4. Política Nuclear no Governo Sarney: reconciliação internacional e institucionalização da área de Ciência e Tecnologia

“Toda a atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.”

- Art 21 § XXII da Constituição Nacional de 1988

4.1. Introdução

O objetivo de nos determos por algumas páginas ao governo José Sarney é identificar as mudanças que operam no sentido da reconciliação do país com aqueles valores ocidentais, que mais adiante iriam se consolidar como definidores da ordem internacional após a queda da URSS. A saber, a democracia, a economia de mercado, a defesa do meio ambiente, direitos humanos e manutenção da paz. Temos como hipótese que o governo Sarney marcará o início da reinserção democrática internacional do Brasil e, no que se refere à questão nuclear, realizará algumas medidas importantes no sentido de trazer confiabilidade ao programa brasileiro. Destaca-se que, dada a continuidade da crise econômica deflagrada na década anterior, a agenda nuclear nacional se vê resumida a posturas políticas que não se convertem em investimentos para o setor. Externamente, esse momento terá como marco importante o fortalecimento dos laços regionais, em especial, com a Argentina com quem a competição no setor nuclear dará lugar, definitivamente, à cooperação.

De modo mais geral, esse é o período de aprofundamento do papel da tecnologia como recurso de poder e, por conseguinte, de diferenciação entre os países nesses termos. Vimos no capítulo 2 que uma das grandes novidades das relações internacionais contemporâneas é a conversão definitiva da ciência em força produtiva, ao que chamamos Revolução Científico-Técnica. Apesar de seu marco

histórico remeter ao início do século XX, demonstrou-se que a partir de sua segunda metade a relação entre ciência e produção se aprofunda. A própria expansão do modo de produção capitalista e sua necessidade endógena de valorização crescente aproximou ciência e produção.

Na década de 1980, assiste-se novamente a um *boom* tecnológico, com a chamada Revolução da Informação, e a ênfase na robótica, computação e demais tecnologias correlatas. Em que pese o reconhecimento de que esse processo aproximou economias e sociedades, porque diminuiu as distâncias e os custos transacionais, vimos que o avanço tecnológico produziu uma nova forma de segmentação entre os países, que corresponde àquela político-econômica entre PD, PI e o restante dos PED.

Segundo o relatório do InterAcademy Council, o mundo pode ser dividido entre países de fronteira tecnológica, países proficientes e deficientes nessa matéria. Essa divisão, que se pauta pela produção de *know-how*, também fica evidente quando se trata da popularização do conhecimento. Mesmo em áreas passíveis de transferências, o que se pôde verificar com base no relatório é que os benefícios advindos da Revolução da Informação, e por conseguinte, da Revolução Científico-Técnica como um todo, permaneceram concentrados num punhado de países desenvolvidos, estendendo-se em certa medida aos países em desenvolvimento mais avançado. Aqueles cuja produção interna nessa matéria supre, em algumas áreas, as assimetrias externas, a saber, os PI.

Num mundo de progressivo aumento da interdependência em que a competitividade constitui o pano de fundo das relações internacionais, a tecnologia apresenta-se, portanto, como um elemento de qualificação, quer econômica, quer política entre os países. Dessa forma, consiste num recurso de poder, ao qual Strange chamou poder estrutural por agir de forma indireta, conformando as bases sobre as quais as relações internacionais se estabelecem.

Seguindo a tendência da economia política internacional à época, o Brasil compreende a centralidade da tecnologia como instrumento de poder facilitador não só do crescimento interno, mas de diminuição da dependência externa. Nesse sentido, também aqui a tecnologia aparece como aspecto estratégico nacional, não sendo

pretensão brasileira tornar-se um *system-determinig state*, apenas adquirir um diferencial entre os PI, frente aos PD. A condição intermediária do Brasil é percebida e inserida nos cálculos de ação externa que o país adota caso a caso. Como pano de fundo, reside o objetivo de realizar o quanto mais possível os interesses nacionais pretendidos com menor custo político-econômico. Isso significa ora a adoção de estratégias cooperadas, quer bi quer multilaterais, ora tomadas de decisão individuais em que a diplomacia se torna mais do que indispensável.

4.2. Aspectos gerais da conjuntura

Vimos no capítulo 2 que a década de 1980 foi palco de profundas modificações nas relações internacionais. Por si só, o processo que culmina com a queda do muro de Berlin teria sido suficiente para que se considerasse essa uma década de transição. Contudo, também no âmbito econômico, mudanças significativas se fizeram sentir. O abandono definitivo do Sistema Breton Woods possibilitou uma flexibilização cambial intensamente sentida na década de 1980. Os países desenvolvidos, com especial atenção para os EUA, financiaram sua reestruturação econômica com os valores recebidos da dívida externa dos países do Terceiro Mundo. Observa-se que o mesmo movimento que gerou a reorganização do norte, no sul foi a base para a crise.

Para a América Latina, a década de 1980 foi marcada por um refluxo de crescimento econômico e pela perda de espaço político no sistema internacional, quadro que só começou a ser alterado a partir da segunda metade dessa década. Segundo Sennes, em relação à década de 1970, os anos de 1980 marcaram o “esgotamento das bases das posturas externas brasileiras”. Como consequência tem-se não só as crises política e econômica, “mas também a perda relativa de sua capacidade de projetar poder e de se re-posicionar em termos estratégicos no sistema internacional” (Sennes, 1996, p. 120). Tal esgotamento foi motivado pelas chamadas crises de vulnerabilidade, dentre as quais figurava a crise energética desencadeada na década anterior, a crise financeira de princípios da década de 1980 com o pagamento da dívida externa e a crise comercial com o aumento da dependência nacional às suas

exportações sofrendo pressões externa para uma mudança de conduta (Sennes, 1996, p.121).

