



Revista do Corpo Discente do Programa
de Pós-Graduação em História da UFRGS

ACORDO NUCLEAR BRASIL-ALEMANHA FEDERAL DE 1975: O DESAFIO BRASILEIRO NA BUSCA DE SOBERANIA INTERNACIONAL

Fabiano Farias de Souza¹

Resumo: A assinatura do Acordo Nuclear entre Brasil e Alemanha Federal em 27 de Junho de 1975 tornou-se o fato histórico mais emblemático da divergência entre Brasília e Washington. Ocorrido no contexto das transformações da atuação externa do Brasil empreendidas pelo governo Geisel, a realização desse Acordo incluía a transferência integral da tecnologia atômica por parte da empresa alemã Kraftwerk e, consequentemente, dotaria o país de autonomia em todo o ciclo de tecnologia nuclear. Este ponto revelou-se o pomo da discórdia com Washington que se posicionou abertamente contra alegando risco à proliferação nuclear. O contencioso em torno do tema nuclear, que perpassou o mandato de três presidentes norte-americanos (Nixon, Ford e Carter), teve seu ponto mais crítico no governo democrata de Jimmy Carter, que tentava a realização das promessas de sua campanha presidencial, entre elas, o maior controle sobre a proliferação nuclear e a revisão do apoio às ditaduras militares latino-americanas. Entretanto, o desenvolvimento econômico engendrado pelo Brasil e o sensível distanciamento da órbita norte-americana, complementado pelas aproximações com outros pólos avançados do capitalismo, principalmente, a Alemanha Federal, possibilitaram nova opção de investimentos e obtenção de tecnologia. Assim, o Brasil e a Alemanha Federal, também amparada no dinamismo de sua economia, confirmaram o acordo e conservaram a ambição mútua de demonstrar a independência e afirmação de sua política exterior no cenário internacional, embora dentro dos seus respectivos limites da dependência norte-americana.

Palavras-chave: tecnologia nuclear; desenvolvimento econômico; política internacional

O presente artigo propõe-se a analisar de forma concisa as consequências do Acordo Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha (RFA), de 1975, na política externa do governo Geisel². Naquele momento, como atualmente, o debate sobre a questão energética refletia os anseios sobre a necessidade de garantia desse suprimento para o país através da diversificação e, naquele caso, investimentos para a aquisição completa de uma nova opção de energia: a nucleoeletrônica. Através do Pragmatismo Responsável, o governo brasileiro conjugou a perspectiva de afirmação nacional com uma estratégia de elevação da autonomia internacional, determinando uma reavaliação das relações com os Estados Unidos. Através da “opção europeia”³ (SARAIVA, 1990), o governo brasileiro orientou esforços para outros países de capitalismo avançado, como

os da Europa Ocidental e o Japão, que ocuparam papel de destaque no processo de desenvolvimento econômico vigente no Brasil naquele período. Identificava-se um progressivo afastamento brasileiro da esfera norteamericana propiciado por uma maior rivalidade no bloco capitalista e nova localização de poder no cenário internacional.

Com uma conjuntura internacional adversa, provocada principalmente pelo impacto do primeiro choque do petróleo em 1973, que gerou recessão na economia internacional, o Brasil, baseado no projeto de potência do regime militar e motivado pelos altos índices de desenvolvimento econômico, orientou-se para uma estratégia de diversificação de parcerias acima de preconceitos ideológicos e consolidou uma atuação independente no cenário externo, processo em gradativa evolução desde o governo Costa e Silva (1967-1969) e que recuperou em parte os objetivos da Política Externa Independente, do início da década de 60, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, que procurava basear a atuação diplomática do país de forma autônoma e universalista, aproximando-se, econômica e politicamente, de países asiáticos, africanos e países socialistas europeus. A possibilidade de participação na alta hierarquia do poder internacional, amparada na elevação ao “*status*” de potência, encontrou correspondência na cúpula do pensamento militar que, mesmo com a ampliação de relações diplomáticas com regimes contrapostos ideologicamente, foram justificados pela necessidade de obtenção de insumos fundamentais ao crescimento e ao desenvolvimento econômico brasileiro, além da conquista de novos mercados consumidores para escoamento das exportações brasileiras.

As ações e opções empreendidas no contexto internacional pelo governo brasileiro provocaram sérias tensões políticas e econômicas com os Estados Unidos, embora as divergências contribuíssem para moldar e confirmar, durante esse período, uma tentativa de atuação própria e soberana no contexto das relações internacionais. Naquele momento, a conjuntura interna nos Estados Unidos passava por um momento de grave instabilidade política em razão do conflito no Vietnã, onde suas forças armadas colecionavam sucessivas derrotas, e do escândalo de Watergate, que tornou público a espionagem republicana no Partido Democrata e levou o presidente Nixon⁴ a renúncia em 1974. Tais acontecimentos geravam reflexos de fraqueza política em sua imagem internacional, além de relativo declínio econômico provocado pelo acirramento da concorrência com outras potências capitalistas como Japão e Alemanha Federal. O contexto internacional se caracterizava por uma flexibilização da Guerra Fria, apresentando uma aproximação entre os Estados Unidos e a China comunista e, antes

disso, o entendimento com a União Soviética para a instauração do TNP (Tratado de Não-Proliferação nuclear), em 1967 e do SALT I (Strategic Arms Limitation Treaty), em 1972, a fim de limitar o acesso aos arsenais nucleares e abrir espaço para a contestação brasileira àquela nova ordem mundial.

