

Política Nuclear Brasileira no Governo Geisel: da Cooperação Internacional a Fissuras Domésticas

*Igor Estima Sardo
Henrique Selmo Rael
João Pedro Mascarello Funck
Matheus Bach¹*

Resumo: Este artigo tem por objetivo geral compreender a história da política nuclear brasileira nos quadros da política externa, tendo como objetivo específico unir os elementos da política nuclear brasileira, autonomia no contexto externo e divergências na ditadura durante a gestão Geisel. Buscar-se-á verificar se a política nuclear de Geisel contribuiu na derrocada do regime, tendo em vista que tal política gerou duas variáveis dependentes: a publicação do Livro Branco, em 1977, sobre a política de defesa pacífica, uma variável externa, e o início da CPI das relações entre Brasil e Alemanha Ocidental sobre cooperação nuclear em 1978, a variável interna.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Política Nuclear. Governo Geisel. Fissuras da Ditadura Militar.

¹ Graduandos do Bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

Os rumos da diplomacia brasileira tomaram novo corpo desde as mudanças conjunturais internas e externas do Brasil a partir de 1930. O modelo agroexportador da República Velha e a política externa alinhada aos Estados Unidos (EUA) foram abalados pelas novas demandas da sociedade brasileira e do projeto de desenvolvimento nacional (BARRETO FILHO, 2001). Fruto dos anseios de uma nova classe social ascendente, o desenvolvimento brasileiro era constantemente entravado pelos gargalos externos, que limitavam a capacidade de importar do país. Oscilações no preço do café, adversidades e choques externos condicionavam o retraimento do comércio externo nacional, o equilíbrio do Balanço de Pagamentos e, conseqüentemente, os níveis de renda e emprego do país (BARRETO FILHO, 2001; FURTADO, 2007).

Neste sentido, a Revolução de 1930 inaugura uma nova acepção de desenvolvimento nacional, voltado ao Processo de Substituição de Importações (PSI) (FONSECA, 2003). Por conseguinte, os ecos das transformações nacionais reverberaram na percepção do interesse nacional e na condução da política externa (CERVO; BUENO, 2008). Ademais, a Revolução de 1930 teve duas conseqüências significativas à análise deste trabalho: (i) o exército, que interveio em alguns momentos na República Velha, se tornou, de fato, um poder moderador na república montesquiana do Brasil (SILVA, 2014), e (ii) o país vivia uma revolução social inacabada, isto é, vivia um embate dialético entre revolução-restauração – uma revolução passiva (COX, 2007). Os diferentes representantes de grupos de pressão e de classes sociais, sendo essas o proletariado urbano e rural, o latifúndio rentista, a burguesia nacional, a burguesia dependente-associada e, o fiel da balança, o exército, conduziram o processo de autonomização do Brasil em meio à dependência (MOURA, 1980).

Na esteira desse desenvolvimento dependente, a pesquisa da energia nuclear se tornou objeto de desejo da diplomacia nacional, em função de sua capacidade de fornecer ao país recurso energético alternativo e defesa nacional mediante dissuasão nuclear (QUEDI MARTINS; NUNES, 2017). Desde o primeiro governo Vargas (1930-1945), o interesse nacional pelo enriquecimento de urânio acima de 15%

orienta a diplomacia brasileira para buscar parcerias que provenham a tecnologia e os recursos ao desenvolvimento almejado (DE OLIVEIRA, 1991).

No entanto, tal ensejo só será plenamente atingido na gestão Geisel, com o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha de 1975 que trará consequências internas e externas para a quarta gestão do Regime Militar (LE PRIOUX; SANTOS, 2011). Sendo assim, o objetivo específico deste trabalho é unir os elementos da política nuclear brasileira, autonomia no contexto externo e divergências na ditadura durante a presidência do general Ernesto Geisel. Neste ensejo, o trabalho busca verificar se a política nuclear de Geisel contribuiu para a derrocada do regime, tendo em vista que tal política nuclear gerou duas variáveis: uma interna e uma externa, sendo estas variáveis, respectivamente, o Livro Branco de 1977, e a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Questão Nuclear de 1978-1982. Enquanto o Livro Branco representou uma inovação do Ministério da Guerra em exemplificar as finalidades pacíficas do projeto nuclear (BRASIL, 1977), a CPI de 1978 representava mais um dissenso institucional no comando autoritário da presidência (BRASIL, 1982).

Como metodologia, este artigo emprega revisão bibliográfica, utilizando-se de extensa bibliografia secundária sobre política nuclear dos governos militares predecessores de Geisel, política interna e externa do então presidente Ernesto Geisel e o contexto do Brasil nos anos 1970. Não obstante, analisam-se as fontes primárias que respaldam o objetivo específico: o Livro Branco de 1977 e a supracitada CPI de 1978-1982. Finalmente, como justificativa, este trabalho se apoia na ideia de que a trajetória diplomática brasileira na formação do interesse nacional auxilia pesquisadores e tomadores de decisão na construção de um panorama conjuntural.