Mônica Hirst observa que o Brasil foi o país menos afetado por essa crise, o que se explica pela “dimensão de seu parque industrial e pela persistência de uma política econômica de cunho industrialista” (Hirst, 1989, p. 12). Apesar da crise vivida, observa-se a manutenção de uma curva ascendente do comércio exterior do país no que se refere aos fluxos de exportação.

Depois de gozar na década de 70 de um enorme crescimento do seu comércio internacional, tanto em termos de importações como de exportações, o Brasil irá experimentar a partir de 1982 crescentes e substantivos superávits na sua balança comercial. De um déficit em 1980 de aproximadamente US\$ 4 bilhões, que praticamente se neutraliza em 1981 e 1982, o Brasil atinge um superávit de cerca de US\$ 20 bilhões em 1988 (Sennes, 1996, p. 134).

A estagnação dos países do Terceiro Mundo naquele momento, empurrou o Brasil a buscar novos mercados entre os países desenvolvidos. Especialmente os EUA terão os fluxos comerciais com o Brasil ampliados significativamente.

Depois de um ligeiro declínio no início da década de 80 - quando tais transações representavam cerca de 17,1% das exportações brasileiras -, os fluxos comerciais com os EUA voltam a crescer a partir de 1983/84, alcançando cerca de 27% das exportações brasileiras em 1985 (Sennes, 1996, p. 135).

A aproximação com o Norte, entretanto, acentuou o peso da adequação político-econômica nacional aos valores propagados pelo Ocidente. Segundo Analúcia Pereira, a política externa do governo Sarney está situada entre dois momentos distintos, mesmo antagônicos da história recente do Brasil, “o paradigma diplomático do regime militar e depois, a inserção neoliberal no período da globalização, iniciada pelo governo Collor” (Pereira, 2003, p.9). Esse governo encerra formalmente o regime militar, ainda que mantendo aspectos de continuidade em relação a esse, ao mesmo tempo em que restabelece alguns canais importantes das relações internacionais do Brasil que seriam aprofundadas nos governos seguintes.

No que se refere à continuidade, Sarney mantém-se no paradigma globalista⁵⁰, seguindo a perspectiva anterior de aproximação regional e sub-regional, estreitando laços com os países do Terceiro Mundo num jogo de identificação pelas dificuldades, quer domésticas, quer de inserção internacional. Como antes, os organismos internacionais servem de palco para a “denúncia, discordância, e protesto contra as desigualdades entre os Estados e em favor da superação das dependências” (Sennes, 1996, p.11). No que concerne às diferenças, diferentemente do período anterior, como cabe a um governo de transição, Sarney dá início à reconciliação internacional do Brasil. Em síntese, “a política externa do governo Sarney foi marcada pela tentativa de ampliação da base de poder nacional” (Sennes, 1996, p.10).

Como observa Luis Felipe Seixas Corrêa a conjuntura externa com que se depara Sarney deslocava o peso das cobranças para o hemisfério Sul, obrigando esses países a prestarem contas sobre as mazelas que os assolavam e que repercutiam em maior ou menor grau nos países do Norte. Diante desse quadro, e considerando o peso de constituir-se como um governo de transição, a gestão Sarney terá como uma de suas principais bandeiras o compromisso com a reconstrução da democracia. “(...) Por essa via tornou-se possível superar a desconfiança dos anos de preeminência militar e, bem, assim, desimpedir alguns canais de comunicação com o mundo desenvolvido” (Corrêa, 1994, p. 371).

Em se tratando de direitos humanos, o fim do regime militar possibilitou ao Brasil recolocar-se no debate internacional. Em 1985, o governo Sarney assina a Convenção Americana e dois outros pactos da ONU relacionados à questão. Em que pese o fato da ratificação desses tratados só ter acontecido em 1992, a ocasião das assinaturas pode ser considerada como um primeiro passo rumo ao restabelecimento de seu compromisso com esse valor. Em 1995, a delegação brasileira participante da II Conferência Internacional sobre Direitos Humanos procura associar o tema à questão do desenvolvimento econômico, em conformidade com uma postura

⁵⁰ Segundo Pinheiro (2004), há divergências na literatura quanto ao momento em que se verifica uma quebra de paradigma. Alguns autores consideram o governo Sarney com esse marco, mas outros atribuem a ruptura ao governo Collor. Na presente dissertação, iremos corroborar a hipótese de que a quebra de paradigma se dá na década de 1990 com as políticas liberalizantes adotadas por Collor. Assim, a gestão Sarney, apesar do hibridismo característico das transições, será aqui tratada como de continuação do paradigma globalista sedimentado por Geisel.

internacional difundida de tratar a questão em termos políticos, sociais, culturais e econômicos (Herz; Wrobel, 2002, p. 262).

No seio das pressões externas e em vista da conjuntura interna de transição, as medidas político-institucionais adotadas iam ao encontro daquele corolário político ocidental, qual seja, o de defesa dos direitos humanos, de pluralismo político-partidário, liberdade de imprensa e associação, conformação de uma Constituição democrática e reconciliação regional.