Dessa maneira, a execução da política externa, sob o rótulo do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, realizada pelo governo Geisel, acrescentou diversos pontos de conflito entre Brasília e Washington. Para o Brasil, a ambição de tornar-se detentor de tecnologia nuclear de forma autônoma, sem a interferência norteamericana que limitava as pretensões brasileiras, pode ser explicada dentro do contexto das transformações da atuação externa do Brasil, em que a perspectiva de autonomia nuclear perseguida pelo Brasil e consubstanciada, inicialmente, através do Acordo Nuclear com a Alemanha Federal, efetivou-se como o exemplo de maior impacto e evento mais representativo dos novos pressupostos da atuação independente da política externa brasileira. Historicamente, o Acordo Nuclear Brasil-RFA de 1975, e seus desdobramentos, representou o maior grau de divergência entre Brasília e Washington, com reflexos econômicos, políticos e estratégicos.

O Enfrentamento Brasileiro aos Desafios Internacionais

A década de 70, que se iniciou com novas expectativas de desenvolvimento econômico, não encontrou correspondência no início do governo Geisel, que sofreu os piores reflexos da crise global provocada, principalmente, pelo choque do petróleo e seus efeitos sobre a economia internacional. Em virtude da Guerra do Yom Kipur⁵ em 1973, o preço internacional do barril do petróleo sofreu um reajuste de 300% e provocou efeitos trágicos na economia dos países importadores dessa fonte de energia. A incidência da alta do preço do petróleo foi brutal na estrutura industrial brasileira, na medida em que o país importava 80% de óleo cru, o que se refletiu diretamente na dependência dos derivados de petróleo. A experiência bem sucedida de desenvolvimento verificada no governo Médici, e que garantiu êxito na evolução do desenvolvimento econômico brasileiro, revelou-se insuficiente após as substanciais mudanças ocorridas no quadro da economia internacional, que limitaram as novas condições de importação.

A mudança de orientação econômica sob impacto da conjuntura global de crise, em que foram acrescentadas limitações concretas, adquiriu novo formato de condução com Geisel, que procurou adaptar a economia brasileira à nova realidade. A adoção de

uma estratégia agressiva de enfrentamento aos desafios internacionais que se colocavam no momento visou aprofundamento da industrialização brasileira e busca incessante de mercados externos para seus produtos, com prioridade de investimentos em insumos básicos para garantir a viabilidade do desenvolvimento econômico depois de anos de crescimento.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi lançado pelo governo Geisel, em setembro de 1974, com a precípua finalidade de dotar o país de condições para suportar os efeitos da crise internacional. Esse foi o momento em que o Estado brasileiro reorientou sua política econômica visando atenuar o déficit de Balanço de Pagamentos, à base da compressão das importações de bens de capital (MENDONÇA, 1986, p.102). A prioridade de investimentos em infraestrutura, diretamente organizada pelo Estado, visava reduzir a dependência externa e projetava preparar o país para um desenvolvimento relativamente autônomo através da produção de componentes que promovessem a expansão industrial e tecnológica.

Uma atenção especial foi dispensada para a promoção das exportações, sendo observada a montagem de uma eficiente estrutura de apoio ao exportador, passando pela atuação do Ministério das Relações Exteriores, que buscava a expansão para mercados pouco ou nada atingidos pelos produtos brasileiros, no intuito de aumentar o volume do comércio exterior brasileiro. O processo de substituição de exportações, em curso a partir da década de 60, que permitiu ao Brasil a exportação de manufaturados, capitais e serviços para países da América Latina, Ásia e Oriente Médio em lugar dos produtos primários, que continuavam a serem vendidos aos países desenvolvidos, foi deliberadamente ampliada através da decisiva participação da diplomacia brasileira no governo Geisel (SILVA, 2003, p.56).

Os investimentos propostos pelo II PND para estimular a industrialização brasileira, priorizaram os setores de insumos básicos, de infraestrutura e de bens de capital. Componente de notável destaque na nova orientação econômica e na administração do período Geisel foi a especial atenção dispensada à geração de energia que acompanhasse o ritmo de desenvolvimento que o Plano pretendia atingir. O Estado tornou-se o maior agente produtivo da economia e programou uma diversificação de matrizes energéticas com vistas a assegurar alternativas que não fossem limitadas somente ao petróleo. Nestas circunstâncias, houve o estímulo à geração de energia hidráulica e nucleoe elétrica, com a construção de usinas hidrelétricas e a encomenda à empresa Westinghouse de uma usina nuclear, além da produção de álcool combustível

para a frota automobilística brasileira (Proálcool) e de investimentos na área tecnológica (VIZENTINI, 1998, p.199).

Esses investimentos estatais foram possibilitados porque o governo Geisel consagrou grande parte do capital oriundo de empréstimos internacionais para investimentos em setores básicos da economia, imprescindíveis para a política de substituição de importações pretendidas pelo II PND, bem como estimulando a prática da substituição de exportações que favoreceu a atuação externa de empresas estatais brasileiras, principalmente nos setores de petróleo, siderúrgico e de material bélico. A conveniência da tomada de empréstimos no mercado financeiro internacional, caracterizada por abundante liquidez proporcionada pela reciclagem de petrodólares procedentes dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), tornou estes capitais uma fonte de financiamento favorável com baixa taxa de juros reais e longo prazo de amortização. Outra enorme vantagem com relação à disponibilidade de capitais foi a emergência de novas alternativas para a contração de empréstimos que não fossem as instituições de crédito norte-americanas (RICUPERO, 2000, p.48). Dessa forma, estabelecia-se uma competição entre essas instituições de modo a disponibilizar tais recursos para a movimentação de seus fundos juntos aos países em desenvolvimento.

