

O DESFECHO DA QUESTÃO NUCLEAR NO PRIMEIRO GOVERNO FHC: A ADEÇÃO DO BRASIL AO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES (TNP).

Leonardo Soares de Oliveira, Samuel Alves Soares – Inter-áreas – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Campus de Franca.

O presente estudo se debruça sobre as questões que envolveram a adesão oficial do governo brasileiro ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), ocorrida no final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Seguindo essa premissa, assim, bissegmenta sua investigação, a partir de um recorte histórico que abrange o início do regime militar ao fim do primeiro mandato de FHC, observando o modo como a evolução do Programa Nuclear Brasileiro nos sucessivos governos desse período, sob uma perspectiva que o intuía como um dos elementos que alçaria o Brasil à condição de potência, esteve envolvida no processo que levou à subscrição brasileira do TNP. Por outro lado, nota, também, devida importância dos condicionantes do sistema mundial na repercussão de tal processo, uma vez que esses fornecem larga porção de resposta aos fatores da subscrição.

Devido à celebridade que era conferida ao assunto da tecnologia atômica na comunidade internacional, isto se refletiu nas questões da agenda do Estado brasileiro. As raízes do Programa Nuclear Brasileiro provêm, assim, da percepção da relevância da detenção da tecnologia nuclear para a conjuntura beligerante da segunda metade do século XX, uma vez que seria um componente importante para o fomento do desenvolvimento nacional.

A tentativa brasileira de domínio da tecnologia nuclear data do início dos anos 50, tendo como grande precursor dessa empreitada o Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva.¹ Temendo a discriminação que os países anucleares sofreriam no futuro, o Almirante colaborou intensamente para o fomento das pesquisas da área nuclear no Brasil, atuando tanto na criação de uma estrutura interna capaz de abrigar o projeto científico, como negociando os trâmites de acordos com os Estados mais evoluídos na tecnologia atômica.²

Porém, após 1964, o advento do regime militar trouxe conseqüências significativas para a evolução do Programa Nuclear nacional. De fato, como afirma Oliveiros S. Ferreira, “desde o governo Costa e Silva, havia sido posta em prática uma política destinada a capacitar o Brasil no campo do controle do ciclo completo do átomo”.³ Essa iniciativa se refletiu na política implementada quando da recusa do governo brasileiro em assinar o TNP, em 1968, a contragosto dos EUA. O raciocínio era o de que “(...) a condição para a realização dessa política <de desenvolvimento da tecnologia nuclear nacional> era que o país não estivesse atado a nenhum tratado internacional que limitasse sua capacidade de pesquisa nesses campos considerados ‘sensíveis’ pelas duas superpotências da época – Estados Unidos e União Soviética”.⁴

Consecutivamente, a recusa do governo brasileiro em “não assinar o TNP marcou o ponto de inflexão da política externa brasileira”,⁵ e, além disso, foi o fato-chave que evidenciou “as diferenças básicas entre a política externa dos governos do período 67-85 e aquela dos governos que vieram depois, no período da chamada redemocratização”.⁶

Assim, pois, a postura de contestação mantida pelo governo brasileiro durante todo o regime militar frente ao TNP, condissu com aquilo que almejava para a nação: o domínio da energia atômica, com a finalidade de superar a defasagem tecnológica do país e a vulnerabilidade estratégica a que o

¹ BARROS, Fernando de S. *As bombas atômicas e o Brasil*. Jul. 2001. Disponível no site: <<http://omnis.if.ufrj.br/~ladif/extensao/bombatom.pdf>>. Acesso em: 23 de nov de 2005. Pág.4

² Ibidem

³ FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa. Autonomia ou subordinação?* NASSER, Reginaldo M. (org.). Rio de Janeiro. REVAN, 2001. Pág. 25.

⁴ Ibidem. Pág 21

⁵ Ibidem. Pág. 123

⁶ Ibidem. Pág. 22

Brasil se subordinava.⁷ Quer dizer, a capacitação atômica constituía um dos elementos que forneceria o salto qualitativo para o desenvolvimento do Brasil potência.⁸

Os esforços brasileiros nesse sentido miravam acordos bilaterais que levassem ao seu objetivo atômico. Para tanto, empreendeu parceria, entre as décadas de 40 e 70, com os EUA, e, no ano de 1975, firmou um amplo acordo com a República Federal da Alemanha. Odete Maria de Oliveira revela que, se a primeira parceria obteve resultados desfavoráveis porque comprometia o potencial estratégico dos minérios atômicos nacionais, o segundo acordo constituiu uma opção deplorável em todos sentidos, pois, na essência, representava a dependência do Estado nuclear brasileiro e um pesado ônus financeiro para o país.⁹ A partir de 1979, então, inciar-se-ia, de maneira secreta e sob os auspícios da Marinha brasileira, o Programa Nuclear Paralelo, que lograria, no ano de 1988, o esperado domínio da tecnologia do urânio enriquecido.