No plano econômico, destaque pode ser dado à implementação do Plano Cruzado, cujo impacto inicial levou a se pensar na possibilidade de uma mudança real nas relações com os credores internacionais. Vale lembrar que, à época, o Brasil era o maior devedor entre os países em desenvolvimento (Corrêa, 1994, p. 366). O quadro de ajuste econômico conformava a outra face da transição em curso ao mesmo tempo em que anunciava a aceitação de outro valor ocidental, a saber, a liberalização da economia, abandonando o já esgotado modelo de substituição de importações. Convém destacar que a realização plena desse valor só ocorrerá no governo Fernando Collor de Mello.

4.3.

A Tecnologia mantém-se como caminho para o desenvolvimento e valorização nacional

4.3.1.

Considerações Iniciais

O aprofundamento da crise do bloco soviético e seu modelo planificado, bem como a ascensão de novos atores na arena do comércio internacional, ilustraram as formulações teóricas que identificavam na década de 1980 um aumento da centralidade da tecnologia como motor do desenvolvimento e manutenção da competitividade econômica, e que conferia poder àquelas potências que conseguiam se manter na dianteira dessas inovações, a saber, a Alemanha, os EUA e o Japão, principalmente. Segundo Cervo (2002), o governo Sarney mantém em relação aos governos imediatamente anteriores – Geisel e Figueiredo – a vinculação da tecnologia com o desenvolvimento nacional, tomando aquela como pré-condição para a

realização desse. Como observa Pereira, “o Brasil, que em momentos anteriores havia conquistado uma posição destacada diante dos países considerados periféricos devido ao processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, não poderia retroceder” (Pereira, 2003, p.17).

Tratando-se de um PI ciente de sua condição relativamente vulnerável no sistema internacional, no governo Sarney podemos perceber a heterogeneidade de ações de que falávamos no segundo capítulo no que se refere às posturas adotadas frente ao tema tecnológico. Inserida na pauta estratégica, sua defesa via autônoma ou cooperação externa esteve diretamente vinculada à percepção do grau de barganha que a matéria específica demandava. A indústria nacional de informática pode ser considerada um caso síntese de diplomacia para a sustentabilidade da defesa individual ao direito soberano de se desenvolver nesse ramo tecnológico.

Herança dos governos anteriores, a indústria de informática no Brasil foi tema de quase dez anos de disputas internacionais, mais especificamente com os EUA, a quem não interessava o desenvolvimento brasileiro numa área em que até então era importador. O ano de 1984 foi um marco importante para o país, quando foi aprovada a Lei de Informática, consolidando as decisões de 1976 sobre reserva de mercado para microcomputadores, marcando a inserção da informática na pauta de exportações nacionais (Cervo, 2002, p. 434).

As pressões norte-americanas que se faziam sentir desde a década anterior, foram intensificadas com o propósito de desencorajar o país nessa empreitada. Em 1985, os EUA recorrem ao GATT na expectativa de encontrar no estatuto daquele órgão algum mecanismo que pudesse ser usado contra a recém aprovada lei brasileira. Regan considerava a postura brasileira uma “prática desleal ao comércio” (Cervo, 2002, p.434). No ano seguinte, 1986, o secretário de Estado norte-americano, George Shultz, ameaçou o Brasil com sanções caso não concordasse em negociar. A resposta brasileira foi concordar em dialogar, mas não em negociar, o tema. O desfecho dessa contenda foi a relativa aceitação norte-americana à participação da indústria brasileira no abastecimento do mercado interno no setor “até mesmo para não provocar em reação reservas para outros setores de tecnologia de ponta, a exemplo da biotecnologia e da química fina” (Cervo, 2002, p.345).

Diferentemente do que se sucede com o tema da informática, no debate nuclear à época o Brasil adota uma postura de cooperação, caminhando ao encontro das demandas ocidentais de desarmamento e pacificação em nome da realização de um interesse maior, que era a recuperação da credibilidade nacional, abalada pela experiência de 20 anos de ditadura militar. Vale destacar que, para além do acordo teuto-brasileiro de 1975, o governo Geisel lança as bases do Programa Paralelo – para a aquisição de tecnologia nuclear própria –, consolidado por João Baptista Figueiredo, acentuando a dubiedade das intenções brasileiras para o tema nuclear aos olhos dos países desenvolvidos, principalmente aqueles detentores de arsenal nuclear.

4.3.2.

A Política Nuclear na agenda científico-tecnológica

Foi no governo Figueiredo que o Programa Nuclear Paralelo ganhou vida, tendo início, em fevereiro de 1982, as pesquisas para o desenvolvimento tecnológico autônomo nacional. A partir de então, com Rex Nazaré⁵¹ à frente da CNEN, o projeto adquiriu maiores proporções. Em dezembro de 1982, pela primeira vez, obteve-se um enriquecimento de urânio com equipamento produzido integralmente no Brasil. Finalmente, em 1984, obtinha-se sucesso numa experiência de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação (Wrobel, 1991, p.336).