2 A Trajetória do Desenvolvimento Nuclear Brasileiro

Uma das características mais marcantes da política externa do período do Regime Militar era o binômio desenvolvimento e segurança, junto ao conservadorismo e ao combate interno ao comunismo (VIZENTINI, 1998). Nessa linha, durante a presidência de Castelo Branco, mais associada ao alinhamento americano relacionado ao contexto do Golpe de 1964, há uma nova orientação que divergia da Política Externa Independente (PEI) (SILVA, 2014), mas, ao mesmo tempo, uma forte rejeição ao “congelamento” da situação nuclear, expresso na figura do

TNP, sendo um dos seus mais fortes opositores (LE PRIOUX; SANTOS, 2011). Acreditava-se também no conhecimento nuclear como uma ferramenta não somente bélica, mas como uma chave para o desenvolvimento tecnológico (PECEQUILO; BERTOLUCCI, 2019).

Sendo assim, a “correção de rumos” de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães, embora mantivesse um alinhamento quase que automático aos EUA em muitas matérias de política internacional, ainda manteve a matéria nuclear como assunto doméstico. Em um primeiro momento, de fato, Castelo Branco aceitou colocar o Brasil sob o “guarda-chuva” nuclear estadunidense, mas, com o tempo, os círculos militares começaram a tratar o assunto nuclear para fins pacíficos como prioridade única e exclusivamente de fontes nacionais (SILVA, 2014).

Costa e Silva, que assumiu em 1967, promoveu, junto ao chanceler Magalhães Pinto, a diplomacia da prosperidade, combinando elementos da PEI com o conservadorismo de Castelo Branco (MARTINS, 2014). Em 1968, denunciou o TNP como uma imposição das grandes potências e continuou o diálogo com o Terceiro Mundo e os países europeus – sobretudo com a Alemanha Ocidental – com vistas ao desenvolvimento nuclear. Contudo, gradualmente foram aceitos acordos que limitavam o desarmamento para fins bélicos, chamados “não restritivos”, como o Tratado de Tlatelolco de 1967-8, que, apesar de não frear o desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos, limitava em parte a capacidade de enriquecimento de metais pesados (VIZENTINI, 1998).

Por fim, no governo Médici e na diplomacia do interesse nacional² de Mário Gibson (1969-1974) houve uma renovação da parceria bilateral junto aos EUA com a assinatura de Acordo de Cooperação Científica Bilateral (1971), Acordo de Assistência Militar (1972) e o Acordo de Cooperação para Uso Pacífico da Energia Nuclear (1972). Esses acordos foram essenciais para a posterior construção de Angra I, a primeira planta nuclear brasileira (PECEQUILO; BERTOLUCCI, 2019). Porém, o diálogo com a RFA se manteve encaminhado para condução de um acordo nuclear bilateral entre ambas as nações, o qual consumir-se-ia na gestão Geisel (SOUTO, 2014).

² Embora a diplomacia da gestão Médici não tivesse nome oficial por Mário Gibson não aceitar rótulos, é consenso na bibliografia o uso desta nomenclatura (SOUTO, 2014).

3 O Pragmatismo de Geisel e o Livro Branco

A administração de Ernesto Geisel, de 1974 até 1979, objetivava a manutenção do crescimento econômico – a despeito do Choque do Petróleo de 1973 –, a abertura democrática lenta e gradual, e a continuidade de uma diplomacia soberana (ESPOSITO NETO, 2014). Um retrato dessa meta é a própria política externa adotada. A Chancelaria, representada no período por Azeredo da Silveira, desenvolveu uma estratégia de inserção internacional, vista de forma diversa por diferentes teóricos. Essa estratégia era conhecida como Pragmatismo Ecumênico e Responsável (SPEKTOR, 2004).

O Pragmatismo Ecumênico e Responsável embasou toda a administração Geisel e consiste em uma série de movimentações diplomáticas, visando à realização de metas nacionais e a aquisição de parceiros, mas sem o alinhamento automático, presente na diplomacia de governos anteriores, tais como Castelo Branco, Café Filho, Eurico Gaspar Dutra etc. O modelo, sendo assim, seguia uma lógica de proteção dos interesses do Estado, firmando uma participação brasileira sólida e menos dependente, em nível internacional (MENDONÇA, 2012).

As viagens diplomáticas e as tentativas em firmar parcerias indicam o ímpeto brasileiro em diversificar seu diálogo internacional e diluir sua dependência internacional, restrita aos EUA. O comportamento bilateral da diplomacia brasileira é visível em casos como as reuniões com Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Japão (MENDONÇA, 2012). No caso alemão, inclusive, a parceria acarretaria o acordo nuclear, firmado em 1975 (BANDEIRA, 1995; DA MOTTA BRANDÃO, 2008). Nesse mesmo sentido, a aproximação brasileira com a Europa e com o Japão, e a busca por novos mercados na América Latina, África e Oriente Médio são uma constante no pragmatismo responsável. Uma alteração nos padrões anteriores, uma mudança pendular, que percorreu o governo Médici, com o relacionamento especial, mas não subordinado aos Estados Unidos (SOUTO, 2003), até a administração Geisel, que intensificou esse paradigma, a partir da diversificação das Relações Exteriores (ESPOSITO NETO, 2014; SENNES, 2003).