A opção pelo “crescimento com endividamento”⁶ apresentou-se como a alternativa mais razoável devido à impossibilidade de utilização dos insuficientes recursos internos da poupança doméstica para financiar projetos de desenvolvimento em infraestrutura. Assim, esses investimentos, tão essenciais ao crescimento econômico, compuseram a ordem de prioridade visando superar, ou atenuar, a dependência externa garantidos sob a forma de empréstimos internacionais e significativo aumento do endividamento externo.

Integração e Autonomia Internacional

A repentina e extraordinária elevação do valor do barril de petróleo refletiu-se no fluxo de intercâmbios comerciais a partir de 1974, interrompendo uma fase expansionista do comércio internacional que ocorria desde a década de 60 e que, inesperadamente, foi limitada por medidas protecionistas dos países desenvolvidos, em virtude do ambiente recessivo por eles enfrentado (CASTRO e SOUZA, 1985, p.29). Os países que viabilizaram seu desenvolvimento econômico dependente de insumos básicos somente encontrados no mercado internacional, além de utilizarem

investimentos externos para a aceleração do crescimento econômico, como o Brasil, foram atingidos na base de sua política de sustentação econômica, ou seja, a contínua demanda estrangeira para seus produtos e os necessários investimentos externos que intensificavam a injeção de capitais na economia desses países não estava mais assegurada. Dessa maneira, iniciou-se um esforço de promoção deliberada das exportações brasileiras com a finalidade de gerar divisas para o equilíbrio da balança de pagamentos possibilitado por uma reorientação da política externa no sentido de ampliar as relações econômicas e políticas necessárias ao desenvolvimento brasileiro.

O Pragmatismo Responsável e Ecumênico, classificação que definia a nova estratégia de execução da política externa brasileira, gerava um grau de convergência entre a área econômica, diplomática e até certo ponto os militares, além do governo Geisel interpretá-lo como instrumento para a viabilização do projeto de desenvolvimento nacional e alteração da polaridade do Brasil no sistema internacional.

Os militares que integravam o governo Geisel cederam aos argumentos defendidos pelo Itamaraty, interpretados como parte do processo de acúmulo de poder do Brasil no plano internacional. A possibilidade de participação na alta hierarquia do poder internacional amparada no *status* de potência média encontrou correspondência na cúpula do pensamento militar que, mesmo com a ampliação de relações diplomáticas com regimes contrapostos ideologicamente, foram justificados pela necessidade de obtenção de insumos ao crescimento e ao desenvolvimento econômico brasileiro. Havia uma compreensão de que a legitimidade existente se dava pela conjugação dos objetivos nacionalistas do governo embutidos na estratégia de crescimento e captação de recursos estrangeiros. O otimismo alcançado internamente gerava enorme entusiasmo e aposta na conquista de novos patamares para atuação na política externa mediante a concepção de que o desempenho econômico garantiria ao Brasil um novo papel no sistema internacional e consagraria uma nova percepção de mundo, além da perspectiva de aumento de poder no plano mundial (FONSECA, 2001, p.305).

As novas condições externas determinaram um novo tipo de inserção do país que se orientou para um reforço de sua estrutura industrial buscando a manutenção do crescimento econômico mediante a prospecção de oportunidades e novos espaços externos de atuação. A conexão do binômio segurança e desenvolvimento como referências para a concretização do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro imprimiu novos passos na política externa, contribuindo para um desempenho que buscava angariar recursos para este projeto desenvolvimentista.

A diplomacia brasileira, no entender do governo Geisel, deveria orientar-se

para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais, e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo, para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis (FLECHA DE LIMA, 2000, p.225).

A clara pretensão de basear a política externa do país acima de discrepâncias ideológicas e limitações regionais e isentando-se de compromissos ideológicos rigorosos impostos pela guerra fria que, mesmo passando por um momento de flexibilização, rechaçavam qualquer possibilidade de mudança aos países sub-posicionados na hierarquia de poder mundial, demonstrou que o governo Geisel, respaldado no crescente desenvolvimento do capitalismo brasileiro, procurou situar a posição brasileira descolada da imagem de subserviência incondicional já crescentemente dilatada desde o governo Costa e Silva e romper, definitivamente, o alinhamento automático, cuja imagem acompanhava o país no quadro internacional.

