Abdenur, então embaixador brasileiro nos Estados Unidos (ABDENUR, 2005), negou, veementemente, que o Brasil estaria violando o TNP, as consequências foram sentidas por todo o globo. O país argumenta que não tem a intenção de desenvol-

ver armas e que busca meramente proteger seus segredos comerciais dos inspetores da AIEA. Todavia, essa justificativa não é convincente, visto que os inspetores das Nações Unidas portam um excelente histórico de manutenção desses segredos. O comportamento do Brasil permitiu que o Irã, outro signatário do TNP, reivindicasse tratamento similar (PALMER; MILHOLLIN, 2004). Em 2008, o Brasil revelou sua nova Estratégia Nacional de Defesa, a qual, além do controle do ciclo completo de combustível nuclear – que, desde então, foi atingido – demanda a construção de mais submarinos movidos a energia nuclear (RUEHLE, 2010). A retórica teve uma aguda virada, e políticos brasileiros agora repreendem, com frequência, o regime de não proliferação. De modo similar à posição da Índia, o Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil declarou que as “potências nucleares estabelecidas buscaram fortificar seu monopólio de poder” e que a assinatura do TNP “havia sido um erro” (GLÜSING, 2010).

Há, atualmente, uma apreensão generalizada acerca das intenções do Brasil e muitos especialistas, como Sam Nunn e Graham Allison, preveem que o país obterá bombas nucleares (NUNN, 2006).¹¹ Além disso, vários membros do alto escalão do governo brasileiro insinuam, com recorrência, que o Brasil deveria desenvolver armas nucleares. Em 2009, durante um encontro do Grupo de Fornecedores Nucleares, grupo composto por países fornecedores nucleares, que trabalha com vistas à não proliferação, por intermédio do controle das exportações de materiais nucleares, o representante brasileiro se esforçou ao máximo para combater os requisitos que teriam tornado transparente o programa do submarino nuclear (HERZ, 2009).¹² Durante a Conferência de Revisão do TNP, em 2010, o Brasil foi um dos membros menos construtivos ao discutir questões como o aprimoramento do monitoramento por parte dos inspetores da AIEA. Ele continua a recusar que inspetores da AIEA façam uma vistoria completa em suas máquinas de enriquecimento de urânio em Resende e não assinará o protocolo adicional que lhe obrigaria a aceitá-la (RUEHLE, 2010).

O governo brasileiro, no entanto, nega tais alegações e argumenta que não possui qualquer intenção de desenvolver armas nucleares. Ele

declara que o Brasil enriquece urânio apenas na taxa de 3,5% e, “ocasionalmente, na taxa de 19%” (GLÜSING, 2010), ao passo que seria necessário enriquecer na taxa de 19% para que se construam bombas (PALMER; MILHOLLIN, 2004). Ao mesmo tempo, o Brasil quebraria três acordos se decidisse construir bombas nucleares: o Tratado de Tlatelolco, o Tratado de Não Proliferação e sua própria Constituição, adotada em 1988 (REDICK, 1981). Ainda, Samuel Pinheiro Guimarães, encarregado na estratégia de política externa, também nega que o Brasil almejou armas nucleares nas décadas de 1970 e 1980, o que é uma alegação altamente dúbia, dada a abundante evidência histórica (GLÜSING, 2010).

Em um movimento profundamente controverso, o governo brasileiro tem buscado, ainda, fortalecer laços com o Irã, tentando agir como mediador entre este e as potências estabelecidas e se oposto a sanções contra o Irã no Conselho de Segurança das Nações Unidas, definidas em junho de 2010. A controvérsia se deu, devido ao Irã ter continuado a desafiar os inspetores da AIEA, bloqueando a entrada para muitas instalações nucleares e gerando dúvidas quanto a suas intenções. Após uma tentativa de acordo no fim de 2009, entre o Irã e o “G6” (Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e Alemanha), que incluiu uma troca de combustível, a fim de prevenir o enriquecimento doméstico de urânio por parte do Irã, este havia renegado, alimentando as suspeitas de que estaria almejando desenvolver armas nucleares. Esse comportamento, combinado com as numerosas oportunidades perdidas para se chegar a um acordo, fez com que os Estados Unidos convocassem uma nova rodada de sanções no Conselho de Segurança, um esforço que recebeu amplo apoio internacional. Em maio de 2010, o primeiro-ministro da Turquia, Erdogan, e o presidente do Brasil, Lula, viajaram para o Irã e assinaram um acordo com Ahmadinejad, que incluía o enriquecimento de urânio na Turquia e o envio de volta ao Irã (LESSER, 2010). Esse argumentou fracassou no convencimento das potências estabelecidas, as quais suspeitaram da possibilidade de uma nova manobra iraniana, e os Estados Unidos apresentaram um pacote de sanções apenas alguns dias depois (STEPHENS, 2010). Embora o Brasil tenha sido um membro do Conselho de Segurança

por quase vinte anos, no total (em dez ocasiões diferentes desde 1946), foi a primeira vez que votou contra uma resolução apoiada pela maioria. Apenas a Turquia aderiu à oposição, enquanto o Líbano se absteve e todos os membros permanentes apoiaram a resolução. De acordo com Matias Spektor, o comportamento do Brasil não pode ser explicado por um interesse específico no Irã ou em armas nucleares, mas sim pelo seu descontentamento com a falta de justiça, equidade e abertura na estrutura do TNP – e na ausência de flexibilidade no TNP suficiente para conceder ao Brasil um papel mais importante (SPEKTOR, 2010a).¹³

Como conclusão, podemos argumentar que, enquanto pode haver um acordo em torno do espírito dos princípios do TNP (um mundo livre de armas nucleares e com energia nuclear para propósitos pacíficos para todos), há um desacordo fundamental sobre a estrutura em dois escalões de Estados e inspeções nucleares e não nucleares. O Brasil viola o TNP, na medida em que não permite aos inspetores AIEA que vejam suas centrífugas. O argumento de que o Brasil precisa proteger seus segredos comerciais é espúrio, já que esses inspetores possuem um excelente histórico de manutenção de tais segredos. Há, no entanto, uma razão considerável para acreditar que o Brasil busque ou construir essas armas nucleares, ou tente se habilitar para fazê-lo.

Panorama Histórico: A Índia e o TNP

Dias pré-TNP

A Índia foi cética em relação ao TNP desde o início do tratado e jamais sequer considerou assiná-lo. O país argumentou continuamente que o TNP era injusto de cimentava o “colonialismo nuclear” (VANAIK, 1988). Portanto, o tratado atribuía o papel de “jogador de segundo escalão” à Índia, ao passo que ela tem, tradicionalmente, se visto como grande potência (SAGAR, 2009). O país testou um artifício nuclear em 1974, descrevendo-o como um “explosivo nuclear pacífico” e conduziu testes nucleares adicionais em 1998, gerando difundida condenação internacional. O papel da Índia no contexto de

proliferação nuclear, portanto, é complexo. Apoiadores do TNP, em especial os Estados Unidos, caracterizaram a Índia como um dos países mais recalitrantes que contribuem para a destruição do regime global de não proliferação (CARTER, 2006).¹⁴ Os indianos discordam, chamam do regime de falho e apontam para a contínua liderança da Índia no objetivo de banir os testes nucleares, de estabelecer um tratado não discriminatório sobre não proliferação e de eliminar por completo as armas nucleares (OLLAPALLY; RAMANNA, 1995).

Como um comportamento confrontacional como este emergiu? A Índia foi, sem dúvida, o país mais afetado pelo TNP, uma vez que era o único país de grande extensão que não tinha um poder nuclear aliado que pudesse lhe prover um guarda-chuva de segurança nuclear. De acordo com Nayar e Paul (2003), os indianos foram “simplesmente deixados à própria sorte”. As primeiras pesquisas de opinião após a criação do TNP, conduzidas em 1972, mostraram que a maioria das elites indianas era contra o desenvolvimento da bomba. A facção pró-bomba era pequena, porém seu apoio era mais forte do que a rejeição dos céticos. Enquanto partidos de direita eram mais favoráveis à bomba, socialistas, comunistas e o Partido do Congresso eram divididos na questão. Contudo, 82% dos questionados pelo estudo se opuseram ao TNP, na medida em que ele limitaria de forma severa as opções da Índia de desenvolver uma bomba, caso a necessidade surgisse, um importante tópico depois da guerra contra a China, em 1962, e contra o Paquistão, em 1965 (NANDY, 1972). Além disso, rejeitar o tratado permitiria aos indianos manter os inspetores estrangeiros fora de seus sítios nucleares, algo relevante para um país que despreza a intromissão estrangeira, após séculos de ocupação. Em terceiro lugar, a rejeição pode ser explicada pelas “condições discriminatórias favorecendo as potências nucleares”, as quais fracassaram em honrar sua promessa e seu desarmamento (NANDY, 1972).