O Tratado de Cooperação Nuclear com a Alemanha Ocidental, assinado em 1975, foi a mais relevante das guinadas do Pragmatismo (PINHEIRO, 2013), como

uma das que garantiu o acesso brasileiro à tecnologia nuclear no campo energético e securitário. Hurrell (2013) aponta, além disso, que a busca brasileira por parceiros europeus tinha fundamento, também, na legitimação de sua nova política externa, perante outros países. Foi nesse mesmo contexto que houve o reconhecimento brasileiro da República Popular da China, em 1974, um marco de desaceleração ideológica na política externa nacional (PINHEIRO, 2013; 1993). A diplomacia de Geisel, em sua faceta multilateral, garantia suporte para suas proposições bilaterais. Além disso, seu alinhamento com os países em desenvolvimento, em fóruns internacionais, servia para fortificar seus esforços e demandas nacionais, sejam elas energéticas, econômicas ou políticas (HURRELL, 2013).

Tendo em vista o regime ditatorial e a Emenda Constitucional N° 1, de 1969, a presidência e, nesse caso específico, Geisel, tinha considerável influência em temas como a política externa (BRASIL, 1969). Ernesto Geisel, individualmente, passou mais horas de serviço oficial com Azeredo da Silveira do que com os demais ministros somados, o que indica sua inferência e preocupação com as decisões de política externa (SPEKTOR, 2004).

Em síntese, sua política voltou-se para um alinhamento ao Terceiro Mundo, somado à opção europeia. Esta era uma visão estratégica das relações internacionais, na qual a diplomacia nacional trabalhava junto aos países em desenvolvimento, sem ignorar os parceiros comerciais e o auxílio tecnológico europeu, essencialmente vindo da Alemanha Federal, França e Reino Unido (ESPOSITO NETO, 2014). Contudo, como já foi apontado, o mais relevante desses realinhamentos diplomáticos foi o acordo nuclear com a Alemanha Federal. O Brasil, como um dos maiores importadores de petróleo em nível mundial, foi fortemente atingido pelo choque dos preços do petróleo na década de 1970. Geisel buscou uma melhora nas relações com os países articuladores do embargo, como os Emirados Árabes Unidos, o Catar, o Omã e, sobretudo, o Iraque (ESPOSITO NETO, 2014).

No entanto, para fins energéticos, visando evitar a dependência em relação ao petróleo do Oriente Médio, Azeredo da Silveira e Geisel articularam parcerias com fornecedores alternativos, tais como com a Venezuela, a Nigéria e, até mesmo, com a Angola de Agostinho Neto, líder marxista da recém-emancipada república angolana, demonstrando toda a flexibilidade do pragmatismo responsável. Na

esteira do argumento energético, foi firmado o acordo nuclear com a RFA, em 1975, para a construção de oito usinas e a transferência de tecnologia (ESPOSITO NETO, 2014; PATTI, 2014).

Um acordo com os EUA, voltado para a construção de usinas, era vigente, mas as alterações na política interna norte-americana tornaram o arranjo inconveniente para os tomadores de decisão brasileiros. E foi nesse contexto, de revisão dos contratos de suprimento de combustível nuclear feita pela USAEC (Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, em português), em julho de 1974, que o Brasil buscou por novos parceiros para realização de seu programa nuclear. A opção europeia foi, então, trazida em pauta (GASPARI, 2004; PIMENTA, 2016).

Claramente, o maior argumento em favor do desenvolvimento nuclear, finalmente atingido na administração Geisel, era a alternativa energética. No entanto, mesmo no cenário mais otimista, a curto prazo, a política nuclear representava mais um projeto securitário e tecnológico do que, de fato, energético. Nos círculos militares era evidente que a via hídrica e de biocombustíveis eram alternativas mais viáveis para contornar o problema do petróleo. No entanto, era mister manter o decoro diplomático de fins pacíficos na pesquisa nuclear. A partir de 1977, porém, com a eleição de Jimmy Carter, o Acordo Teuto-Brasileiro passa a ser denunciado pelos EUA como proliferação nuclear (ESPOSITO NETO, 2014). Além de manter um diálogo com o presidente estadunidense, o projeto nuclear brasileiro tem sua primeira variável dependente como resposta externa: o Livro Branco (BRASIL, 1977).

Torna-se, assim, imprescindível a análise do documento “O Programa Nuclear Brasileiro”, redigido em março de 1977, mais conhecido como Livro Branco de Geisel, como resposta aos constrangimentos externos ao desenvolvimento nuclear brasileiro. O Livro Branco foi, verdadeiramente, uma resposta externa aos desafios do monopólio nuclear e, portanto, um resultado, uma variável dependente da política nuclear do período. Geisel e a cúpula do exército precisavam demonstrar a finalidade pacífica e de desenvolvimento nacional que o projeto nuclear representava. Esse documento histórico-oficial, organizado pelo então Presidente da República, Ernesto Geisel, tinha como objetivo elucidar não só as delimitações do

programa nuclear brasileiro, como também justificar a necessidade da utilização do átomo a fins energéticos para o desenvolvimento no Brasil (BRASIL, 1977).