A emergência de novas oportunidades de atração comercial brasileira reduziu o peso hegemônico dos Estados Unidos na economia do país⁷ e abriu espaços para a Europa ocupar parcela importante e confirmar, conseqüentemente, o distanciamento econômico, além do político, originando novo enquadramento de relações com os Estados Unidos neste período. Provocaram divergências com Washington as mudanças brasileiras de posição referentes a questões globais como a condenação ao sionismo como forma de racismo e ao *Apartheid* vigente na África do Sul, posição diplomática que permanecia neutra até então. O reconhecimento da legitimidade dos novos governos revolucionários em Guiné-Bissau⁸, Angola⁹ e Moçambique¹⁰, ex-colônias portuguesas recém-emancipadas, deve ser localizado no conjunto das transformações verificadas na atuação externa brasileira e também pode ser contextualizado nas transformações ocorridas na política interna de Portugal¹¹, que possibilitaram a adoção de novas atitudes em relação ao continente africano pela diplomacia brasileira, na década de 70. A igualdade na interpretação sobre o sionismo e o racismo pelo governo brasileiro, também representou grande polêmica. O novo entendimento acerca da questão culminou em indisposição junto ao governo de Israel e conseqüente aproximação aos países árabes produtores de petróleo, devido ao apoio à causa palestina¹².

Outras questões encaradas como desagravo ao governo norteamericano também pontuaram a agenda de política externa de Geisel como a abertura de embaixadas em

países do bloco soviético e a abstenção do voto na OEA¹³ (Organização dos Estados Americanos) sobre projeto que previa a suspensão de sanções a Cuba e sua reintegração à organização. O fato era caracterizado por uma conjuntura interna mais rigorosa e motivação ideológica mais densa que, apesar de não representar grandes oportunidades comerciais, marcaria definitivamente a independência da atuação internacional do Brasil, conquanto a abstenção na votação da OEA já indicasse uma possibilidade de aproximação nos anos subsequentes.

A Construção da Imagem de Potência

A imagem de país do futuro que se desenvolvia e se industrializava rapidamente, com vistas a tornar-se brevemente “um país de primeiro mundo”, moldada durante o “milagre econômico”, desenvolveu a crença de que o caminho trilhado pelo país nos anos anteriores, potencialmente, o colocaria no grupo dos países mais desenvolvidos antes da virada do século e que essa avaliação dos resultados atingidos o classificavam para a transformação e ampliação de seu papel no contexto internacional.

A diplomacia econômica apresentou características semelhantes à gestão anterior que através da política externa pragmática tencionava aprofundar a expansão e a diversificação das exportações, mediante a construção de um parque industrial diversificado e integrado. Assim, o governo Geisel, cujo aprofundamento da política externa constituiu-se objetivo essencial na estratégia de manutenção do crescimento econômico, aproveitou-se das condições externas favoráveis para a inserção internacional do Brasil, agora com a possibilidade de se fazer presente em lugares antes não atingidos e conquistar a capacidade de relacionar-se com países independentemente de sua filiação ideológica. Consequentemente, o ambicioso desejo do governo brasileiro de participação no tabuleiro do poder mundial o fez adotar posições audaciosas que, condicionadas por um contexto de refluxo da guerra fria, podem ser compreendidas como elementos definidores do progressivo distanciamento da esfera norteamericana, confirmando ações próprias e descomprometidas com os preceitos ideológicos ocultos, anteriormente respeitados. A busca por maior participação mediante a conquista de bons índices de desenvolvimento econômico foi interpretado como credencial para a alteração da postura brasileira na ordem internacional.

A conquista de autonomia internacional frente aos Estados Unidos através do direcionamento para novos canais de relacionamento comercial enquadrava-se na estratégia de desenvolvimento econômico deflagrada pelo governo Geisel para a

manutenção do estágio anterior de crescimento. Tornou-se, de certa forma, natural a busca de oportunidades na Europa Ocidental, de maneira a compensar as constantes limitações e entraves que a condição de aliado especial¹⁴ nunca garantiu de forma plena. O Brasil criou bases concretas para inserção global, fincando alicerces de uma nova postura no concerto político internacional: com a Alemanha Federal, em lugar de relevo, com o Reino Unido, principalmente na área econômico-financeira e o mesmo acontecendo com a França e em menor grau com a Itália, além de estreitar relações econômico-comerciais com o Japão no continente asiático.

O Acordo Nuclear como Afirmação Simbólica de Brasil e RFA nas Relações

Internacionais

Em discurso de Geisel em maio de 1974, proferido na Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁵, o presidente declarou a emergência de um novo tipo de tratamento com relação aos Estados Unidos que expressava uma certa libertação da camisa de força ideológica¹⁶ que o país se encontrava. Dentro deste novo conjunto de princípios “libertários”, norteadores da política externa brasileira, formou-se um clima contencioso no relacionamento político-diplomático entre Washington e Brasília que ganhou enormes proporções após as negociações teutobrasileiras para o estabelecimento de Acordo sobre cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear assinado em Bonn entre os dois países, em 27 de Junho de 1975¹⁷. A realização desse Acordo incluía a transferência integral da tecnologia atômica com a empresa alemã Kraftwerk Union (KWU)¹⁸ e, conseqüentemente, dotaria o Brasil de autonomia em todo o ciclo de tecnologia nuclear, incluindo o enriquecimento do urânio e o reprocessamento do combustível¹⁹. Este ponto revelou-se o pomo da discórdia com Washington que se posicionou abertamente contra, alegando risco à proliferação nuclear, além de basear-se no fato de o Brasil não ser signatário do Tratado de Não-Proliferação Nuclear²⁰. O Acordo com a RFA de 1975 foi assinado ainda sob o impacto da explosão de artefato nuclear feita pela Índia, em 1974²¹. Fato esse que expunha as limitações do sistema internacional de salvaguardas estabelecido pelo TNP, na tentativa de se estabelecer um regime de não-proliferação (WROBEL, 1986, p.109). A alegação de proliferação nuclear feita por Washington também camuflava interesses comerciais e estratégicos que se centravam na defesa de interesses empresariais de um mercado caracterizado por

alto rendimento e vultosos lucros para os fornecedores de suprimento de material nuclear norteamericano, ou seja, o mercado, que conservava quase o monopólio, se viu atingido pela entrada em cena de novos concorrentes na área de energia e tecnologia nuclear, além de possibilitar o fortalecimento da indústria nuclear alemã no mercado internacional de reatores nucleares (LOHBAUER, 2000, p.66).