A Índia se torna nuclear

Depois de não ter conseguido obter sérias garantias de desarmamento, a Índia conduziu seu primeiro teste nuclear, Pokhran I, em 1974, no governo da então primeira-ministra Indira Gandhi (MOHAN, 2004). Como argumentou Chopra, a lógica não era diferente da dos outros

países que decidiram se tornar nucleares. A Rússia se tornou porque os Estados Unidos se tornaram, a China se tornou porque a Rússia se tornara e a Índia se tornou porque a China se tornara e porque suspeitava que o Paquistão estivesse prestes a fazer o mesmo, o que faria da Índia o único país “prensado” entre duas potências nucleares (PRAN, 1993). A Ásia, portanto, passou a ser a maior concentração de armamentos nucleares, logo o maior risco de guerra nuclear, com três potências nucleares e fronteiras contíguas com outras duas. O teste da Índia teria, provavelmente, ocorrido muito antes, caso o principal cientista indiano, Homi Bhabha, não tivesse morrido em 1966, atrasando o projeto de maneira considerável (MOHAN, 2004). A insistência do governo de que, a despeito dos testes, denominados “explosões pacíficas”, a Índia não tinha intenções de produzir armamentos nucleares causou confusão e incerteza acerca de se o país teria ou não aderido ao clube nuclear (WALKER, 2006). Apenas quando Rajiv Gandhi, inicialmente oposto às armas nucleares, obteve evidência de que o Paquistão as estava adquirindo em 1987, ele ordenou o prosseguimento de programa indiano, em 1988.

Em 1990, a pressão para que a Índia aderisse ao TNP aumentou. Em 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou uma resolução, declarando que a proliferação de armas nucleares era uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Essa resolução, aprovada na presença do primeiro-ministro indiano Rao, era dirigida diretamente à Índia e aumentou consideravelmente a pressão política (MOHAN, 2004). A extensão indefinida do TNP, em 1995, legitimou e perpetuou, do ponto de vista da Índia, um regime nuclear desigual (SINGH, 1998). Isso constituiu um divisor de águas para o país, tendo em vista que ele interpretou a extensão como uma tentativa dos Estados Unidos de impedir seu crescimento para o bem e “enfraquecê-lo na arena nuclear” (NAYAR; PAUL, 2003). Mais tarde, no mesmo ano, a Índia chegou provocativamente perto de testar armas nucleares abertamente, porém o governo deu um passo atrás no último minuto, devido à crescente pressão internacional.

A despeito da pressão, o país testou as armas pela segunda vez (Pokhran II) em 1998, dessa feita “ultrapassando o limite nuclear”

(MOHAN, 2004)* e assumindo integralmente seu status de armas nucleares, o que gerou condenação e sanções internacionais.¹⁵ As críticas eram generalizadas não apenas no exterior, como também no próprio país, onde vários comentaristas argumentaram que a Índia teria “perdido a estatura moral e a coragem” (GIDWANI, 1998). Isso indica uma disputa interna entre duas linhas de pensamento. Os idealistas indianos almejam trazer a paz ao mundo e abominam o pensamento da Índia desenvolver armas de destruição em massa. Por outro lado, os realistas argumentam que o mundo se configura de tal forma que aqueles sem essas armas não podem atingir o status de grande potência. Muitos proeminentes analistas indianos, entre eles Raja Mohan, saudaram o acordo como um avanço e argumentaram que, “graças aos testes nucleares, a relação da Índia com os Estados Unidos se transformou na virada do século. Embora os Estados Unidos tenham, de fato, imposto sanções, também passou a tratar a Índia de forma mais séria do que em qualquer momento anterior” (MOHAN, 2004, p. 67).

A Índia argumentou corretamente que não havia violado o direito internacional (fazendo referência a uma cláusula no Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) que dá permissão aos países de se retirar, em face de agudas ameaças à segurança). Mais precisamente, o governo indiano declarou que fora forçado a se tornar abertamente uma potência nuclear, tendo em vista que a colaboração sino-paquistanesa para armas nucleares (o que a Índia via como sendo uma violação do tratado) era, para o país, uma prova de que o regime do TNP colapsara na vizinhança (SINGH, 1998).

Tornando-se um ator responsável

Desde os testes de 1998, contudo, a Índia tem agido de maneira responsável, abstendo-se de testar ou desenvolver armas nucleares ou transferir tecnologias para outros Estados. Segundo Nayar e Paul (2003), o fim do isolamento da Índia se mostrou evidente com as visitas de chefes de Estado e ministros de relações exteriores de todas as principais potências nos dois anos seguintes aos testes. Além disso, a

* A expressão citada entre aspas é, no original, “crossing the nuclear Rubicon”. Rubicon pode ser definido como um ponto ou limite que, quando ultrapassado, não permite retorno, em geral denotando que posições irrevogáveis foram assumidas. (*N. do T.*)

Índia não ofertou material nuclear aos ENNAs, como se diz que a China fez com o Paquistão (NAYAR; PAUL, 2003). Enquanto a Índia se manteve obstinada em relação ao TNP, esse comportamento responsável certamente ajudou no aprimoramento de seu relacionamento com os Estados Unidos (OLLAPALLY; RAMANNA, 1995). Depois dos testes, a Índia chegou até mesmo considerou assinar o Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares, porém, ao fim, decidiu não fazê-lo, quando Bill Clinton não conseguiu convencer o congresso dos Estados Unidos a ratificar o CTBT. A Índia assumira a liderança na iniciação das negociações que levaram ao CTBT, entretanto mais tarde se recusou a assiná-lo, em razão de ele ter sido desligado da questão da não proliferação (JAYAPRAKASH, 2000).

Isso fez com que o governo indiano caracterizasse o tratado como ainda outra forma de os Estados Unidos buscarem implementar um sistema injusto. A maior parte dos analistas argumentou que o CTBT se tornara outra ferramenta imperialista que visava a impedir a opção nuclear da Índia, dado que esta ainda não testara o suficiente para ter uma deterrência crível. Em oposição a isso, vários especialistas indianos clamaram para que o governo assinasse o CTBT, defendendo que essa assinatura teria prevenido o isolamento internacional que deu ensejo aos testes em 1998 (BIDWAI; VANAIK, 1998). Desde o encontro da AIEA em 2004, a Índia começou a se juntar aos Estados Unidos e à Europa no coro de que o Irã havia violado as obrigações do TNP, ajudando a remeter a questão ao Conselho de Segurança (CARTER, 2006).

O acordo nuclear Estados Unidos-Índia

Em movimento profundamente controverso, os Estados Unidos e a Índia assinaram um acordo nuclear bilateral em 2005, no qual os primeiros reconheciam a segunda como uma potência nuclear. Ajudar o programa de armas nucleares da Índia violou o TNP, que bane tal ajuda a qualquer país não reconhecido como potência nuclear pelo tratado. A atitude do presidente George W. Bush se configurou como uma ruptura com a política de longa data dos Estados Unidos, na medida em que ele reconheceu abertamente a Índia como uma potência

nuclear legítima (CARTER, 2006). De um compromisso assaz assimétrico, visto por muitos como uma tentativa dos Estados Unidos de encontrar um aliado tanto para balancear com a China quanto para lutar contra o terrorismo (nuclear), a Índia emergiu com uma vitória diplomática impressionante, levando em conta que obteve muitas concessões e pouco cedeu (CARTER, 2006). A Índia não fez qualquer compromisso para limitar o crescimento de seu arsenal nuclear e precisa apenas permitir a entrada dos inspetores em suas instalações nucleares civis (não nas instalações militares). Por outro lado, o acordo incluiu uma cooperação econômica significativa e os Estados Unidos, posteriormente, incitaram os membros do Grupo de Fornecedores Nucleares, um grupo de países autorizados a comercializar tecnologias nucleares, a aceitar a Índia como membro (CARTER, 2007). Desde 2005, quatro dos seus dezessete reatores estão sujeitos às salvaguardas da AIEA.