Em linhas gerais, o Programa Paralelo esteve envolto em um manto de suspeitas sobre uma possível pretensão bélica brasileira. À época, o sigilo em torno do Programa aprofundava as suspeitas reforçadas pelos objetivos propostos: o desenvolvimento de tecnologia nacional para o enriquecimento do urânio; reprocessamento de combustível para a produção de plutônio; e o manejo de explosivos para utilização dita pacífica. Subdividido, o Programa Paralelo foi realizado pelas três Forças Públicas, Aeronáutica, Exército e Marinha, tendo a participação da CNEN. A Aeronáutica ficou responsável pelo manejo dos explosivos nucleares e desenvolvia pesquisas para o enriquecimento a *laser* do urânio. No Centro

⁵¹ Atual diretor de Tecnologia da FAPERJ, é um dos maiores especialistas em energia nuclear no Brasil e membro da Agência Internacional de Energia Atômica (Boletim da FAPERJ 26/05/2006). Ficou conhecido como o “pai da bomba atômica brasileira” por ter participado como presidente da CNEN na elaboração e execução do Projeto Solimões – envolvendo Exército e Aeronáutica – para a construção de artefatos nucleares com capacidade superior a 12 toneladas de dinamite (Oliveira, 1999 p. 449, 450)

Técnico Aeroespacial (CTA) esteve sediado o “Projeto Solimões”, sobre os quais recaem os olhares quando o assunto é o possível objetivo brasileiro de construir uma bomba atômica.

O Exército, em seu Centro Tecnológico (CETEX), concentrou-se em projetos para a construção de um reator nuclear a grafite e urânio natural. A ausência de transparência do Exército nos objetivos pretendidos com as pesquisas realizadas deixava espaço para especulações sobre a construção de uma bomba atômica. Diferentemente, a Marinha declarava como principal objetivo a criação de um submarino a propulsão nuclear. Ciente de que nenhuma das grandes potências atômicas participaria de um acordo com transferência de *know-how*, concentrou suas pesquisas no enriquecimento de urânio por ultracentrifugação, projeto bem sucedido, que possibilitou ao Brasil o alcance de tecnologia nuclear própria (Bermann, 2005).

Apesar das suspeitas que pairavam à época sobre as pretensões brasileiras, Wrobel sustenta que um olhar mais detalhado para a forma com que foram conduzidos os programas evidencia o interesse brasileiro em adquirir excelência tecnológica mais do que armas nucleares (Wrobel, 1991, p.340). Por um lado, o programa oficial, oriundo do acordo teuto, estava sob salvaguardas internacionais recebendo a visita sistemática dos agentes da AIEA o que inviabilizava o desvio do material nuclear. Por outro lado, o Programa Paralelo estruturava-se de forma pouco vantajosa a uma perspectiva bélica.

A nuclear programme with ultimate non-peaceful purposes should be built on a different basis. It demanded a more carefully planned programme, centralised under a single authority under the central government, using only secret installations. With the modest technical skills domestically available at the time, the rational choice would be to invest in the production of plutonium device (Wrobel, 1991, p.340)

Para o autor, a demanda nacional era, portanto, aquela anunciada nos idos da década de 1950 por Mota e Silva - independência tecnológica no enriquecimento do urânio e maior autonomia no suprimento energético nacional -, o que passava pelo investimento em recursos humanos e em pesquisa científica para dar sustentabilidade e durabilidade às ambições pretendidas. Ainda que a ambigüidade das posturas adotadas durante o regime militar incitasse a desconfiança internacional, o que

subjazia a isso era a percepção dos governos de que sendo a arena internacional uma espaço de competição, o país não poderia se furtar a aquisição de um *know-how* tecnológico dessa magnitude. “Accepting such constraints was seen as tantamount to acquiescing to the perception of Brazil as a third-rate power” (Wrobel, 1991, p.343). Sendo o Brasil um Estado revisionista, o domínio tecnológico era visto, portanto, como um passo rumo à mobilidade internacional (Wrobel, 1991, p.371).

Cada vez mais, tecnologia é sinônimo de poder nacional, mais do que território, população ou recursos naturais. Conforma-se o Brasil com o status de potência de segunda classe, de renúncia ao domínio das tecnologias de ponta, entre as quais a nuclear, ou pretende, pelo contrário, o domínio efetivo de tais tecnologias para poder vir a ser, de fato, uma grande nação, em condições de realizar plenamente seus objetivos de desenvolvimento e de defender soberanamente os seus interesses fundamentais? (Batista, 1996, p. 23).

Chegando no governo Sarney, é correto dizer que a política nuclear brasileira, posta em marcha então, esteve intimamente relacionada com as decisões e avanços feitos até aquele momento. Em se tratando de um governo ao qual recaia o ônus da transição de uma ditadura militar para um regime civil democrático, a manutenção de uma política democrática gerava, mais do que em qualquer outro momento, necessidade de distinguir entre as conquistas positivas do período anterior, que se mantidas trariam benefícios para o projeto de desenvolvimento nacional sobre uma base científica e tecnológica sólida, e aquelas a serem descartadas para que qualquer dúvida sobre os objetivos pacíficos das pretensões brasileiras fosse dissipada.

Sarney herda do regime militar um Programa Nuclear oficial frustrado e um Programa Paralelo bem sucedido, capitaneado pelas Forças Armadas e pela CNEN, porém não assumido publicamente, num silêncio que durou até o final de 1986. Apesar de bem sucedido o Programa Paralelo sofreu, naquele momento, um revés financeiro, que era nada mais do que o reflexo da crise econômica que se iniciara na década anterior. Também o Programa oficial seria desacelerado, mantendo-se a construção das usinas de Angra II e III, já em andamento, mas suspendendo a construção das demais. Na perspectiva de Paulo Nogueira Batista (1996), o que ocorre no governo Sarney é o triunfo da “ilusão” professada por setores militares, cientistas e pela própria CNEN de que bastaria ao Brasil o domínio do ciclo do

combustível. Nesse sentido, era dada mais ênfase ao Programa Paralelo, cujos custos financeiros eram menores e que possuía autonomia interna integral.