O Brasil já havia adquirido a tecnologia nuclear de forma restringida, sem a garantia de transferência plena, através da encomenda de Angra I à empresa norteamericana Westinghouse²² em 1971, cujo funcionamento dependeria do fornecimento de urânio enriquecido²³ pelos Estados Unidos. A pretensão do governo brasileiro de gerar energia elétrica a partir de uma usina nuclear estaria assegurada após o Acordo, embora a ambição brasileira de autonomia nuclear, nestas condições, não estivesse garantida. O fato desagradava os militares brasileiros que pretendiam a transferência de todo o ciclo atômico e a posse definitiva pelo país da tecnologia nuclear, tema que passa a ser tratado pelo governo brasileiro com máxima prioridade, principalmente, em razão do choque do petróleo de 1973, que obrigava ao país a imperiosa necessidade de diversificar suas matrizes energéticas (MONIZ BANDEIRA, 1994, p.196). Em 1974, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos interrompeu a venda de urânio enriquecido a vários países, para a proteção de seus estoques, compelindo as usinas nucleares alemãs a utilizarem o suprimento de urânio de suas reservas. O fornecimento também atingiria a usina brasileira de Angra I, em processo de implantação e totalmente subordinada ao fornecimento de urânio enriquecido norteamericano (WROBEL, 2000, p.115).

A extrema dependência do urânio enriquecido comercializado pela indústria nuclear norteamericana contribuiu para materializar a convergência de interesses entre a Alemanha Federal e o Brasil que, após a decisão brasileira de adquirir de forma completa o ciclo do átomo, através de compra da tecnologia no exterior, aprofundou os laços de cooperação existentes com a Alemanha já existentes desde o Acordo Científico-Tecnológico de 1969²⁴ e a única detentora do processo de implementação de tecnologia nuclear disposta a negociar a transferência de forma integral e definitiva.

A postura desafiadora de resistência e enfrentamento às determinações de Washington para a defesa de seus interesses confirmava-se como interessante para ambos os países. Para a Alemanha Federal as potenciais reservas brasileiras de urânio representavam uma nova possibilidade de obtenção de combustível para as suas usinas atômicas, independente da disponibilidade norteamericana. Acrescente-se ainda, o valor

extraordinário²⁵ da compra de equipamentos e serviços na área nuclear pelo Brasil e a possibilidade de aprofundar e consolidar a complementaridade política e econômica teutobrasileira e ampliar a presença no mercado latinoamericano.

Por seu lado, o Brasil apresentava uma conjuntura de crescimento econômico que demandava alto consumo energético e o modelo econômico implementado preconizava crescente necessidade de energia que deveria ter uma fonte própria de fornecimento, ao contrário da alta dependência brasileira do petróleo, matriz energética instável e cara naquele momento. Note-se que a preocupação brasileira em assegurar fontes energéticas para dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento econômico já atravessa décadas, e apesar do anúncio de autossuficiência em petróleo, o Brasil ainda prescinde de importações de gás da Bolívia, por exemplo, tornando o país parcialmente dependente de energia comprada no exterior, porém em situação infinitamente mais confortável do que na década de 70.

A proposta de nuclearização do país era vista pela burocracia militar também como um fator estratégico de valorização da capacidade militar que possibilitava certa igualdade de condições tecnológicas com as potências, proporcionando ganhos à perspectiva de poder no plano internacional fundamental ao projeto de potência. Dessa forma, o caminho trilhado pelo pragmatismo da política externa brasileira ao operar a diversificação de parcerias econômicas provocou distanciamento da esfera política e econômica dos Estados Unidos e propiciou a resistência brasileira sobre pontos divergentes, devido ao novo patamar de dependência econômica e política em relação aos Estados Unidos.

Sob o governo Geisel, em 1976, portanto, após a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha Federal, foi estabelecido um memorando de entendimento²⁶ entre o secretário de Defesa norteamericano Henry Kissinger²⁷ e o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira²⁸, como mecanismo de consulta entre ambos com o intuito de atenuar as eventuais divergências que poderiam surgir. Uma forma de comunicação que estabelecia encontros semestrais entre os dois representantes visando o debate sobre questões bilaterais e multilaterais que formalizaria o vínculo com Washington em novas condições. Esse novo perfil de relacionamento revela um novo nível de discussão e um relativo reconhecimento do potencial brasileiro no ambiente internacional que, por outro lado, refletiu a inauguração de uma nova condição de debate representado pelo abandono da relação tradicional que caracterizava o relacionamento entre as duas nações o que, porém, não evitou o processo de deterioração que se encontrava a relação

entre os dois países (LESSA, 1995, p.31). Também foram assinadas relações deste tipo com outras nações do bloco ocidental como a Alemanha Federal, Grã-Bretanha, França e Itália, igualmente com estabelecimento de memorandos de entendimento e relacionamento especial, com vistas à cooperação econômica e ampliação de volumes de comércio e investimentos, também indicativos da mudança de polarização do Brasil no sistema internacional.