Esse movimento suscitou críticas, em especial de países como o Brasil, que haviam assinado o tratado e se abstiveram de desenvolver armas nucleares. A Índia, alegaram esses países, havia desconsiderado as regras e foi premiada por isso (CARTER, 2006). Ainda pior, ela continuava a se recusar a assinar o TNP (embora aceitá-la no tratado como um ENA tivesse sido improvável, dado que isso requereria a aprovação de todos os seus 189 membros). Todavia, a pior consequência do tratado foi, provavelmente, de natureza sistêmica. O acordo, argumentaram os críticos, enfraqueceria as regras de não proliferação e desarmamento. Mesmo sendo aceita como potência nuclear, a Índia não concordou de forma alguma em reduzir seu estoque nuclear, nem mesmo concordou em interromper o teste nuclear (FROM BAD..., 2006).

Os favoráveis ao acordo responderam defendendo que o status nuclear da Índia era um fato irreversível, que ela era um potência responsável e democrática e que o dano ao TNP seria insignificante (CARTER, 2006).

O acordo foi avaliado, em especial na Índia, como um prova concreta de que lhe fora atribuído o status de grande potência. As concessões dos Estados Unidos não eram baseadas no atual peso estratégico, e sim na expectativa de poder futuro. Já em 2000, a futura Secretária de Estado

Condoleezza Rice identificou a Índia como um “parceiro estratégico” (e a China como um “competidor estratégico”) (RICE, 2000), e, cinco anos depois, Rice assegurou o primeiro-ministro indiano durante uma viagem à Nova Délhi de que os Estados Unidos queriam “ajudar a Índia a se tornar uma grande potência mundial” (WALKER, 2006).

Após assinar o acordo, a Índia continuou a perseguir uma política externa independente. Como apontou Ashton Carter (2007), havia pouca evidência que as políticas gerais indianas se alinhariam às dos Estados Unidos. Revigorado por ter assinado o acordo com a América, Singh se juntou a Fidel Castro, de Cuba, e Mahmoud Ahmadinejad, do Irã, para o encontro dos Países Não Alinhados. Os norte-americanos demonstraram surpresa com a “falta de gratidão” dos formuladores de política indianos, os quais alegaram, por sua vez, que, à Índia, havia sido conferido o direito ao status de armas nucleares.

Embora a Índia possa, à primeira vista, concordar com os princípios e o espírito do TNP (um mundo livre de armas nucleares e com energia nuclear para todos), ela entre em desacordo, na medida em que esses princípios especificam-se e se tornam normas e regras (com especial relevância para a data-limite de janeiro de 1976). Seu comportamento desestabiliza de forma considerável o regime de não proliferação. Ashton Carter (2007), ex-subsecretário de Defesa dos Estados Unidos, defendeu que o acordo nuclear Estados Unidos-Índia não geraria danos ao TNP, apontando que a Coreia do Norte e o Irã já estavam quebrando as regras, não importando o que a Índia fazia. No entanto, Carter negligencia a maneira pela qual outras democracias emergentes, como Brasil e Turquia, interpretariam o acordo. Se Estados permanecem fora do TNP, os ganhos do tratado para os signatários alterar-se-ão e influenciarão seus cálculos de custo-benefício acerca da participação no mesmo. Este é o clássico do “carona” (free-riding) (RUZICKA; WHEELER, 2006). Ao contrário do que indicam as fontes oficiais do governo, há uma vibrante discussão interna no governo brasileiro sobre os méritos da obtenção de armamentos nucleares.¹⁶ Devido à decisão da Índia de construí-los, o Brasil permanece o único país não nuclear dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). O fato de uma potência emergente poder “se esquivar” da confrontação sistêmica e manter e fortalecer parcerias cruciais pode fazer com que outras

se comportem de uma maneira similar. Há um aspecto adicional que explica o comportamento tão sério da Índia. O mundo pode fazer um progresso significativo em direção à não proliferação apenas se todos os países aderirem e obedecerem ao tratado. Um único país é, em teoria, suficiente para desfazer os benefícios. Desde que ao menos um Estado estiver fora do tratado, as relações de confiança que estão incorporadas no TNP diminuir-se-ão e podem até mesmo ser fatalmente debilitadas (RUZICKA; WHEELER, 2006). Enquanto a Índia não for o único país a permanecer fora do tratado (Israel, Paquistão e Coreia do Norte são os outros), um comportamento de integração poderia fortalecer, fundamentalmente, o regime de não proliferação. Durante entrevistas para este estudo, diplomatas indianos foram unânimes ao contestar a alegação de que a política nuclear da Índia seria confrontacional. Eles estão certos ao afirmar que, por não terem assinado o TNP, eles não o violaram. No entanto, a estrutura do TNP é tão universal que ele se tornou praticamente uma jurisdição compulsória no direito internacional de proliferação, portanto a Índia confronta mesmo sem tê-lo assinado.

É improvável que a estratégia da Índia se altere no curto prazo. Em 2009, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1887, que convocou os Estados fora do TNP a aderirem ao tratado. A Índia imediatamente rejeitou a resolução, repetiu o argumento, ouvido tantas vezes, de que o tratado é discriminatório e fortaleceu a afirmação, feita naquele mesmo ano pelo primeiro-ministro indiano, de que “nem se cogita a adesão da Índia ao TNP na condição de Estado não nuclearmente armado” (RUZICKA; WHEELER, 2006). Todavia, mesmo se a Índia quisesse aderir ao tratado na condição de um Estado nuclearmente armado, não seria capaz de fazê-lo. Para que isso acontecesse, todos os 189 membros deveriam concordar, algo que é praticamente impossível nesse momento. De acordo com Wheeler, mesmo que todos os 189 Estados concordassem, isso contradiria fundamentalmente o suporte normativo e os princípios do TNP e o compromisso dos ENNAs com a não proliferação e o desarmamento (RUZICKA; WHEELER, 2006). Portanto, tem-se certeza de que a Índia permanecerá fora do TNP.

Status e Identidade como Fatores Determinantes

Conforme demonstram os estudos de caso, tanto o Brasil quanto a Índia se engajam em um comportamento confrontacional em relação ao Tratado de Não Proliferação. Como podemos explicar isso? Uma hipótese, trazida pelos teóricos racionais, é que as potências emergentes sempre se integram a instituições internacionais, exceto quanto os custos de ser membro excedem, de modo mensurável, os benefícios. Por exemplo, eles explicariam a recusa da Índia em se tornar um membro do TNP, mostrando as agudas ameaças à segurança com as quais o país se depara em relação ao Paquistão e, como alguns diriam, à China. De acordo com essa explicação, o Brasil teria que almejar ser membro e apoiar o TNP, já que não enfrenta quaisquer ameaças à segurança e, por conseguinte, não tem benefícios no desenvolvimento de armamentos nucleares ou na oposição ao TNP. A segunda hipótese é que as potências emergentes se integram em instituições internacionais, desde que elas permitam que os novos membros obtenham um status dentro dessas instituições que seja alinhado à sua identidade. Essas potências se oporiam, portanto, a instituições internacionais, tais como o TNP, que lhes confirmam um status incompatível com a identidade de grandes potências (no caso da Índia) ou de potências em vias de se tornarem grandes (no caso do Brasil). Isso explicaria, ainda, o motivo pelo qual o Brasil se engajou em um comportamento confrontacional na ausência de uma ameaça à segurança.