O primeiro capítulo apresenta as posições brasileiras referentes aos acordos estabelecidos nos dois anos anteriores, 1975 e 1976. Assim, nesse capítulo, que é o principal do Livro Branco, o documento apresenta o importante dado de que, enquanto em 1940 o Brasil produzia 85% da energia consumida, em 1973 foi verificado um aumento da dependência energética em relação ao exterior, justo porque somente 60% da energia consumida era produzida domesticamente. Essas informações eram a justificativa para a adoção da energia nuclear para fins pacíficos. A alta dos preços e a futura escassez de petróleo no mercado internacional eram pretexto para obter uma alternativa energética (BRASIL, 1977).

Essa alternativa energética, baseada na produção a custos admissíveis à realidade brasileira, na confiabilidade técnica e na garantia de oferta, encontrou nas características da energia nuclear uma alternativa viável, de acordo com o balanço realizado pelo Governo Federal no documento do Livro Branco (BRASIL, 1977). Ademais, estrutura-se um programa a longo prazo sobre a futura matriz energética brasileira. Inicialmente, a energia hidrelétrica seria a principal fonte, enquanto a energia nuclear complementaria a demanda doméstica. Posteriormente, seria função da energia nuclear garantir oferta energética às necessidades nacionais de desenvolvimento, definindo a década de 1990 para a implementação final dessa transformação (BRASIL, 1977).

Observa-se na experiência histórica-científica dos Estados mais avançados tecnologicamente, a adoção da linha de reatores a água leve/urânio enriquecido como tipo de reator a ser implementado pelo Brasil (BRASIL, 1977). Concomitantemente, o imperativo de assegurar ao Brasil a capacidade produtiva, operativa e tecnológica das diferentes etapas do ciclo do combustível, da categoria de reator adquirido, era vital, conquistando-se a plena autonomia em relação ao exterior. Este tipo de política almejava uma espécie de autarquia energética brasileira, por meio da substituição de importações de bens de capital e o investimento na energia nuclear a partir de 1975, a fim de concluir o projeto “Brasil grande potência” dos governos militares (BRASIL, 1977). Simultaneamente à autonomia energética, de acordo com o documento ministerial, a produção doméstica de energia nuclear

garantiria uma economia de reservas cambiais, antes utilizadas para importar recursos energéticos, como o petróleo, doravante poderiam aumentar importações de bens necessários à industrialização do país, no formato do modelo de desenvolvimento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (BRASIL, 1977).

Assim sendo, o Acordo sobre a Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear assinado pelos representantes brasileiro e alemão (1975) é o resultado mais relevante da busca brasileira pela aquisição de reatores nucleares até aquele momento. Foi relevante, pois transferiu não só o fornecimento de meios para construção dos reatores, como também a tecnologia indispensável para o domínio do ciclo completo do átomo. Ademais, a existência de diálogo sobre a questão nuclear entre Brasil e Alemanha Federal, particularmente do Acordo Geral sobre Cooperação nos Setores da Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico, em 1969, permitiu e incentivou a aprovação do Acordo de 1975. Importante ressaltar, destarte, que o acordo nuclear estabelecido em 1975 foi prontamente seguido pela assinatura de um protocolo industrial entre Brasil e Alemanha Federal, a fim de aprofundar a cooperação nas áreas de energia, indústria e tecnologia, além de acordos complementares entre empresas privadas dos dois países (BRASIL, 1977).

Entretanto, o acordo trouxe consigo um ônus necessário. Era necessário conceder permissão à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de salvarguardar as informações, localidades e tecnologias associadas ao acordo, além dos compromissos de não desenvolvimento de armas nucleares e de não reexportar equipamentos sensíveis e tecnologias relevantes a terceiros, salvo concordância das duas partes (BRASIL, 1977). A obrigação de permissão à AIEA, exigência do Artigo IV do Acordo Nuclear de 1975, foi acompanhada, em 1976, pela assinatura do Acordo de Salvaguardas, entre a AIEA, a República Federal da Alemanha e a República Federativa do Brasil (BRASIL, 1977).

No entanto, tal ônus também foi um fator de grande magnitude para o Acordo de Salvaguardas, pois este foi respaldado pela Junta de Governadores da AIEA, incluindo todos os países fornecedores de equipamentos nucleares. Isto significou aceitação da comunidade internacional do Acordo Nuclear, de 1975, e do Acordo de Salvaguardas, de 1976. Além disso, as autoridades internacionais, receosas da prestação de contas brasileira, criaram um sistema de supervisão internacional

para o programa nuclear brasileiro de ordem mais rígida do que as exigências de controle e vigilância impostas pela assinatura do Tratado sobre a Não-Proliferação das Armas Nucleares (TNP), ao qual o Brasil se opunha. Porém, contrariamente ao que propunha o TNP, o Brasil teria acesso real, sob domínio nacional, à energia nuclear para fins pacíficos (BRASIL, 1977).