Ainda em 1985, ao assumir, e diante do malogro do Programa Nuclear resultante do acordo com a RFA, o presidente Sarney instituiu uma comissão de alto nível para avaliá-lo.

Ao referir-se ao estado do programa nuclear brasileiro, a comissão revelou que é de extrema gravidade. Das oito usinas nucleares projetadas, apenas Angra II e III encontravam-se em construção e o ciclo do combustível nuclear não havia atingido a autonomia essencial à segurança da produção, permanecendo o país na dependência do suprimento externo de urânio enriquecido, pois as usinas industriais desse ciclo não foram amortizadas (Oliveira, 1999, p.277).

A comissão recomendou a conclusão das usinas em construção: Angras II e III. No ano seguinte, motivado pelo acidente na usina de Chernobyl, Ucrânia, o governo Sarney decretou a constituição de uma nova comissão que se debruçasse sobre as questões de segurança do Programa Nuclear. Das suas apreciações, a Comissão Chernobyl, como ficou conhecida, recomendou a implementação de um Plano de Emergência Geral, cujas observações diziam respeito, entre outras coisas, à suspensão do cronograma de construção das usinas nucleares para além de Angra II e III, além de “criar uma Comissão Nacional de Radioproteção e Segurança Nuclear encarregada das funções normativas, licenciadoras e fiscalizadoras” (Oliveira, 1999, p.280).

Em 1987, o presidente Sarney anunciou a conquista de todo o ciclo do combustível nuclear, iniciando a produção do urânio enriquecido. A notícia, recebida positivamente pela opinião pública, evidenciava, contudo, os poucos êxitos que o acordo com a RFA alcançara, mas colocava o Brasil diante do tão almejado objetivo de ser possuidor de *know-how* na área nuclear. O passo dado em seguida foi o de recuperar a credibilidade nacional também nesse setor, o que passaria pelo reconhecimento, em 1988, da existência do Programa Paralelo e sua incorporação às pesquisas oficiais.

Era mantido o êxito científico e tecnológico alcançado pelas pesquisas da Marinha, mas gradualmente afastadas as suspeitas quanto a possíveis intenções bélicas do Programa. Nesse mesmo ano, duas outras importantes medidas foram

tomadas no sentido de reconstruir a imagem nacional. A criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), enfatizando a centralidade do tema na agenda estratégica, e a definição constitucional de que a tecnologia nuclear no Brasil seria desenvolvida e utilizada somente para fins pacíficos. Como observa o ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, essas medidas marcam a institucionalização definitiva da agenda nuclear brasileira, vinculando o tema à pauta mais ampla do desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Em 1988, as linhas do Programa Nuclear Brasileiro foram amplamente modificadas. Objetivava-se a unidade do desenvolvimento tecnológico e da pesquisa nessa área que, até o momento, estavam subdivididos entre os Programas Paralelo e o Oficial⁵². Dentro dos objetivos apresentados constava

(...) facilitar a participação da iniciativa privada no setor nuclear por meio da desestabilização das subsidiárias da NUCLEBRÁS, necessidade de ajustar a política da área nuclear com o novo texto constitucional, compatibilizar a geração de energia nucleoeletrica com a escassez de recursos e contar com a participação mais efetiva da comunidade científica (Oliveria, 1999, p.284).

Institucionalmente, a reformulação do programa trouxe mudanças. Era criado o Conselho Superior de Política Nuclear (CSPN) e a Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB), que substituiria a NUCLEBRÁS. A INB teve como subsidiária uma empresa de economia mista, a Urânio do Brasil S.A. (UB), ao passo que as subsidiárias da NUCLEBRÁS - NUCLEP e NUCLEMON - foram incluídas no Programa Federal de Desestabilização. A CNEN teve suas competências ampliadas, passando a ser responsável também pelo Programa Nuclear Paralelo (incorporado ao Oficial), e tornou-se órgão central do novo sistema político do setor nuclear em nível técnico.

A ampla reformulação do programa aproximou-o daquele projeto de desenvolvimento tecnológico enquanto uma política de Estado, ao mesmo tempo em

⁵² A decisão pela reformulação do programa foi resultado de quatro meses de estudo, que contaram com a participação de membros do Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, Secretaria do Planejamento, Comissão da Presidência da República e Comissão Nacional de Energia Nuclear (Oliveira, 1999, p.284).

que criou as condições necessárias ao (re)estabelecimento da confiança externa nos fins pretendidos.

Para além das mudanças internas promovidas, também no nível regional operaram transformações importantes no sentido do estabelecimento de parcerias científico-tecnológicas com a Argentina, consolidando a aproximação com esse país.

4.4.