Ambos os países tem tido, historicamente, profundas reservas acerca dos princípios fundamentais do TNP. Eles se recusaram, de início, a assinar o tratado quando foi redigido, em 1970. Foram antagonistas desde cedo. A Índia conduziu testes nucleares em 1974; diz-se que o Brasil tentou, secretamente, desenvolver armas nucleares nas décadas de 1970 e 1980, antes de colocar termo, oficialmente, ao programa na década de 1990. Em 1998, a Índia passou a ser mais confrontacional, conduzindo uma segunda explosão nuclear, ao passo que o Brasil assinou o TNP na condição de potência não nuclearmente armada no mesmo ano. Em 2004, no entanto, o Brasil violou o TNP, não permitindo que os inspetores da AIEA tivessem acesso a suas instalações nucleares. A Índia assinou um acordo nuclear histórico com os Esta-

dos Unidos em 2005, o que lhe concedeu reconhecimento de fato, porém ela continua a negar o acesso de inspetores da AIEA à maior parte de suas instalações nucleares militares.

Esse tipo de comportamento com relação ao TNP é bastante incomum. Há apenas 6 países no mundo que se engajam em um comportamento confrontacional: Brasil, Índia, Paquistão, Israel, Coreia do Norte e Irã. O Paquistão é, com frequência, caracterizado como um Estado-falido (COHEN, 2004) e a Coreia do Norte tem um dos mais isolados regimes do mundo. O Irã permanece uma ditadura teocrática, não obstante suas estruturas democráticas básicas. Pode-se dizer que Israel está em um permanente estado de guerra, desde sua concepção, com disputas territoriais que afetam a vida política diária, ao contrário do que ocorre na Índia. Brasil e Índia, portanto, são os únicos países plenamente democráticos em paz que decidem se engajar em um comportamento confrontacional diante do TNP.

O comportamento de Brasil e Índia possui sérias consequências para a segurança global. Isso não significa que ambos estejam errados ao se engajar nessa estratégia particular. Entretanto, eles não podem negar que seu comportamento reduz consideravelmente a estabilidade do regime de proliferação, o que eleva, diretamente, o risco de proliferação e, indiretamente, de terrorismo nuclear. O Irã, que não permite o acesso de inspetores da AIEA a suas instalações nucleares, pode apontar para o comportamento do Brasil. Este, por seu turno, fecha as portas de suas instalações nucleares e pode questionar o motivo pelo que ele tem de observar as regras que a Índia não precisa obedecer. Ademais, o Brasil tem, continuamente, se oposto à adoção de regras de inspeção mais severas, enfraquecendo, assim, um mecanismo de não proliferação mais efetivo.

O comportamento desses países diante do TNP pode ser explicado não pelos custos que superam os benefícios, e sim pela crença de ambos de que o TNP fracassa em lhes prover um status de grande potência adequado – que, no caso do TNP, corresponderia ao status de potência nuclear. Existe uma convicção geral através de todos os partidos políticos de que o destino da Índia é ser uma potência mundial. Nehru afirmou que a Índia deveria ser a quarta potência, depois de Estados

Unidos, União Soviética e China. E, como declarou um ministro das Relações Exteriores em 1976, “nosso tamanho, nossa força potencial, nossas tradições e herança não nos autorizam tornarmo-nos um Estado subordinado” (apud NAYAR; PAUL, 2003, p. 217). Essa aspiração de se tornar grande potência explica a importância autoconfiança em todos os governos indianos após 1947, mesmo quando essas políticas não foram bem sucedidas em trazer resultados positivos (NAYAR; PAUL, 2003). Não obstante menos pronunciada, uma retórica similar é visível no Brasil. Nayar e Paul (2003, p. 13) apontam: “Nenhuma país vê a si próprio como uma potência emergente mais do que a Índia”, defendendo que “a Índia talvez seja *sui generis*”, justificando um sentimento de “excepcionalismo indiano”. Essa opinião não é restrita à elite indiana. Stephen Cohen afirma que os indianos, em geral, acreditam que seu país tem “tanto o destino quanto a obrigação” de se tornar uma grande potência.¹⁷ Pavan Varma (2006, p. 41) argumenta que, dada a extrema importância que os indianos conferem ao status, “eles ficam muito insultados quando a eles se nega a estima que acreditam ser-lhes merecida”. A reivindicação do Brasil pelo status de grande potência é mais sutil e muitos diplomatas entrevistados caracterizam o país como uma “potência média”. No entanto, a maioria também afirmou que o Brasil tinha “o potencial de se tornar uma grande potência” e que esperam que o ele venha a ser uma grande potência em meados do século XXI.¹⁸

O TNP não lhes provê o status que eles julgam apropriados como potências emergentes que buscam crescer no sistema. O comportamento confrontacional da Índia em relação ao TNP é justificado, com frequência, pelo alto custo em que o tratado implica, no que tange a preocupações de segurança, e pelos poucos benefícios que provê. Isso pode, certamente, influenciar o comportamento indiano em alguma medida. Contudo, uma análise cuidadosa mostra que as armas nucleares pouco fizeram para elevar a segurança da Índia. Segundo Stephen Cohen (2002, p. 45), “a segurança da Índia [depois do teste de 1998] está em maior – e não menor – perigo”, visto que sua superioridade em armas convencionais em comparação com o Paquistão é, agora, sem valia (KHILNANI, 2000). Um ano após assumir abertamente o

status nuclear, a chamada Guerra de Kargil irrompeu entre Índia e Paquistão.

É improvável que algum dia se utilizem as armas nucleares em um conflito, logo seu uso prático é limitado. Muitos diplomatas admitiram durante entrevistas que o status nuclear de Índia e China dificilmente torna uma guerra convencional entre ambas impossível, um fato sublinhado pelos esforços dos dois países em fortalecer suas forças armadas convencionais. Além disso, eles afirmam que a Índia preferiria um mundo sem armas nucleares e que ela não seria um obstáculo, desde que todas as potências nucleares começassem a destruir seus estoques.¹⁹ A violação indiana do TNP pode ser mais bem explicada pela frustração da Índia de que o tratado é incapaz de lhe prover o status de “primeira classe” que ela sente merecer. Precisamente essa possibilidade é, ainda que de maneira remota algumas vezes, uma característica-chave de todas as outras instituições às quais a Índia adere, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Mesmo instituições tão inflexíveis como o Conselho de Segurança das Nações Unidas concedem alguma perspectiva às potências emergentes de que elas podem, eventualmente, ter um status de grande potência – o Conselho de Segurança se expandiu no passado e a inclusão de membros permanentes é um constante tópico de discussão. A possibilidade de que o TNP faça o mesmo é inexistente. O momento crucial veio em 1995, quando o governo Clinton conseguiu obter sucesso em estender indefinidamente o TNP, perpetuando, aos olhos da Índia, um regime nuclear desigual (SINGH, 1998). Conforme Nayar e Paul (2003), isso constituiu um “divisor de águas” para a Índia, na medida em que ela considerou a extensão como uma tentativa dos Estados Unidos de impedir seu crescimento para o bem, fortalecendo sua determinação em assumir a status de armas nucleares.

O caso é ainda mais pronunciado no que concerne ao Brasil. Preocupações de segurança não podem explicar a violação brasileira, dado que o país não se depara com qualquer ameaça real. Ao contrário, a estratégia de política externa do Brasil pode ser caracterizada pela

completa ausência dela (FLEITAS, 2007). Como aponta Matias Spector, o Brasil se engaja em confrontação sistêmica não pelos benefícios tangíveis que tal comportamento pode lhe gerar. Ao invés disso, Lula almeja avançar um argumento mais amplo de que partes do sistema internacional, como o TNP, são fundamentalmente injustas e demasiado inflexíveis para incluir o Brasil como grande potência. Nas entrevistas conduzidas para este estudo, diplomatas brasileiros rejeitaram de forma consistente a alegação de que o TNP era “democrático, aberto e justo”. Pinheiro Guimarães, um dos mais poderosos indivíduos no Ministério das Relações Exteriores, definiu a decisão do presidente Fernando Henrique de assinar o TNP como um “erro” (GLÜSING, 2010). Desde a concepção do tratado, a retórica brasileira reflete, continuamente, seu desconforto acerca da incompatibilidade entre sua identidade de uma futura potência e o status que o TNP lhe conferiu (ROSENBAUM; COOPER, 1970).