Apesar do contencioso sobre a questão nuclear com o Brasil perpassar os governos norte-americanos de Nixon e Ford, foi no governo de James Earl Carter²⁹ que a questão se tornou mais problemática e adquiriu novos desdobramentos. O presidente tentava a realização das promessas de sua campanha, entre elas, o maior controle sobre a proliferação nuclear e a revisão do apoio às ditaduras militares latino-americanas. O Congresso norte-americano pressionava o governo Carter para adoção de sanções contra o Brasil, que insistia no cumprimento incondicional do Acordo Nuclear com a Alemanha Federal, o que significava a transferência total do ciclo atômico. O Acordo Militar existente entre os Estados Unidos e Brasil, foi interrompido pelo governo brasileiro após a determinação pelo Congresso norte-americano de que o Brasil, para ser incluído no Plano de Assistência Militar, deveria apresentar um relatório que demonstrasse a real situação dos direitos humanos no país, fato que, prontamente, foi considerado como tentativa de interferência em questões internas pelo governo brasileiro e divergente das ambições militares de projeção nacional e instituição de forças armadas soberanas sem o controle norte-americano (LIMA e MOURA, 1982, p.354).

A própria denúncia do Acordo Militar que regulava a colaboração, soou como independência das forças militares brasileiras que viam como ingerência norte-americana a associação em determinados domínios contra interesses nacionais. O Brasil já possuía um grau de relativo desenvolvimento na indústria de armamentos e não mais precisaria daquele tipo de auxílio na área militar. A visão militar brasileira vinculou a pressão do governo norte-americano sobre a política de direitos humanos como fruto da tensão originada pela assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha Federal e com o avanço do cumprimento integral das propostas estabelecidas neste acordo tecnológico. Dessa maneira, as divergências sobre a autonomia nuclear brasileira, tão censuradas pelo governo Carter, acompanharam outros aspectos de tensão entre os dois governos que reuniram diversos motivos (GÓES, 1978, p.172). A censura norte-americana à política de direitos humanos do Brasil provocou o reforço do sentimento nacionalista no seio

das forças armadas e a expansão de um antiamericanismo na sociedade, que traria certa legitimação e sustentação ao modelo político do regime militar e contribuiria para superar, momentaneamente, as dificuldades econômicas e políticas características do regime. A escalada de divergências com Washington foi encenada e devidamente utilizada pelo governo brasileiro como ato de independência nacional, tendo a defesa da soberania brasileira, forjado um clima de unidade nacional que alimentou um clima falacioso de apoio interno (WROBEL, 1986, p.11).

Apesar da mobilização do governo norteamericano e da repercussão interna instantânea, as críticas se dissiparam e, devemos admitir, as consequências internas deste debate foram exponencialmente maiores no Brasil. Porém, devemos ressaltar que os eventos contenciosos, com ampla repercussão interna, não adquiriram a mesma dimensão no governo e na interpretação de política externa de Washington.

A articulação com grupos brasileiros que se opuseram ao Acordo transformou-se na nova estratégia adotada pelos norteamericanos que, interpretaram, após a formulação de um novo tipo de pressão, dessa vez interna, a divisão da opinião pública brasileira como mais conveniente e sem o clima de confronto sobre o Acordo Nuclear. Originou-se um estratégico “consentimento” baseado nas próprias limitações técnicas e financeiras do Brasil que permearam a transferência do domínio nuclear. Assim, após sucessivas ofensivas diplomáticas de Washington com a presença de membros da alta hierarquia do governo norteamericano em Brasília e em Bonn, além do próprio presidente Carter, a dimensão comercial do acordo prevaleceu. No final do governo Geisel, o período de maior tensão entre os dois países foi superado e voltou-se a condições mais maleáveis com relações estabilizadas, após o momento de frieza e abandono das pressões por parte dos Estados Unidos.

Considerações Finais

O Acordo Nuclear representou a fusão de interesses entre Brasil e RFA que mantinham objetivos convergentes de afirmação nacional e conquista de liderança em suas respectivas regiões, calcados no vigor de suas economias, ainda que, dentro dos limites da dependência norteamericana, característica de ambos os países que, no entanto, agora se flexibilizava. Observa-se, ainda, que o argumento final utilizado por Washington, que afirmava perigo de proliferação nuclear, dissimulava interesses comerciais e estratégicos e contribuiu para a resistência teutobrasileira frente às pressões norteamericanas, revelando uma postura audaciosa mútua na defesa de seus

objetivos que se apresentou como uma compatibilidade recíproca de interesses econômicos, tecnológicos e políticos de autonomia.

Após tomar conhecimento da realização do Acordo entre Brasil e Alemanha e da constatação da ineficácia de sua atuação para impedir as negociações, Washington altera sua estratégia de ações, pressionando o governo de Bonn a inserir rígidos controles na transferência da tecnologia nuclear para o Brasil. Por outro lado, o governo alemão entendia as críticas norteamericanas como parte de disputas comerciais sobre a venda de reatores, ressaltando, entretanto, que o risco de proliferação nuclear consistia em objetivos mútuos e interesse de ambas as partes, cujo Acordo assinado com o Brasil em nada prejudicaria estes objetivos.