Este sistema de supervisão foi, sobretudo, resultado da pressão exercida pelos Estados Unidos para com a AIEA e a Alemanha Federal, que tentava ainda mais onerar os objetivos brasileiros. A passagem abaixo, encontrada no Livro Branco de Geisel, aparenta ser uma denúncia implícita à imposição estadunidense para com as negociações do programa nuclear brasileiro.

28. Muito preocupa o Brasil que o progressivo cerceamento da cooperação internacional frustre as expectativas dos países de utilizar esse caminho para a consecução de suas legítimas aspirações em matéria nuclear. A falta da cooperação em bases equitativas, pode, igualmente, frustrar os próprios objetivos da não-proliferação universal das armas nucleares, ao estimular o desenvolvimento da tecnologia nuclear fora dos sistemas de salvaguarda (BRASIL, 1977, p. 22).

A passagem acima ilustra não só o desacordo brasileiro com as determinações do TNP, como também o receio de obstaculização do desenvolvimento nuclear brasileiro sob a intervenção das potências nucleares, particularmente dos Estados Unidos. Aponta, simultaneamente, a possibilidade de procura autônoma brasileira da tecnologia nuclear em relação às delimitações e exigências da AIEA e das potências nucleares (ESPOSITO NETO, 2014).

4 As Fissuras da Ditadura

Apesar do Livro Branco de Geisel ter inaugurado uma tradição nas políticas de defesa e de segurança no Brasil, muitos de seus prognósticos não se realizaram. O fôlego do II PND e todo o conjunto da economia nacional foram fortemente abalados pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, choques que desencadearam inflação de custos e a própria crise financeira que abalou a economia mundial a partir de 1974 (NETTO, 2014). Sendo assim, os projetos de Angra II e III tiveram de ser desacelerados e a preferência pelo recurso hídrico privilegiada novamente. A dependência do petróleo, embora as fontes se diversificassem, não diminuiu e,

por conseguinte, novas divisas não foram entesouradas na poupança doméstica (ESPOSITO NETO, 2014). A resposta externa de Geisel ao projeto nuclear nacional – isto é, o Livro Branco –, que em um primeiro momento fora positiva, agora se voltava contra a própria condução política da ditadura e do Itamaraty (FERREIRA, 2005).

É consenso na literatura especializada que as principais fissuras da ditadura que conduziram ao processo de redemocratização foram a crise do modelo de crescimento da economia adotado pela ditadura (CARNEIRO; MODIANO, 2014; NETTO, 2014; SINGER, 1976), e a oposição política tanto interna à esfera militar quanto externa, na sociedade civil (ESPOSITO NETO, 2014; NAPOLITANO, 2016). No entanto, a ousadia adotada a partir do governo Geisel na condução da política externa, e aprofundada no Universalismo de Figueiredo e de Saraiva Guerreiro, contribuiu para mais divergências dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de constrangimentos internacionais que desacreditaram a ditadura, ajudando na derrocada do regime (FERREIRA, 2006; SVARTMAN, 2014).

Desta forma, o projeto nuclear, a partir de 1978, produzia seu segundo resultado, uma variável dependente interna: a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, uma resposta interna à política nuclear empreendida por Ernesto Geisel. A CPI da Questão Nuclear (nº68) de outubro de 1978 teve por objetivo responder às denúncias externas de uma influente revista alemã ao acordo nuclear.

Em setembro de 1978 a revista alemã “Der Spiegel” publicou reportagem sobre o programa nuclear brasileiro. Na sua leitura, nota-se o caráter sensacionalista da matéria e a evidente insinuação de que o brasileiro é irresponsável e incompetente na condução de realizações complexas. Causam repulsa expressões como: “[...] somente a meio ano do carnaval e ninguém se preocupa com esses detalhes [...] Os mandatários militares também não se preocupam”, etc. Por mais uma vez são citadas informações de engenheiros anônimos o que compromete a confiabilidade do trabalho (BRASIL, 1982, p. 3).

O relatório da CPI prossegue com:

Apesar disso as graves denúncias apontadas tiveram maior repercussão na imprensa nacional e nas duas casas do congresso. No Senado Federal, 24

senadores assinaram requerimentos para constituição de uma comissão parlamentar de inquérito sendo aprovada no dia 19 de setembro de 1978 através da resolução nº 69, que tem o seguinte teor [...] (BRASIL, 1982, p. 3).

Elencados a seguir:

considerando a gravidade dos fatos revelados pela revista da Alemanha, amplamente divulgados pela imprensa brasileira, relacionados com a execução do Acordo Nuclear entre Brasil e República Federal da Alemanha faz que envolvem administração do país em seus aspectos políticos, econômicos e financeiros técnicos e de natureza ecológica e consequente necessidade de seu esclarecimento cabal como exigem o interesse público e o bom nome da Nação, os senadores que este subscreve requer a constituição de uma CPI para investigar em toda sua plenitude e consequências:

a) a concepção e execução do acordo nuclear Brasil-Alemanha inclusive no tocante à localização das obras;

b) supostas irregularidades erros ou equívocos denunciados pelo Ministério e reproduzidos pela imprensa brasileira (Jornal do Brasil, Jornal da Tarde o Estado de São Paulo etc.) [...] (BRASIL, 1982, p. 3).