Esta é uma notável descoberta, tendo em vista que contradiz nitidamente as previsões dos realistas. Opondo-se ao TNP por meio de sua decisão de fechar as portas de suas instalações nucleares aos inspetores da AIEA, o Brasil não ganha nada tangível, da mesma forma que ganhou pouco a Índia ao desenvolver bombas nucleares. Porém, mesmo se o Brasil almejasse desenvolver armas nucleares, seus ganhos estratégicos seriam negativos: sem ameaça à segurança na região e nenhum inimigo declarado, o Brasil não tem necessidade de possuir capacidade de deterrência. A obtenção de armas nucleares poderia fazer com que Argentina e Venezuela buscassem o mesmo e causaria uma corrida armamentista na América Latina, fazendo lembrar os anos 1970.

Os institucionalistas também não podem explicar plenamente os comportamentos de Brasil e Índia. O TNP constitui uma exceção fundamental ao argumento de Ikenberry sobre a abertura da instituição internacional. Levar em consideração status e identidade, no entanto, pode nos ajudar a explicar esses comportamentos diante do TNP.

A acusação da Índia

Os argumentos fundamentais usados por Brasil e Índia contra o TNP – o problema de segurança em não possuir armas nucleares, a rejeição de intervenções estrangeiras na forma de inspeções e a injustiça inerente do TNP – remanesceram os mesmos ao longo das últimas quatro décadas. O último problema, a desigualdade e a injustiça do TNP, tem sido provavelmente o argumento mais utilizado por aqueles que defendem a posição da Índia (VANAIK, 1988). Em 1998, por exemplo, Jaswant Singh, ex-ministro das Relações Exteriores, defendeu que o TNP perpetuava “a existência de armas nucleares nas mãos de cinco países que ativamente modernizavam seus arsenais nucleares” e que a Índia se manteria firme ao princípio de que “a segurança nacional do país em um mundo de proliferação nuclear reside ou no desarmamento global ou na existência do princípio de segurança igual e legítima para todos” (SINGH, 1998). De maneira similar, Nayar e Paul (2003) argumentam que o objetivo do tem sido impedir que novos Estados nucleares surjam, a fim de preservar indefinidamente a posição de potência das potências nucleares existentes no sistema internacional.

Resumindo o argumento, Singh (1998, p. 43) disse que

Os primeiros cinquenta anos de independência indiana revelam que a política e a restrição nucleares não geraram quaisquer dividendos mensuráveis, a não ser o ressentimento de que a Índia estaria sendo discriminada. O desarmamento parecia cada vez mais uma política irreal. Se a posse de armas nucleares por parte dos cinco permanentes aumenta a segurança, por que a posse de armas nucleares da Índia seria perigosa? Se os cinco permanentes continuam a empregar armas nucleares como uma moeda internacional de força e poder, por que deveria a Índia, voluntariamente, desvalorizar seu próprio poder de Estado e sua própria segurança nacional? Por que abominar a Índia pelo fato de não capitular diante de

uma nova agenda internacional de não proliferação discriminatória, avançada em grande medida devido a agendas ou debates políticos internos ao clube nuclear? Se a deterrência funciona no ocidente, como é tão óbvio que ocorra, tendo em vista que as nações ocidentais insistem em manter a posse de armas nucleares, por que o mesmo raciocínio não funcionaria na Índia? Potências nuclearmente armadas continuam a possuir, porém pregam aos que não possuem que possuam ainda menos. A Índia contraria isso, sugerindo ou um desarmamento universal, não discriminatório, ou uma segurança igual para o mundo inteiro.

O que é particularmente interessante na consideração de Singh é seu argumento de que armas nucleares são uma “moeda internacional de força e poder”. Na perspectiva da Índia, a posse de armas nucleares é, portanto, um requisito para o status de grande potência. O ceticismo indiano é fundamentalmente atado à convicção de que a aquisição de armas nucleares é crucial para o status de grande potência, de que a Índia quer ser uma grande potência e de que os Estados nuclearmente armados têm a intenção de evitar que a Índia atinja esse status. O Brasil tem sido muito menos explícito sobre seu descontentamento com o TNP, porém argumenta, em larga medida, nos mesmos termos, em especial desde a posse do presidente Lula em 2003.

Baldev Raj Nayar e T. V. Paul (2003) reconhecem isso quando argumentam que, embora as “origens imediatas” da decisão de testar armas nucleares tenham sido ligadas a preocupações de segurança, a “razão subjacente crucial”, com frequência não declarada, é a aspiração indiana, profundamente enraizada, de assumir o papel de uma grande potência. Esses dois aspectos são, naturalmente, conectados de alguma forma. Parte do que torna uma potência grande é sua invulnerabilidade

de, a qual é, segundo o argumento da maioria, fortalecida pela aquisição de armas nucleares. No entanto, preocupações com segurança e vulnerabilidade não são suficientes para explicar as ambições nucleares da Índia. Como se demonstrou acima, o exército convencional da Índia era muito mais forte do que o do Paquistão, logo a decisão da primeira em se tornar nuclear (e a reação do segundo, também construindo armas nucleares) deixou a Índia em pior posição do antes de desenvolver armas nucleares. No caso do Brasil, não há tais “origens imediatas” que justifiquem o movimento de se tornar nuclear, e suas grandes ambições de poder vêm sendo mais silenciosas por várias razões, uma das quais é que o Brasil não possui uma narrativa de civilização antiga, destinada a se tornar grande potência.

É difícil discordar de Índia e Brasil no que concerne à alegação de que as armas nucleares ainda são uma moeda internacional de força e poder, que elas, por conseguinte, permanecem estrategicamente importantes e que conferem certo status a uma nação. O desarmamento é penoso não por preocupações sobre segurança, mas devido a preocupações sobre status. Não é provável que a Rússia, por exemplo, desista inteiramente de seu arsenal nuclear, visto que seu status de Estado nuclearmente armado é um dos poucos remanescentes de seu passado como uma grande potência. Uma nação presa em uma espiral descendente de declínio demográfico, encolhimento de direitos civis e de incapacidade de desenvolver uma forte economia independente de seus recursos naturais, a Rússia tem nas armas nucleares uma permissão para projetar poder internacionalmente que ela jamais teria, caso dependesse de seu exército cada vez mais decrépito.

Índia e Brasil também estão corretos ao dizer que o TNP é inerentemente injusto. Ao contrário da maioria das instituições, a hierarquia no TNP é cravada em pedra e há uma chance apenas teórica de alterá-la (todos os membros teriam de concordar em conferir um status de armas nucleares à Índia).

Inalcançável “justiça” versus
segurança prudente, pragmática

Mesmo assim, nem todos concordam que as deliberações de Índia e Brasil sobre poder justifiquem a violação do TNP por parte das potências emergentes. Joseph Nye Jr. (1985), por exemplo, admite a inerente desigualdade do TNP, porém argumenta que as características estratégicas das armas nucleares são tais que é difícil obter a igualdade. Ele diz que igualdade existiria apenas se cada governo possuísse armas nucleares ou se nenhum as possuísse. Tendo em vista que alguns países já as possuem e o desarmamento imediato não é viável, a escolha se situa entre uma proliferação universal para assegurar igualdade e um regime de não proliferação, o qual inevitavelmente cria desigualdade. A vasta maioria das nações, afirma Nye Jr., é pragmática e prudente, preferindo desigualdade a “igualdade anárquica”.

Estudiosos indianos replicam, defendendo que a preocupação pela ordem mundial e pela estabilidade internacional é um fraco pretexto para negar ou privar as potências emergentes da aquisição das armas nucleares que elas creem ser necessárias para se tornarem grandes potências (NAYAR; PAUL, 2003). O debate, para a Índia, não é, portanto, de “justiça especulativa” versus pragmatismo prudente, e sim sobre poder militar mensurável e o status que o acompanha. A disputa “justiça versus pragmatismo” entre potências estabelecidas e não estabelecidas é visível, de formas diferentes, em vários outros campos das relações internacionais. Mudança climática é um bom exemplo. Países em desenvolvimento apontam (corretamente) para o fato de que as nações industrializadas são responsáveis, em larga medida, pela mudança climática e que as nações em desenvolvimento deveria portar o direito de poluir, a fim de se desenvolverem economicamente. Países ricos argumentam que o pragmatismo supera a justiça e que as nações em desenvolvimento são obrigadas a contribuir para qualquer solução que seja encontrada. No contexto do TNP, as potências nucleares reconhecem que a data-limite de janeiro de 1967 é aleatória, porém necessária evitar que o número de Estados nuclearmente armados cresça sem controle.