Cooperação nuclear bilateral: a aproximação com a Argentina

Segundo Francisco Thompson Flores Neto, a história das relações entre Brasil e Argentina foi marcada pela descontinuidade entre fases amistosas e momentos de divergências e tensões (Flores Neto, 2000, p. 176). Ainda sob o regime militar, opera em ambos países uma mudança na percepção mútua, afastando-se progressivamente da lógica do antagonismo de interesses para a da positividade da cooperação política e da integração econômica. Na área nuclear, a despeito da histórica competição, verificou-se uma aproximação gradual realizada inicialmente pela comunidade científica de ambos países.

Ao longo da década de 1970 essa aproximação ganha o espaço político tendo como marco – ainda que simbólico – as sugestões de criação de um organismo internacional nos moldes da Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). A proposta apresentada por Miguel Culacati durante o Congresso de Direito Nuclear realizado em Buenos Aires, em 1978, tinha por objetivo a integração sul-americana em matéria nuclear, o que passava necessariamente pela cooperação entre Argentina e Brasil. Na ocasião, a proposta de Culacati recebeu apoio do jurista brasileiro Carlos Dunshee de Abranches.

No ano seguinte, mais um passo era dado caracterizando a reorientação nas relações entre Brasil e Argentina, que começavam a caminhar para a cooperação. Na ocasião, outubro de 1979, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnico-Operativo Itaipú-Corpus, do qual participou também o Paraguai.

Apesar dos ensaios de aproximação, a década de 1980 pode ser considerada definitiva para esse processo⁵³. Ela marca a passagem das intenções para a materialização da cooperação através das declarações de compromisso assinadas pelos respectivos chefes de Estado. Nesse contexto, a agenda nuclear pode ser tomada como um dos principais temas da aproximação que ilustram a década, sendo marco inicial o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Assinado em 1980, enfatizava o interesse na ampliação dos laços de amizade existentes através do entendimento mútuo de que a utilização da energia nuclear e a detenção da tecnologia necessária para isso contribuiriam para o desenvolvimento econômico e social de ambas nações⁵⁴.

Segundo Maria Cristina Ferraz Alves, dentre as possíveis razões para essa aproximação estão:

A necessidade compartilhada de diminuir as pressões internacionais, fundadas na existência de uma corrida nuclear no Cone Sul e em supostas razões de não-proliferação (...) a possibilidade de complementação industrial e tecnológica, vislumbrada tanto pelo Brasil quanto pela Argentina, que evitaria a duplicação de esforços, não obstante as diferenças de enfoque e das respectivas soluções tecnológicas (Alves, 1996, p. 66)

Assim como o Brasil, a Argentina desenvolvia à época um Programa Nuclear iniciado na década de 1950, utilizando reatores a urânio natural e água pesada. As ênfases eram possuir uma infra-estrutura capaz de suportar as pretensões nacionais abarcando a utilização dos radioisótopos até a exploração e abastecimento dos sítios nucleares a serem construídos (Alves, 1996, p. 61). Apesar dessa escolha, a Argentina não abandona o objetivo de desenvolver a tecnologia para o enriquecimento do urânio e tecnologias de reatores mantendo o país em sintonia com as pesquisas de ponta no setor.

⁵³ A postura brasileira pró-Argentina quando da Guerra das Malvinas, em 1982, é um importante marco para o reforço da confiança entre os dois países, abalada momentaneamente por contenciosos comerciais. Ver: Alves (1996).

⁵⁴ para a íntegra do Acordo ver: 17/5/1980-Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

A água pesada era comercialmente mais interessante porque, dentre outras coisas, não enfrentava restrições internacionais uma vez que o urânio natural não estava sob fiscalização da AIEA; a não dependência tecnológica externa conferia ao país mais prestígio e autonomia internacional – aspecto perseguido pelo Brasil, mas mitigado pela escolha por urânio enriquecido cuja tecnologia ainda não era dominada; e, por ter independência tecnológica externa, fomentava a participação da indústria local nessa empreitada (Oliveira, 1999, p. 377). À frente do Brasil, em 1983, esse país anuncia o alcance da tecnologia do ciclo combustível nuclear e dá início as pesquisas para a construção de um submarino a propulsão nuclear. Naquele momento, a Argentina assume a dianteira da política nuclear dentre os países da América Latina. Se comparada à brasileira, a opção argentina pelo urânio natural possuía algumas vantagens.

No governo Sarney, uma série de documentos foram assinados, entre declarações e protocolos sacramentando a cooperação na área e a convergência brasileiro-argentina em três objetivos fundamentais: o acesso à tecnologia de ponta; a finalidade pacífica da mesma, vinculada ao desenvolvimento interno dos dois países; e a diminuição da dependência externa numa área estratégica (Oliveira, 1999, p.381). Vale lembrar, tanto Brasil quanto Argentina atravessavam um período de redemocratização, mais ainda, a aproximação naquele contexto permitia uma maior resistência às pressões do sistema financeiro internacional e um melhor equacionamento das assimetrias comerciais (Alves, 1996, p.52).

Em março de 1985, quando do encontro entre Sarney e Alfonsín para a inauguração da Ponte Tancredo Neves sobre o rio Iguazu, foi criada uma Comissão Mista para tratar da integração econômica entre os dois países. Dentre os pontos a serem analisados estava:

(...) intensificar a cooperação nos setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos, fundamentais ao desenvolvimento econômico, tais como a informática, a biotecnologia, **as tecnologias na área nuclear, a fim de evitar que Brasil e Argentina fossem marginalizados da Terceira Revolução Industrial** (...) (grifou-se) (Alves, 1996, p. 52).