Fica patente que a reabertura democrática promovida pelo governo Geisel teria de lidar com constrangimentos internos que uma ditadura convencional não estava acostumada, como, neste caso, a reabertura dos trabalhos do Congresso Nacional. Apesar de o Senado ainda ter maioria parlamentar pró-governo (Senadores Biônicos), os trabalhos de inquérito não poderiam ser freados pelo poder executivo, se a redemocratização fosse um objetivo político real de Ernesto Geisel (NAPOLITANO, 2016). Neste sentido, a CPI da Questão Nuclear teve como foco de investigação as denúncias de “*Der Spiegel*” ao tratado bilateral e à construção das Usinas de Angra dos Reis (BRASIL, 1982).

Entre as principais denúncias estão a má utilização de materiais na construção das usinas – tais como tubos supérfluos para o dreno de água, estacas de sustentação defeituosas – e a má escolha da localização para construção das usinas (BRASIL, 1982). No entanto, mediante inquérito, o Senado concluiu que tais acusações eram falaciosas, haja vista que os tubos e estacas usados na obra de Angra eram equipamentos de engenharia em bom estado e vitais para conclusão das operações (BRASIL, 1982).

Acusações mais graves feitas pelo periódico foram o desvio de milhões de dólares e superfaturamento das obras, envolvendo o Banco Bozanno-Simonsen, instituição privada do então ministro da pasta do planejamento (M. H. Simonsen), e a construtora Norberto Odebrecht (BRASIL, 1982). Uma vez mais, o inquérito concluiu que se tratava de conjecturas mal fundamentadas e com escassez de evidências que confirmassem cabalmente qualquer uma das três hipóteses. Por si só, o desvio de verba foi completamente falseado pela revista, enquanto que, com respeito ao envolvimento de instituições privadas ligadas ao poder público, faltavam provas (BRASIL, 1982).

No entanto, a comissão reconheceu que, apesar de exagerada, a denúncia de atraso na entrega das usinas e seu pleno funcionamento era uma demonstração de ineficácia da gestão pública (BRASIL, 1982). Finalmente, a CPI da Questão Nuclear, embora tentasse limpar a imagem externa de um Brasil inconsequente sobre os perigos da nuclearização, reconheceu, em 1982, que as promessas do Livro Branco de Geisel estavam longe de serem atingidas (BRASIL, 1982). A exposição do relatório da CPI de 1978-1982 demonstra a suscetibilidade que a política externa brasileira tinha com constrangimentos externos. Não obstante à CPI, outros constrangimentos surgiram tanto internamente quanto externamente, que contribuíram para a derrocada do regime militar (GASPARI, 2004).

Externamente, as relações bilaterais Brasil-EUA sofreram um processo de estranhamento a partir da eleição de Jimmy Carter em 1977. O presidente democrata tinha a missão de recuperar o prestígio estadunidense após a derrota na Guerra do Vietnã e a recente crise financeira internacional, por meio de uma diplomacia agressiva de ataque aos países que não respeitavam os direitos humanos, entre estes o Brasil. Com claros objetivos escusos de ingerir nos assuntos internos brasileiros, obstaculizando o desenvolvimento econômico, político e nuclear do Brasil, a diplomacia pragmática de Azeredo foi posta à prova. Durante os quatro anos de mandato de Carter, a diplomacia brasileira seria calejada pelo afastamento agressivo dos EUA em relação ao Brasil, fazendo-se sentir no esfriamento das relações Brasil-Alemanha a partir de 1978 (ESPOSITO NETO, 2014).

Não obstante, o Brasil passou a se aproximar cada vez mais do discurso terceiro-mundista, buscando parcerias e movimentos de bloco contra o *status quo*

do mundo desenvolvido. Além de acarretar antagonismos no cenário internacional, isto repercutiu negativamente em duas esferas internas do Brasil: (i) a cúpula do exército e (ii) o próprio MRE. A linha-dura do exército, representada neste período pelo Gal. Sylvio Frota, não via com bons olhos a condução do Pragmatismo Responsável, e seu sucessor o Universalismo, haja vista que restabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China em 1974, em detrimento da República da China (insular), aproximou-se do discurso terceiro-mundista, reconheceu repúblicas socialistas no continente africano etc., além de dar margem ao processo de redemocratização. Desta forma, Gal. Sylvio Frota passou a conspirar contra Ernesto Geisel e ambicionar o posto da presidência. Contudo, Geisel antecipou-se e, mediante manobra política ágil, exonerou o general do Ministério do Exército em 12 de outubro de 1977, feriado nacional, para evitar reações imediatas da linha-dura (EPOSITO NETO, 2014).