Qual debate está certo?

Sendo assim, deveria o debate sobre armas nucleares ser enquadrado, conforme sugeriu Joseph Nye Jr., como “inalcançável justiça” *versus* “pragmatismo prudente” ou, de acordo com a visão da Índia, como uma discussão sobre a permissão para atores emergentes obterem um real poder? A inerente fraqueza do TNP é o mundo separado em dois escalões que ele estabelece e a única solução para o dilema seria ir em direção a um mundo completamente desarmado. Diplomatas indianos dizem que a Índia não ofereceria obstáculo em tal mundo, na condição de que houvesse mecanismos críveis de monitoramento que assegurariam o desarmamento global.

No entanto, é improvável que essa ideia seja implementada. Mesmo com um poderoso sistema de monitoramento, haverá uma suspeita generalizada de que alguns Estados anunciarão a destruição bem-sucedida de seus respectivos arsenais, ao mesmo tempo em que ocultam algumas armas nucleares. Mesmo que todos os Estados estejam, a princípio, prontos para o desarmamento, eles ainda se deparariam com a questão de quem deve dar o primeiro passo. O número decisivo aqui não é 0, mas algo entre 50 e 100 armas nucleares. Este é o número abaixo do qual um Estado nuclearmente armado perde sua habilidade de retaliar um ataque nuclear – sua chamada “capacidade de segundo ataque” ou “*second strike capacity*” (STUENKEL, 2009). Considerando seu conflito com o nuclearmente armado Paquistão, desistir de sua “capacidade de segundo ataque” é uma ideia particularmente difícil para a Índia.

O dilema é de improvável solução, porém há inúmeras lições a serem aprendidas no que tange à atratividade das instituições internacionais. Enquanto potências emergentes como Índia e Brasil desejam se integrar na vasta maioria das instituições, assim como fortalecê-la, seu comportamento diante do TNP é diferente, devido ao fato de ele não permitir aos novos participantes a ascensão dentro da instituição e a obtenção de um status de grande potência. Ao contrário, aqueles países que não possuíam armas nucleares antes de 1967 são forçados a assumir um status de “segundo escalão”, sem opção de alteração de sua posição. Uma organização internacional com estruturas de poder

flexíveis que seja capaz de refletir mudanças na distribuição de poder tende, portanto, a ser mais atraente para potências emergentes.

Haja vista as implicações estruturais das armas nucleares e do TNP, o atual regime é, a despeito da desigualdade nele embutida, provavelmente a melhor opção disponível para as próximas décadas. À medida que aumentar a incompatibilidade entre a demanda do Brasil pelo status de grande potência e o seu status de ator de “segundo escalão” no TNP, o país pode ser tornar mais ressentido perante o regime nuclear. Confrontando-se com o fato de o regime ser inerentemente injusto e a possibilidade de desarmamento global ser praticamente igual a zero, o Brasil deverá ponderar suas opções, ou aceitando o *status quo* ou seguindo a liderança da Índia. Um dos fatores determinantes nessa distinção é o que significa para o Brasil ser uma grande potência. Ser uma grande potência significa ser militarmente invulnerável? São, as armas nucleares, um requisito para se obter o status de grande potência? O fato de o Brasil não almejar desenvolver armas nucleares e, ainda assim, enfraquecer o TNP mostra que ele ainda não respondeu, para si próprio, a essas questões, tampouco chegou a um acordo em relação à injustiça estrutural do regime nuclear. O caso do Brasil é, portanto, muito mais sutil e complexo do que o da Índia, a qual se opôs fundamentalmente ao TNP desde o início e, a despeito de longas discussões internas, decidiu desenvolver bombas nucleares fora do tratado e resistir às condenações internacionais que inevitavelmente se seguiram. O fato de a Índia ter sido de se reintegrar à comunidade internacional de forma muito rápida vem sendo cuidadosamente observado pelo Brasil. Independente da atual política nuclear brasileira, a possibilidade de um Brasil nuclearmente armada não é, por conseguinte, inimaginável, porém permanece improvável até o momento, considerando que o país teria primeiro que sair do TNP.

Conclusão

Enquanto Brasil e Índia buscam a integração na maioria das instituições internacionais, seu comportamento diante do TNP é mais confrontacional. Isso não pode ser plenamente explicado por preocupações com segurança: a situação da segurança da Índia piorou depois de

ela ter assumido seu status nuclear e o Brasil não enfrenta qualquer ameaça de segurança e o desenvolvimento de armas nucleares tende a ter um impacto negativo em sua segurança. Na verdade, eles estão também, se não mais, preocupados com o status que acompanha as armas nucleares. Ao mesmo tempo, é necessário dizer que status e segurança vêm, de fato, juntos e que parte do status de grande potência, mas não todo, é ligado à noção de invulnerabilidade.

A despeito de seu tamanho, importância estratégica e habilidade em representar sua região geográfica (Sul da Ásia e América do Sul, respectivamente), eles não são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, membros do G8 nem Estados nuclearmente armados de acordo com o TNP. Ao passo que alterar a composição do Conselho de Segurança, a fim de refletir o status, recentemente descoberto, de grande potência de Brasil e Índia, é viável, o TNP não oferece tal possibilidade. No contexto do TNP, ambos são, portanto, limitados a ter o que consideram ser um “status de segundo escalão”. Isso distingue o TNP de outras instituições internacionais, como o Banco Mundial, que, não obstante o lento progresso, podem em princípio mudar suas estruturas para acomodar Brasil e Índia. Essa falta de flexibilidade e, como consequência, a incompatibilidade entre a identidade de grandes potências das potências emergentes e seu desejo de possuir tal status parecem ter mais valor explicativo do que preocupações imediatas com segurança, as quais são latentes na Índia, porém ausentes no Brasil.

Aqueles em favor do TNP reconhecem suas limitações e que sua inflexibilidade é particularmente difícil de ser aceita pelas potências emergentes, ao mesmo tempo em que atores em declínio e economicamente cada vez mais insignificantes, como a França, retêm o status de grande potência, graças a suas armas nucleares. Por outro lado, os favoráveis ao TNP argumentam, também, que o tratado permanece sendo um útil instrumento, na medida em que provê um arcabouço de inspeções e, na maioria dos casos, cria uma estrutura que previne os países de se tornarem nucleares. Ainda mais importante, eles defendem que a justiça viria a um custo tão alto (“igualdade anárquica”) que a desigualdade nuclear acaba sendo de longe o cenário mais desejável. Enquanto a Índia “ultrapassou o limite nuclear” há mais de uma

década, é muito pouco claro se o Brasil almeja desenvolver armas nucleares. O que é nítido, porém, é que o Brasil considera o TNP injusto e que seu recente comportamento não tem sido construtivo perante a busca dos Estados Unidos por fortalecer o mandato da AIEA e o regime de não proliferação. O Brasil coloca, por conseguinte, um obstáculo a um mundo mais seguro.

O que poderiam as potências nucleares fazer para influenciar o Brasil? As regras do TNP não podem ser alteradas e o Brasil não pode se tornar um Estado nuclearmente armado reconhecido, porém as potências nucleares podem reduzir a injustiça que o TNP coloca, honrando a promessa que os Estados nuclearmente armados têm historicamente ignorado: seu comprometimento em se desarmarem. O desarmamento tem sido um tema contínuo desde os anos 1980, quando o presidente Reagan levantou a questão durante um encontro com líderes soviéticos em Reykjavik. Movimentos em direção ao desarmamento, entretanto, vêm sendo, em larga medida, limitados à retórica desde então. O discurso de Barack Obama em 2008, proferido em Praga, em que ele pediu um mundo livre de armas nucleares, rearticulou, certamente, o debate, porém é improvável que apenas isso seja suficiente para que as potências não nucleares mudem sua concepção acerca do TNP. As potências emergentes cessarão de considerar o TNP um obstáculo à sua ascensão apenas se os Estados nuclearmente armados derem passos visíveis em direção ao desarmamento e deixarem claro que estão trabalhando seriamente com vistas ao completo desarmamento, o qual tornaria o TNP obsoleto.