Em novembro do mesmo ano, os dois chefes de Estado assinam a Ata para a Integração entre Brasil e Argentina, a Declaração de Iguazu. Na ocasião, era assinada também a primeira Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, reafirmando os compromissos de 1980. Era criado, então, o Grupo de Trabalho Conjunto⁵⁵ para fomentar o desenvolvimento dos dois países nessa área. Na base da Declaração estava, mais uma vez, a vinculação da ciência e tecnologia nucleares ao desenvolvimento sócio-econômico dos países, a pluralidade de benefícios que esse conhecimento poderia proporcionar para as ditas sociedades, a percepção de que a cooperação poderia diminuir a vulnerabilidade externa no que diz respeito ao suprimento de equipamentos e materiais nucleares, o caráter pacífico dos usos pretendidos e a possibilidade de ampliar essa cooperação para os demais países da região que comungassem os mesmos objetivos no setor (Declaração de Iguazu, 1985).

Em dezembro de 1986, os dois chefes de Estado assinam novo documento – Declaração de Brasília – em que reafirmavam os compromissos anteriores e faziam um balanço do desempenho do Grupo de Trabalho criado anteriormente. No documento, decidem “estimular a participação empresarial em projetos industriais vinculados à área nuclear, de interesse dos dois países” e “congratular-se pelo clima de crescente confiança recíproca entre ambos os países, na área nuclear” (Declaração de Brasília, 1986). No ano seguinte, Brasil e Argentina assinam a Declaração de Viedma por ocasião da visita do presidente Sarney às instalações do Centro Atômico de Pilcaniyeu, aprofundando a confiança mútua. Na declaração, mais uma vez destaca-se a participação do setor privado nas atividades nucleares, o que era visto como uma possibilidade de “cooperação pela via da integração das indústrias de ambos os países” (Declaração de Viedma, 1987).

A Declaração de Iperó, assinada quando da visita do presidente Alfonsín ao Brasil para a inauguração da Unidade de Enriquecimento de Urânio Almirante Álvaro Alberto, do Centro Experimental de Aramar, foi considerado o ato político mais importante e expressivo a sua época. Tornava-se Comitê Permanente o Grupo de

⁵⁵ O Grupo de Trabalho estava subordinado às chancelarias argentina e brasileira e contava com a participação de membros da CNEN, da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) e empresários vinculados ao setor. Ver: Declaração de Iguazu.

Trabalho criado na Declaração de Iguazu. O documento destacava a capacidade dos dois países em desenvolver tecnologia nuclear própria e decidia por

aperfeiçoar os mecanismos de cooperação política e técnicas existentes, através do incremento de visitas e intercâmbio de informações, com o objetivo de ampliar o conhecimento recíproco dos respectivos programas nucleares, de forma a otimizar a complementaridade tecnológica e aprofundar a confiança recíproca (Declaração de Iperó, 1988).

Também em 1988, em novembro, Sarney e Alfonsín assinam a Declaração de Ezeiza em Buenos Aires. Nela, reforçavam os compromissos assumidos nos documentos anteriores e a vontade política de estender a cooperação e intercâmbio no setor a outros países latino-americanos. Destacavam “a decisão de ambos os países de desenvolver um projeto conjunto em matéria de reatores regeneradores, passo decisivo na otimização dos recursos materiais e técnico-científicos dos dois países na área” (Declaração de Ezeiza, 1988).

Os documentos assinados por Brasil e Argentina ao longo do governo Sarney apresentam como eixos estruturais o compromisso pacífico na utilização da energia nuclear e o interesse no intercâmbio científico e tecnológico de informação e procedimentos, ainda que as opções técnicas de ambos fosse distinta: o Brasil com o urânio enriquecido e a Argentina com o urânio natural. No que se refere ao âmbito doméstico, a aproximação bilateral possibilitava a complementaridade entre um país mais avançado nas pesquisas tecnológicas – Argentina – e um país com enorme parque industrial e mercado – o Brasil.

Externamente, a aproximação entre os dois países intermediários da região, tradicionais competidores, inspirava confiabilidade nos propósitos pacíficos da opção nuclear feita uma vez que dissipava as tensões em nome do intercâmbio. Pode-se dizer que a cooperação com a Argentina era também parte do interesse nacional em credenciar-se internacionalmente. Assim, com essa aproximação realizada paralelamente às mudanças internas produzidas pelo governo Sarney, completa-se o ciclo desse período de transição em que se estabelecem as bases de uma nova política nuclear, que seria recuperada no governo Lula. Nesse, finalmente se registra a convergência entre vontade política, investimentos financeiros e confiabilidade internacional.

4.5. Conclusão

No presente capítulo analisamos os caminhos assumidos pela política nuclear brasileira ao longo do governo Sarney, que reúne simultaneamente traços de continuidade e descontinuidade em relação ao governo Geisel. Nesse período mantém-se a percepção anterior de que os conhecimentos científico e tecnológico constituíam instrumento central para a realização do interesse nacional, a saber, desenvolvimento econômico interno com aumento da autonomia relativa e valorização internacional. Todavia, verifica-se uma mudança na percepção dos mecanismos a serem utilizados para o alcance desse objetivo, muito em função da conjuntura de transformações político-econômicas do país. Tratava-se de um governo de transição democrática que dentre outros interesses visava a recuperação da credibilidade internacional do país.