Entretantes, no Itamaraty, as diplomacias de Ernesto Geisel e João Figueiredo provocaram dissensos no interior do ministério que, até então, apresentava-se como orientado pelo consentimento e pelo insulamento burocrático. A partir da administração de Saraiva Guerreiro na pasta das relações exteriores (1979-1985), o MRE passa a delinear correntes de pensamento de desenvolvimento nacional concorrentes. A principal destas concorrentes ao Universalismo de Figueiredo e Saraiva era representada por Roberto Campos, diplomata de carreira e economista tido como liberal. Este via o processo de substituição de importações como complementar à importação de capital, sobretudo, se tais investimentos externos fossem de países desenvolvidos do norte. O discurso pró-Terceiro Mundo de Saraiva Guerreiro e João Figueiredo incomodava os diplomatas da linha “dependente-associado”, que preconizavam uma relação mais próxima aos EUA e ao capital estrangeiro de alta tecnologia em detrimento do capital nacional monopolista e defasado (FERREIRA, 2006).

Na esteira de um política externa mais soberana e na busca pelo desenvolvimento nuclear, o Pragmatismo Responsável de Geisel e, posteriormente, o Universalismo de Figueiredo angariaram obstáculos que contribuíram para a derrocada do regime, sendo estes: (i) a oposição da linha-dura do exército, (ii) divergências internas dentro do Itamaraty, (iii) estranhamento na relação bilateral

Brasil-EUA, (iv) antagonismos no cenário internacional e (v) a aversão da opinião pública nacional a certas medidas controversas das políticas nacionais empregadas (GASPARI, 2004).

5 Conclusão

O projeto de desenvolvimento e a mudança de percepção do interesse nacionais encetados pela Era Vargas, a partir de 1930, chegavam a uma encruzilhada nos anos 1980. Muitos objetivos do desenvolvimento foram alcançados, tais como a industrialização pelo processo de substituição de importações, a busca por meios energéticos alternativos, a modernização das forças armadas, a ampliação geográfica da atuação diplomática brasileira, os níveis de renda e de emprego acrescidos etc. No entanto, apesar de muitos destes objetivos terem sido conquistados junto a muitos custos sociais e políticos, o legado do desenvolvimento brasileiro neste ínterim de cinco décadas (1930-1980) deixou resultados materiais como insumo para a continuação do processo sempre em andamento do desenvolvimento. Entre estes resultados materiais está a energia nuclear como componente de energia alternativa e de modernização do parque industrial de defesa.

A luta pela autonomia na dependência e a reversão da hegemonia internacional nestas cinco décadas teve como elemento importante a prospecção de um desenvolvimento soberano e proativo da energia nuclear, novidade na política internacional desde seus primeiros estudos no início do século, mas, de fato, almejado após sua utilização bélica em 1945. A Guerra Fria e sua consequente rígida ordem bipolar travou os projetos de soberania de muitos países em processo de construção estatal. Entre eles, o Brasil ensaiava um rápido crescimento socioeconômico e populacional devido a novas correlações de forças sociais que, evidentemente, impactaram no processo de decisão de política externa nos diferentes governos, sejam estes democráticos ou autoritários. Não importando a gestão política, a questão nuclear esteve presente na pauta externa brasileira desde Vargas até Figueiredo.

Uma vez atingida a meta política da construção de usinas nucleares com auxílio técnico alemão, em uma ditadura tardia, as consequências políticas de tal atitude se fizeram sentir interna e externamente para a diplomacia nacional e para o próprio regime militar. De Geisel a Figueiredo, a ditadura passa a apresentar

sérias fissuras políticas e econômicas na base de sustentação do regime. O relativo malogro do Livro Branco de Geisel após 1977, a CPI da Questão Nuclear de 1978 a 1982, a ruína do consenso dentro do Itamaraty, o crescimento da oposição política à ditadura – interna e externamente ao exército –, a pressão das potências contra a diplomacia contestatória de Geisel e Figueiredo etc. levaram a ajudar o quadro de iminente derrocada da ditadura militar brasileira iniciada com o Golpe de 1964.

A despeito de a principal razão pela queda do regime ter sido mudanças conjunturais e estruturais na economia nacional, os fatores políticos internos e externos, a partir da diplomacia brasileira, ajudam a entender o cenário de deterioração das Forças Armadas na condução da política no país. Entretanto, enquanto saldo, as políticas empreendidas por Geisel e Figueiredo, em nível nacional, e Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro, em nível internacional, legaram à posteridade do Brasil um país mais soberano e autônomo, ainda que à sombra das grandes potências. “Embora não fosse a potência desejada por setores militares, não era apenas uma economia primário-exportadora que dava seus primeiros passos rumo à modernização” (ESPOSITO NETO, 2014, p. 195).

Neste sentido, retomando os objetivos específicos deste trabalho, fica claro que o Livro Branco e a CPI da Questão Nuclear, além de serem variáveis dependentes da política nuclear de Geisel, também funcionaram como variáveis intervenientes no processo de queda do regime militar e subsequente redemocratização. A inovação do Ministério da Guerra e da cúpula do exército em demonstrar as necessidades de um desenvolvimento nuclear mediante um documento nacional foi uma clara resposta às pressões externas. Logo no ano seguinte à publicação do Livro Branco, uma pressão externa lança mais fissuras no quadro decadente da ditadura: um influente periódico alemão põe em dúvida a capacidade de um país do Terceiro do Mundo de nuclearizar-se, fazendo as próprias instituições da República investigarem o projeto nuclear na CPI de 1978-1982. Enquanto a crise econômica dos anos 1970 encerrou o projeto desenvolvimentista da ditadura, as variáveis expostas neste trabalho intervieram para ajudar nas fissuras e, finalmente, na queda do Regime Militar (1964-1985).