Sob outra perspectiva, interpreta-se que as expectativas brasileiras não tinham bases na realidade e não foram consideradas as fragilidades e as limitações do país que, por um momento, diversificou não somente as parcerias, mas também sua dependência, embora configurasse na interpretação internacional e nacional como uma potência emergente (SOUTO MAIOR, 2000, p.358).

Portanto, a ambição brasileira de tornar-se detentor de tecnologia nuclear de forma autônoma, sem a interferência norteamericana que limitava as pretensões brasileiras, pode ser explicada dentro do contexto das transformações na atuação externa do Brasil sob o governo Geisel, que caracterizou-se por constantes atritos com Washington, onde o Acordo Nuclear Brasil-RFA representou o nível mais baixo das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Artigo enviado em 20/10/2008. Aprovado em 29/01/2009.

Nuclear Agreement Brazil-Federal Germany of 1975: The challenge in the search for Brazilian international sovereignty

Abstract: The signing of the Nuclear Agreement between Brazil and Federal Germany on June 27, 1975 has become the most emblematic historical fact of the divergence between Brasilia and Washington. Occurred in the context of changes in external activities undertaken by the government of Brazil Geisel, the achievement of that agreement included the full transfer of atomic technology with the German firm Kraftwerk and thus provide the country of autonomy throughout the cycle of nuclear technology. This point was the bone of contention with Washington that is positioned openly arguing against nuclear proliferation risk. The dispute surrounding the nuclear issue, which permeates the mandate of three American presidents (Nixon, Ford and Carter), had its most critical point in the government of Democrat Jimmy Carter, who attempted to carry out the promises of his presidential campaign, among them, the greater control over nuclear proliferation and review of support for Latin American military dictatorships. Meanwhile, economic development devised by Brazil and the sensitive distancing of the American orbit, complemented by advanced approaches with other poles of capitalism, particularly the Federal Germany, have new option for investment and acquisition of technology. Thus, the Brazil and Federal Germany, also supported the dynamism of its economy, confirmed the agreement

and have the ambition to show the mutual independence and affirmation of its foreign policy on the international scene, although within the limits of their dependence on the U.S..

Keywords: nuclear technology; economic development; international politics

¹ Especialista em História das Relações internacionais e Mestrando em História das Relações Internacionais na UERJ. Endereço eletrônico para contato: fabianofdes@bol.com.br

² Ernesto Beckmann Geisel, nasceu em Bento Gonçalves (RS) em 3 de agosto de 1908, e faleceu no Rio de Janeiro (RJ), em 12 de setembro de 1996. Foi o 21º Presidente da República, exercendo mandato de 15.03.1974 a 15.03.1979 e o quarto presidente do Regime Militar instaurado pelo Golpe Militar de 1964. Para dados gerais ver *Ernesto Geisel*, disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ernesto_Geisel> acesso em 4/12/2008.

³ Expressão utilizada em discursos do governo Geisel sobre política exterior. Sobre o tema ver SARAIVA, 1990.

⁴ Richard Milhous Nixon, nascido na Califórnia em 9 de Janeiro de 1913 e falecido em 22 de Abril de 1994 em Nova Iorque. Foi o 37º presidente dos Estados Unidos da América, governando o país entre 1969-1974. Para dados gerais, ver *Richard Nixon*, disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Richard_Nixon> acesso em 17/02/ 2008.

⁵ Conflito militar ocorrido no Oriente Médio entre 6 de Outubro e 26 de Outubro de 1973, entre uma coalizão de estados árabes liderados por Egito e Síria contra Israel. Para dados gerais, ver *Guerra do Yom Kipur*, disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_do_Yom_Kipur acesso> acesso em 8/12/2008.

⁶ O endividamento externo foi à estratégia adotada pelo governo brasileiro para financiar o crescimento do país, aproveitando-se do excesso de liquidez no mercado internacional de crédito que possibilitavam a tomada de empréstimos com baixa taxa de juros e maiores prazos de amortização. Uma importante análise econômica do período é realizada por CASTRO e SOUZA, 1985.

⁷ Ainda sim, os investimentos norte-americanos no Brasil, ocupavam a primeira posição absoluta, porém, os investimentos europeus, especialmente provenientes da RFA, encontravam-se em franca ascensão.

⁸ Guiné-Bissau tornou-se independente em 18 de julho de 1974.

⁹ A República Popular de Angola foi proclamada a 11 de novembro de 1975.

¹⁰ Moçambique proclamou sua independência em 25 de junho de 1975.

¹¹ Em 25 de abril de 1975, após a Revolução dos Cravos, o regime ditatorial estabelecido por Antonio de Oliveira Salazar em 1926 chegou ao fim, dando início a disputas internas pelo poder e ao processo de descolonização portuguesa na África.

¹² A revisão da posição brasileira sobre este tema deve ser observada como parte da estratégia de aproximação dos países produtores de petróleo do Oriente Médio, sob pena de correr risco de desabastecimento após a crise do petróleo, de 1973, e da perspectiva de intensificação comercial com os países árabes.

¹³ A posição brasileira ficou assim manifestada na Reunião de Consulta da OEA realizada em Quito (Equador) em novembro de 1974.