Seguindo a tendência internacional de valorização da agenda de C&T, na esteira da Revolução Científico-Técnica, o governo Sarney enfatiza a centralidade do tema, mantido como uma política de Estado; parte da agenda estratégica nacional. A matéria nuclear, como antes, é trazida à luz numa perspectiva de longo prazo que reunia tanto aspectos econômicos, quanto político-estratégicos. Ao mesmo tempo em que se inseria, em perspectiva, num debate energético, preocupação de um país recém industrializado, era considerada um instrumento para a aquisição de prestígio internacional, além de capacitar a economia interna dada a complexidade tecnológica que demandava.

Nesse sentido, as bases da política nuclear lançadas no período anterior são mantidas e aprofundadas, mas com uma nova roupagem. Em função da crise econômica deflagrada ainda no início da década de 1980, tem-se uma redução nos gastos públicos que afeta o Programa Nuclear, sem contudo suspendê-lo ou impedir que as pesquisas e avanços na área prosseguissem. O exemplo mais explícito disso foi a conclusão das pesquisas em torno do desenvolvimento de uma tecnologia nacional para o enriquecimento do urânio, cuja conquista foi anunciada em 1987.

Particularmente, nesse período a agenda nuclear é envolvida em posturas políticas que pudesse afastar as suspeitas quanto a uma possível mudança no padrão

de comportamento brasileiro, rumo a uma política bélica. Datam desse período o comprometimento constitucional da tecnologia nuclear com utilizações unicamente pacíficas e a criação do MCT, lavrando o vínculo entre essa agenda e aquela mais ampla de C&T.

No âmbito regional, em continuidade as posturas anteriores, é mantida a ênfase na ampliação das parcerias quer comerciais quer políticas. Na área nuclear, indo ao encontro dos objetivos de recuperar a credibilidade nacional, destaque foi dado à aproximação com a Argentina tornando cooperação a tradicional competição entre as duas potências intermediárias da região. Tratava-se de coligar um grande parque industrial com o avanço tecnológico, fortalecendo-os mutuamente na política internacional. Como fica claro nos documentos apresentados, ambos defendiam o direito soberano de um país intermediário em alcançar excelência científico-tecnológica tomando-a como instrumento para o desenvolvimento interno e conseguinte valorização internacional.

O objetivo na análise, ainda que breve desse governo, foi identificar os traços de continuidade e ruptura que apresenta em relação ao governo Geisel no que se refere à matéria nuclear. O argumento sustentado era o de que nesse momento o tema aparece vinculado como antes a uma agenda estratégica, com vistas à recuperação da credibilidade internacional do país, num escopo mais amplo de transição democrática. Ainda que a questão nuclear não tenha sido mero instrumento retórico, tendo estado embasada nacionalmente em medidas concretas, ela auxilia na realização do objetivo mais abrangente de recolocar o Brasil em concordância com os princípios ocidentais de democracia política e liberalização econômica (aspecto marcadamente presente no governo Collor).

A questão nuclear, que durante a administração Geisel despertou suspeitas internacionais quanto às pretensões de uma ditadura em alcançar *know-how* no setor, é recuperada por Sarney na perspectiva contrária. Buscava-se demonstrar que o que se pretendia era aquisição de uma nova fonte de poder, mas cuja apropriação nacional se daria em bases pacíficas em conformidade com o discurso de não-proliferação propagando pelas potências dominantes. Mantendo, entretanto uma postura crítica das assimetrias internacionais, esse governo ilustra o caráter idôneo pretendido através

das posturas já mencionadas, sem contudo submeter o país ao TNP ou abdicar da autonomia tecnológica no setor.

Em síntese, concluímos que a relevância assumida pelo governo Sarney na política nuclear brasileira foi ter operado a transição para uma postura pacífica sobre o tema, através de medidas concretas, sem com isso abandonar a perspectiva estratégica incutida por Geisel. Entretanto, pesem as conquistas feitas - o domínio da tecnologia -, a manutenção da questão como política de Estado e as inovações implementadas para o manejo do setor dissipando suspeitas, argumentamos que nesse governo a agenda nuclear carece, por razões conjunturais, de contrapartidas financeiras para a realização dos objetivos pretendidos.

No próximo, e último capítulo, analisaremos o encontro entre vontade política e investimentos para que a agenda nuclear converta-se mais uma vez em questão de Estado. O governo Lula reúne os aspectos dispersos nos governos Geisel e Sarney para o tratamento dado ao setor reunindo-os num argumento para a retomada do Programa Nuclear Brasileiro. Na base da defesa feita encontra-se uma perspectiva de inserção internacional autônoma, dentro dos limites que a condição de país intermediário possibilita. Nesse sentido, a recuperação da agenda nuclear em nível estatal ganha corpo dentro de um argumento mais amplo de que não se pode perder o conhecimento acumulado na área científica e tecnológica, o que colocaria o país em marcha ré, retornando a uma condição de dependência externa.

À relevância conferida ao tema da ciência e da tecnologia como catalisadora de um projeto nacional de crescimento econômico sustentável, o governo Lula insere o debate mundial sobre o crescimento da demanda energética, pré-condição para o desenvolvimento. O argumento sustentado é o de que o país não pode se furtar a acompanhar essa tendência mundial, abrindo mão de uma herança tecnológica que o projeta não só politicamente, diferenciando dos seus pares em desenvolvimento, mas também economicamente, no restrito mercado energético de exportação de urânio enriquecido.