Brazilian Nuclear Policy in the Geisel Government: from International Cooperation to Domestic Fissures

Abstract: This article has the general objective of understanding history of Brazilian nuclear policy, within the framework of foreign policy, with the specific objective of uniting the elements of Brazilian nuclear policy, autonomy in the external context and divergences in the dictatorship during the Geisel administration. It will be sought to verify whether Geisel's nuclear policy contributed to the overthrow of the regime, considering such policy generated two dependent variables: publication of *Livro Branco*, in 1977, on policy of peaceful defense, external variable, and beginning of PCI of relations between Brazil and West Germany on nuclear cooperation in 1978, internal variable.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Nuclear Policy. Geisel Government. Fissures of the Military Dictatorship.

Referências

BANDEIRA, L. A. V. Moniz. **Brasil e Alemanha: A Construção do Futuro**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. **Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil (1912-1964)**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRASIL, Ministério da Guerra. **O programa nuclear brasileiro**. Brasília, 1977. Disponível em: <http://memoria.cnen.gov.br/Doc/pdf/cronologia/B0000003.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL, Diário do Congresso Nacional. **Projeto de Resolução Nº127**. Senado Federal: Brasília, 1982. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3375490&ts=1553282981313&disposition=inline>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional No 1**. Brasília: BIT, 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/>

emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html.
Acesso em: 09 dez. 2019.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. cap. 13, p. 263-280.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. *In*: **Gramsci: Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 101-123.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 3ª ed. ampliada e atualizada, 2008.

DA MOTTA BRANDÃO, Rafael Vaz. **O Negócio do Século: O acordo de cooperação Brasil-Alemanha**. Orientador: Théo Lobarinhas Piñeiro. 2002. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Estudos gerais instituto de ciências humanas e filosofia. Programa de pós graduação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2008.

DE OLIVEIRA, Odete Maria. **Os descaminhos do Brasil nuclear**. 1991. 961 pgs. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

ESPOSITO NETO, Tomas; Desenvolvimento e autonomia: os eixos da política externa do Governo Geisel (1974-1979). *In*: SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 125.

FERREIRA, Tulio. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 49, n. 2, p.119-136, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292006000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 09 dez. 2019.

FONSECA, P. C.D. O processo de substituição de importações. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. Cap. 11, p. 248-282.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HURRELL, Andrew James. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985**. Brasília: FUNAG, 2013.

GASPARI, Élio. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

LE PRIOUX, Bruna; SANTOS, Edmilson Moutinho dos. A energia nuclear como instrumento de inserção internacional do Brasil: uma análise introdutória a partir da teoria poli-heurística de tomada de decisão. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 39-52, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/23>. Último acesso em: 09 dez. 2019.

MARTINS, Rodrigo. Governo Costa e Silva: A Diplomacia da prosperidade e a retomada do padrão de conduta externa brasileira (1967-1969). *In*: SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo (Org.) **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 51.

MENDONÇA, Filipe; MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979). **Século XXI - Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 2, p. 11-29, 2012. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1822>. Acesso em: 09 dez. 2019.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. 1. ed., 3ª reimpressão. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

NETTO, Dionísio Dias Carneiro. Crise e esperança, 1974-1980. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. cap. 12, p. 241-262.

PATTI, Carlo. **O Programa nuclear brasileiro: Uma história oral**. Local: FGV CPDOC, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13733/O%20programa%20nuclear%20brasileiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; BERTOLUCCI, Artur Cruz. Política nuclear comparada: um estudo de caso do impacto norte-americano nos programas da Índia e do Brasil (1946/2018). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 138-182, nov. 2019.

PIMENTA, G. F. Política externa do governo Geisel (1974 - 1979): análise realista neoclássica. **Estudos Internacionais**. v. 3, n. 2, p. 203-224, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/10602>. Acesso em: 09 dez. 2019.

PINHEIRO, Leticia. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013.

PINHEIRO, Leticia. O Restabelecimento de relações com a República Popular da China. **Revista de Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 247-270, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1965>. Acesso em: 09 dez. 2019.

QUEDI MARTINS, José Miguel; NUNES, Raul Cavedon (2017). Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017) **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** online, v. 6, n. 12, jul./dez. p. 190-221. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/78130>. Acesso em: 09 dez. 2019.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, André. Interdependência, segurança e desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967). *In*: SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”: Interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUTO, Cíntia. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUTO, Cíntia. Governo Médici: a busca da autonomia dentro das regras do jogo (1969-1974). In: SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 47, n. 2, p. 191-222, dez. 2004. FapUNIFESP.

SVARTMAN, Eduardo. A política externa do governo Figueiredo: continuísmo em meio às crises. In: SILVA, André; SVARTMAN, Eduardo (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.