Notas

1. Ademais, Nolte (2007) argumenta que potências médias (como Brasil e Índia) favorecem uma abordagem multilateral e cooperativa, articulando uma preferência por instituições internacionais para assegurarem seus interesses nos níveis regional e global.

2. Estudiosos modernos medem “massa crítica” (população e território), capacidade econômica (PIB) e capacidade militar como determinantes objetivos de poder, aos quais eles por vezes aduzem posturas de força, “propósito estratégico” e “vontade nacional”, os quais são menos objetivos (DOYLE, 1997).
3. Pinheiro Guimarães (2006) faz uma distinção entre Estados “normais” e “confrontacionais”, categorizando o Brasil entre os últimos.
4. Os autores identificam uma “terceira via” entre alinhamento e confrontação, no entanto seu cenário contém muitos elementos de confrontação, tendo em vista que dificilmente é possível simplesmente “ignorar” o sistema dominado pelo ocidente, sem que isso cause considerável fricção.
5. De acordo com E. H. Carr (1964), o “problema da mudança pacífica” é um dos principais desafios nas relações internacionais. Da mesma forma, Michael Doyle (1983) argumenta que, quando a potência líder começa a perder sua preeminência e seus seguidores a atingem, uma resolução em termos de guerra para a ordem internacional em fratura se torna muito provável.
6. Já em 1967, Samuel Huntington argumentou que o traço mais distinto do último quarto do século XX seria a emergência de potências como Brasil e Índia (TURNER, 1991). Em 1988, o tamanho da economia da Índia era um terço da economia da Itália. Hoje, é a quarta maior economia com base na paridade de poder de compra e pode superar em breve o Japão, atualmente o terceiro colocado. De forma similar, o Brasil tem demonstrado forte crescimento e estabilidade, o que se espera que continue. Portanto, a existência de elementos tanto ocidentais quanto não ocidentais, os seus tamanhos consideráveis e os seus crescimentos fazem de Brasil e Índia bons estudos de caso para essa categoria. Em um relatório que cunhou o termo “BRICs”, Goldman Sachs publicou, para Brasil e Índia, números muitas vezes citados e que se baseavam em pressupostos otimistas (WILSON, 2003). Goldman Sachs alterou sua previsão, refletindo a atual crise econômica, porém as tendências gerais permanecem.
7. Brasil e Índia são as únicas duas extensas “potências continentais” que não são representadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (KENNAN, 1993). Ademais, em ambos, há um forte sentimento de excepcionalismo e de que eles portam o direito a um papel mais amplo na política internacional (LAFER, 2001; MOHAN, 2004).

8. A “data limite” foi janeiro de 1967. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas haviam adquirido armas nucleares antes dessa data e, assim, se qualificaram como Estados Nuclearmente Armados.
9. Commission to Study the Organization of Peace. 24th report: approaches to arms control and disarmament, 1976 (apud FALK, 1977).
10. Foi, também, a primeira vez que um país vendeu toda a capacidade do ciclo de combustível, o que era o ponto principal de disputa internacional (LOWRANCE, 1975).
11. Ver também Allison (2010) e Rühle (2010).
12. Ver também Rühle (2010).
13. Ver também Spektor (2010b).
14. Ver também Ruzicka e Wheeler (2010).
15. Como resultado dos testes, os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o G8 e a União Europeia condenaram a Índia e impuseram sanções econômicas. Dois anos depois, no entanto, a maior parte das sanções foi revogada e Nova Délhi estabeleceu um diálogo estratégico com a maioria das principais potências. Rússia e França mantiveram estreitos laços com a Índia e evitaram seu completo isolamento (NAYAR; PAUL, 2003). Raja Mohan aponta que, apenas quatro meses após os testes nucleares, o primeiro-ministro indiano Vajpayee declarou que a Índia e os Estados Unidos eram “aliados naturais” (MOHAN, 2004).
16. Entrevista com diplomata brasileiro, Itamaraty, Brasília, 23 de julho de 2010.
17. Esta atitude algumas vezes causou problemas, em especial com os Estados Unidos. Selig Harrison explica que os “[indianos] confiam que a Índia está a caminho do status de grande potência e quer que os outros os tratem como se eles já tivessem, de fato, atingido esse status. Pelo mesmo motivo, para muitos americanos, as ambições indianas são um absurdo pretensioso” (apud NAYAR; PAUL, 2003).
18. Entrevista com diplomata brasileiro, Itamaraty, Brasília, 23 de julho de 2010.
19. Entrevistas e entrevistas por telefone com diplomatas indianos, Nova Délhi, março, abril, maio e junho de 2010.

Referências Bibliográficas

ABDENUR, Roberto. Brazil's nuclear activities. The policy forum "Brazil's Nuclear Puzzle". **Science**, p. 847-851, 11 fev. 2005.

ALLISON, Graham. Nuclear disorder. Surveying atomic threats. **Foreign Affairs**, v. 29, n. 1, Jan./Feb., 2010.

BARMA, Nazneen; RATNER, Ely; WEBER, Steve. A world without the West. **National Interest**, n. 90, p. 23-30, jul.-ago. 2007.

BIDWAI, Praful; VANAIK, Achin. Why India should sign CTBT: returning to our own agenda. **Economic and Political Weekly**, v. 33, n. 38, p. 2.469-2.479, 19-25 Sep. 1998.

CARR, E. H. **The twenty years crisis, 1919-1939**: an introduction to the study of International Relations. New York: Harper and Row, 1964. p. 208-223.

CARTER, Ashton B. America's new strategic partner? **Foreign Affairs**, v. 85, n. 4, p. 33-44, Jul.-Aug. 2006.

_____. How Washington learned to stop worrying and love India's bomb. Postscript. **Foreign Affairs**, 10 Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64243/ashton-b-carter/how-washington-learned-to-stop-worrying-and-love-indias-bomb>>. Acesso em: mar. 2011.

COHEN, Stephen. **India**. An emerging power. New York: Brookings Institution Press, 2002.

_____. **The idea of Pakistan**. Washington: Brookings Institution Press, 2004.

COOPER, Andrew F.; ANTKIEWICZ, Agata. **Emerging powers in global governance**: lessons from the Heiligendamm process. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

DA CRUZ, José A. Review: Brazil's international relations at the dawn of the twenty-first century. **Latin American Politics and Society**, v. 47, n. 1, p. 115-122, Spring 2005.

DE SOUZA, Amaury. **A agenda internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Relativa, 2009.

DOYLE, Michael W. Kant, liberal legacies, and foreign affairs. **Philosophy and Public Affairs**, v. 12, n. 3, p. 205-235, Summer 1983.

_____. **Ways of war and peace: realism, liberalism and socialism**. New York: W. W. Norton, 1997.

FALK, R. Nuclear weapons proliferation as a world order problem. **International Security**, v. 1, n. 3, Winter 1977.

FERGUSON, Charles D. The long road to zero. **Foreign Affairs**, Jan./Feb. 2010.

FLEITAS, D. M. Arms race vs. cooperation in security in South America. In: **International security: a European-South American dialogue**. IV International Security Conference of Forte de Copacabana, Konrad Audenauer Foundation, 2007.

FRIEDMAN, Thomas L. **The lexis and the olive tree: understanding globalization**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000.

FROM BAD to worse. **The Economist Correspondent**, 20 Jun. 2006.

GALL, Norman. Atoms for Brazil, dangers for all. **Foreign Policy**, n. 23, p. 155-201, Summer 1976.

GIDWANI, Vinay Krishin. India's nuclear tests: loss of moral stature and courage. **Economic and Political Weekly**, v. 33, n. 22, p. 1.312-1.315, 30 May-5 Jun. 1998.

GLÜSING, Jens. Baut Brasilien eine Atombombe, Herr Minister? **Der Spiegel**, 10 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,693421,00.html>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

GREGORY, Denise; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Brazil and the G8 Heiligendamm process. In: COOPER, A. F.; ANTKIEWICZ, A. **Emerging powers in global governance: lessons from the Heiligendamm process**. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

HERZ, Mônica. Brasil e a reforma da ONU. **Lua Nova**, n. 46, p. 77-98, 1999.

HIRST, Mônica. The United States and Brazil. A long road of unmet expectations. New York: Routledge, 2005.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, jan. 2006.