¹⁴ A Aliança entre Brasil e Estados Unidos, verificada principalmente após a II Guerra Mundial e o apoio incondicional à política externa norte-americana na América Latina, alimentava a crença brasileira que tal atitude contribuiria favoravelmente para uma condição vantajosa em relação a outros países da região e que garantia a colaboração para o desenvolvimento econômico brasileiro.

¹⁵ Instituição ligada ao Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) originada, no Rio de Janeiro, em 1949, sob forte influência do *National War College* encarregada de “pensar o futuro da nação” sob o ângulo da segurança e do desenvolvimento. A ESG, que foi fundamental no processo desestabilizador do governo Jango e influente articulador do golpe de 1964. Esteve presente na administração do Estado brasileiro, durante o regime militar, através de civis e militares doutrinados em seus cursos de formação.

¹⁶ Expressão para designar a atuação brasileira estritamente direcionada a países de semelhante ideologia e convergentes aos ideais que deveriam nortear a atuação externa do Brasil incorporada sob os mesmos pressupostos orientados por Washington.

¹⁷ O Acordo de Cooperação sobre as Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, de 1975, pode ser compreendido como a maior iniciativa de cooperação, mediante a comercialização, no campo nuclear existente entre Brasil e RFA.

¹⁸ Empresa alemã para comercialização de tecnologia nuclear subsidiária da Siemens e inicialmente constituída como *joint venture* da AEG-Telefunken.

¹⁹ O Acordo garantia a transferência tecnológica de todas as etapas relativas à preparação e reciclagem do combustível para os reatores nucleares, bem como ao tratamento dos resíduos resultantes, cujo cumprimento destas, seriam integralmente em território nacional.

²⁰ Este Tratado entrou em vigor em 1968, sem a adesão do Brasil que considerava como um instrumento que estabelecia uma espécie de condomínio nuclear ao restringir o acesso à tecnologia nuclear aos países não detentores, além de institucionalizar a existência de dois grupos assimétricos de países: nucleares e não-nucleares.

²¹ Em maio de 1974, após uma explosão subterrânea de um artefato nuclear, a Índia transformou-se no primeiro país em desenvolvimento com posse de tecnologia nuclear absoluta.

²² Empresa norte-americana de comercialização de reatores nucleares, escolhida em 1º de maio de 1971, para construir e fornecer combustível para a usina Angra 1.

²³ No urânio (U) disponível na natureza, encontra-se uma mistura de 99,3% de urânio-238 e apenas 0,7% de urânio-235, que deve ser processado (ou “enriquecido”) para que essa proporção chegue a 3% de urânio-235 para utilização em usinas nucleares. Em caso de bombas atômicas, o enriquecimento deve ser superior a 90%.

²⁴ O Acordo Geral de Cooperação nos Setores de Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico de 1969 lançaria as bases para a cooperação científico-tecnológica de 1975.

²⁵ O valor do acordo girou em torno de 12 bilhões de dólares, chamado na época de “Acordo do Século”, pelo compromisso alemão de construir oito usinas nucleares até o ano de 1990.

²⁶ Mecanismo de consultas estabelecido em fevereiro de 1976 por iniciativa do secretário de Estado Henry Kissinger, com o objetivo de agir como um instrumento para reparo de divergências políticas e econômicas entre os dois países.

²⁷ Diplomata norte-americano de origem alemã, Henry Alfred Kissinger, nasceu em 27 de maio de 1923. Foi conselheiro do presidente Nixon (1968-1973) e chefe do Departamento de Estado (1973-1977) dos presidentes Nixon e Ford.

²⁸ Antônio Francisco Azeredo da Silveira, nascido em 22 de setembro de 1917, no Rio de Janeiro, e falecido no dia 27 de abril de 1990, também no Rio de Janeiro. Foi Ministro de Estado das Relações Exteriores no governo Geisel, de 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979. Para dados gerais, ver *Azeredo da Silva*, disponível em: <http://pt.wikiquote.org/wiki/Azeredo_da_Silveira > acesso em 12/12/2008.

²⁹ James Earl Carter, Jr., nascido na Geórgia a 1º de outubro de 1924. Foi o 39º presidente dos Estados Unidos da América, governando o país entre 1977 e 1981. Para dados gerais, ver *Jimmy Carter*, disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/Jimmy_Carter> acesso em 12/12/2008.

Referências Bibliográficas

CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. “Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70” in ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (Org.), *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. V.2. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000.

FONSECA, Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável” in ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. V.1. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2001.

GÓES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978

LESSA, Antonio Carlos. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 38 (1), 24-39, 1995

LIMA Maria R. Soares de & MOURA Gerson. “A trajetória do Pragmatismo: uma análise da política externa brasileira”. Dados, vol. 25, no. 03, 1982

LOHBAUER, Christian. *Brasil-Alemanha: Fases de uma parceria (1964-1999)*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000

MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986

RICUPERO, Rubens. “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular” in ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa 1930-1990*. V.1. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000.

SILVA, Heloísa. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (1), 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. “O Pragmatismo Responsável” in ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa 1930-1990*, V.1. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000.

SARAIVA, M. G. *A opção europeia nos marcos do pragmatismo responsável: A política externa brasileira para países europeus de 1974 a 1979*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1990.

VIZENTINI, Paulo G. F. *A política externa do Regime Militar brasileiro (1964-1985): Multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998

WROBEL Paulo Sérgio. *A questão nuclear nas relações Brasil-EUA*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1986

_____. “A política nuclear brasileira” in ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. V.4. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000.