IKENBERRY, G. John. Liberal hegemony and the future of American postwar order. In: PAUL, T. V.; HALL, J. A. (Ed.). **International order and the future of world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. The rise of China and the future of the West. **Foreign Affairs**, p. 23-37, v. 87, n. 1, Jan./Feb. 2008.

JAYAPRAKASH, N. D. **Economic and Political Weekly**, v. 35, n. 7, p. 525-533, 12-18 Feb. 2000.

KENNAN, George, F. **Around the cragged hill**. A personal and political philosophy. Nova Iorque: W. W. Norton, 1993.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KHILNANI, Sunil. Asia's exceptional nation. In: COHEN, S. P. India rising. **The Wilson Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 32-53, Summer 2000.

KRASNER, Stephen D. **Structural conflict**: the third world against global liberalism. Berkeley: University of California Press, 1985.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSER, Ian O. Turkey, Brazil and Iran: a glimpse into the future. **Today's Zaman**, 23 mai. 2010.

LOWRANCE, William W. Nuclear futures for sale: to Brazil from West Germany. **International Security**, v. 1, n. 2, p. 147-166, 1975.

MESSNER, Dirk; HUMPHREY, John. China and India in the global governance arena. Conference Paper. Seventh Annual Global Development Conference: At the Nexus of Global Chance. Pre-Conference Workshop on Asian and Other Drivers of Global Chance. January 18-19, 2006.

MOHAN, C. Raja. **Crossing the Rubicon**. The shaping of India's new foreign policy. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

NANDY, Ashis. The bomb, the NPT and Indian elites. **Economic and Political Weekly**, v. 7, n. 31/33, Special Number, Aug. 1972.

NARLIKAR, Amrita. Bargaining for a rise. **Internationale Politik**, 2006a.

_____. Peculiar chauvinism or strategic calculation: explaining the negotiation strategy of a rising India. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 77-94, 2006b.

NAYAR, Baldev Raj; PAUL, T. V. **India in the world order**. Searching for major-power status. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. Trabalho apresentado na ECPR Joint Session of Workshops, Helsinki, 7-12 mai. 2007.

NUNN, Sam. The race between cooperation and catastrophe: reducing the global nuclear threat. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 607., p. 43-50, Sep. 2006.

NYE JR., Joseph S. NPT: the logic of inequality. **Foreign Policy**, n. 59, p. 123-131, Summer 1985.

OLLAPALLY, Deepa; RAMANNA, Raja. U.S.-India tensions: misperceptions on nuclear proliferation. **Foreign Affairs**, v. 74, n. 1, p. 13-18, Jan.-Feb. 1995.

PALMER, Liz; MILHOLLIN, Gary. Brazil's nuclear puzzle. **Science**, 22 Oct. 2004.

PILAT, Jopseph F. The end of the NPT regime? **International Affairs**, v. 83, n. 3, p. 469-482, 2007.

PINHEIRO GUIMARÃES, S. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

PRAN, Chopra. Towards a nuclear free world. **Economic and Political Weekly**, v. 28, n. 16, p. 759-767, 17 Apr. 1993.

REDICK, John R. The Tlatelolco regime and non-proliferation in Latin America. **International Organization**, v. 35, n. 1, p. 103-134, Winter 1981.

RICE, Condoleezza. Promoting the national interest. **Foreign Affairs**, v. 79, n. 1, 2000.

ROSENBAUM, H. Jon; COOPER, Glenn M. Brazil and the Nuclear Non-Proliferation Treaty. **International Affairs**, v. 46, n. 1, 1970.

RUBENFELD, Jed. The two world orders. **The Wilson Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 22-36, Autumn 2003.

RUEHLE, Hans. Nuclear proliferation in Latin America: is Brazil developing the bomb? **Der Spiegel**, 7 mai. 2010.

RUZICKA, Jan; WHEELER, Nicholas J. The puzzle of trusting relationships in the Nuclear Non-Proliferation Treaty. **International Affairs**, v. 86, n. 1, p. 69-85, 2010.

SAGAR, Rahul. State of mind: what kind of power will India be? **International Affairs**, v. 85, n. 4, p. 801-816, 2009.

SIKRI, Rajiv. India's foreign policy priorities over the coming decade. **Opinion Asia**, 2007. Disponível em: <<http://opinionasia.com/IndiasForeignPolicyPrioritiesovertheComingDecade>>. Acesso em: mar. 2011.

SINGH, Jaswant. Against nuclear apartheid. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, Sep./Oct. 1998.

SPEKTOR, Matias. How to read Brazil's stance on Iran. First Take. **Council of Foreign Relations**, 2010a. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/21576/how_to_read_brazils_stance_on_iran.html>. Acesso em: 2 jun. 2010.

_____. Why Brazil is a broker with Iran. **Council of Foreign Relations**, 2010b. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/22139/why_brazil_is_a_broker_with_iran.html>. Acesso em jun. 2010.

STEPHENS, Philip. Rising powers do not want to play by the west's rules. **Financial Times**, 20 mai. 2010.

STUENKEL, Oliver. **More than a dream?** Obama's vision of a nuclear arms-free world. Konrad Adenauer Stiftung, Laenderberichte, 16 jun. 2009.

TURNER, Frederick C. Regional hegemony and the case of Brazil. **International Journal**, v. 46, n. 3, Regional Powers, p. 475-509, Summer 1991.

VANAİK, Achin. Why NPT is unacceptable. **Economic and Political Weekly**, v. 23, n. 36, p. 1.825-1.826, 3 Sep. 1988.

VARMA, Pavan K. **Being Indian**. Inside the real India. London: Arrow Book, 2006.

VITAL, David. Double-talk or double-think? A comment on the draft Non-Proliferation Treaty. **International Affairs**, v. 44, n. 3, p. 419-433, July 1968.

WALKER, Martin. India's path to greatness. **The Wilson Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 22-30, Summer 2006.

WEINLICH, Silke. Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegeneber Reformoptionen. **Discussion Paper**, German Development Institute (GDI), 2010.

WILSON, Dominic. Purushothaman, Roota. Dreaming with BRICs: the path to 2050. **Goldman Sachs**, 2003. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-dream.html>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

Resumo

Identidade, Status e Instituições Internacionais: O Caso do Brasil, da Índia e do Tratado de Não Proliferação

A fim de se entender como podemos explicar o comportamento das potências emergentes diante das instituições internacionais, este artigo analisa o caso de Brasil, Índia e do Tratado de Não Proliferação com maior profundidade e mostrar que nem os realistas nem os institucionalistas liberais podem explicar plenamente o comportamento de ambos os países. Argumenta-se, no artigo, que status e identidade, ambos amplamente negligenciados pelo realismo e pelo liberalismo, desempenham um papel-chave. Tanto o Brasil quanto a Índia compartilham uma convicção fundamental de que são “grandes potências” (ou estão no caminho de se tornarem uma), e sua decisão de integrar uma instituição particular depende da habilidade dessa instituição em conferir um status às potências emergentes que seja compatível com a identidade das potências emergentes. Como mostra o exemplo do TNP, status e identidade superam outros determinantes mais comumente aceitos para o comportamento dos Estados, como as preocupações com segurança.

Palavras-chave: Identidade – Brasil – Índia – Tratado de Não Proliferação

Abstract

Identity, Status and International Institutions: The Case of Brazil, India and the Non-Proliferation Treaty

In order to understand how we can explain rising powers' behavior towards international institutions, this article analyzes the case of Brazil, India and the Non-Proliferation Treaty (NPT) in more depth and shows that neither realists nor liberal institutionalists can fully explain both countries' behavior. In the article it is argued that status and identity, both largely overlooked by realism and liberalism, play a key role. Both Brazil and India share a fundamental conviction that they are 'great powers' (or on their way to becoming one), and their decision

**Identidade, Status e Instituições Internacionais: O
Caso do Brasil, da Índia e ...**

to integrate into a particular institution depends on this institutions' ability to confer status on the emerging powers that is compatible with the rising powers' identity. As the example of the NPT shows, status and identity override other, more commonly accepted determinants for states' behavior such as security concerns.

Keywords: Identity – Brazil – India – Non-Proliferation Treaty