Contudo, a partir dos anos 90, com os adventos do final da Guerra Fria e do retorno dos civis ao escopo do poder no Brasil, houve uma grande transformação no contexto político brasileiro que acabou influenciando tanto a orientação da Política Externa Brasileira, como os rumos do Programa Nuclear nacional. Nesse período, por meio dos governos Collor e FHC, à exceção do de Itamar Franco, o país procurou se inserir na conjuntura da globalização neoliberal sob a égide da concepção de abertura à nova ordem internacional. Isto transpareceu, na prática, a noção de abandono do *Projeto nacional*, e de suas implicações nas linhas da matriz desenvolvimentista e da diplomacia autonomista.¹⁰

Quanto ao Programa Nuclear, o presidente Collor tratou de dismantelar o programa secreto conduzido pelas Forças Armadas, com o fechamento do campo de provas – os poços de profundidade – na Serra do Cachimbo (PA). Todavia, cabe dizer, primeiramente, que a própria Constituição Federal de 1988, nos termos do seu artigo 21.XXIII, já previa o compromisso brasileiro taxativo com o uso pacífico da energia nuclear.¹¹ A cooperação brasileiro-argentina, além disso, criou, em especial, o ensejo para a resolução da problemática nuclear que terminaria na situação de ratificação brasileira do TNP, isto é, “foi ela que permitiu <que> se abrisse o caminho para que frutificassem as pressões sobre o Brasil para que assinasse o TNP (...)”.¹²

A segunda metade dos anos 80 e o início dos anos 90 evidenciaram, dessa maneira, uma nova faceta da polêmica relação entre Brasil e Argentina. A integração bilateral, que instituiu a terceira fase dessa relação,¹³ pôde ser viabilizada, pois foi sendo vista como uma alternativa estratégica para superar os novos desafios da política internacional, em face da crescente marginalização da América Latina no sistema mundial.¹⁴ Ambas nações compreenderam a necessidade da confiança mútua, que levasse a uma cooperação mais profunda, na forma das iniciativas diplomáticas que se arremataram através dos acordos que levaram à criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, e à vigência do Acordo Quadripartite e do Tratado de Tlatelolco revisto, em 1994, a fim de que obtivessem um maior relevo para a região sul-americana no processo de globalização.

A chegada de FHC à presidência da República trouxe o desfecho da questão do posicionamento do Brasil frente ao regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, com a autorização do Congresso Nacional, em julho de 1998, do depósito do instrumento da adesão brasileira ao TNP. Nesse governo, houve uma significativa melhora na relação Brasil-EUA, uma vez

⁷ BRIGAGÃO, Clovis. “Não-Proliferação, desarmamento e domínio da tecnologia para fins pacíficos – Os regimes de não-proliferação, desarmamento e domínio de tecnologia nuclear na perspectiva sul-americana”. In: Segurança internacional: políticas públicas e cooperação bi-regional; um diálogo Europa-América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 93-102, 2005. P. 97.

⁸ MIYAMOTO, Shiguenoli. *A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional*. **Revista Contexto Internacional**, Vol. 22, nº 2, pp. 431-472, 2000. P. 447.

⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 41, pp. 5-23, 1998. Pág. 6.

¹⁰ VIZENTINI, Paulo F. *Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula*. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. P. 79

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 21 da Constituição Federal. Brasília, 1998.

¹² FERREIRA, Oliveira S. Op. Cit. Pág. 27

¹³ MELLO, Leonel I. A. “Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul”. São Paulo, SP: Editora Annablume, 1996. P. 15.

¹⁴ VIZENTINI, Paulo F. Op. Cit. P. 69

que se findaram questões problemáticas que dificultavam o entendimento entre ambos países. Isto foi verificado por meio da efetivação do comprometimento brasileiro com a temática atômica, a medida em que o país definiu sua participação em diversos regimes e tratados internacionais inerentes à área da não-proliferação de armas de destruição em massa. Como exemplos deles, podemos citar a entrada no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995; no Grupo de Supridores Nucleares (NSG), em 1996; e no Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e no Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), que ocorre em 1998.¹⁵

Além disso, o Trabalho expõe a polarização das idéias que se originaram no contexto interno brasileiro, em decorrência da polêmica criada sobre a discussão da adesão brasileira ao TNP. Nesse sentido, detalha os preceitos centrais desses pensamentos dissonantes, a fim de tanto evidenciar a lógica argumentativa de cada um, a partir dos seus motivos e orientações, como, mormente, fazer a reflexão em torno da complexidade gerada por este tema tão controverso.

Aborda-se, aqui, para tanto, a visão que simboliza a vertente contestadora da decisão de adesão ao Tratado, ao mesmo tempo em que, por outro lado, exhibe os pontos de vista dos representantes do pólo decisório que viabilizou a subscrição brasileira do TNP, consubstanciados nas óticas de Celso Lafer, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia.

O estamento contestador argumenta que o governo brasileiro, equivocadamente, cedeu ao ímpeto das grandes potências ao subscrever o tratado. E o fez em razão da dependência da economia nacional do capital estrangeiro, o que vulnerabilizou a autonomia do país. Oliveiros S. Ferreira e P. F. Vizontini complementam o argumento, assinalando que os Estados Unidos exerceram papel de pressão fundamental sobre o país, para que houvesse a resposta afirmativa brasileira de adesão ao TNP. A versão da situação, em via oposta, sugere que a ratificação do TNP foi acertada, pois, acima de tudo, abriria espaço para a inserção do Brasil no processo político mundial a partir da confiabilidade e credibilidade, que o país angariaria se decidindo por tal posicionamento favorável. Outros dois argumentos que pesaram para esta corrente foram a desvalorização política da opção pela bomba atômica, que havia sido substituída por novas variáveis de poder, e a transformação do próprio TNP no principal foro mundial sobre a problemática nuclear.

Numa última instância, vale-se do arcabouço teórico dos Paradigmas Realista e Neo-Realista das Relações Internacionais, enquanto fundamentação teórica, com o intuito de acrescer à leitura o substrato conceitual-explicativo, que, por sua vez, define o recurso para que se desenvolva uma abordagem mais rica do tema proposto. Nesta linha, os aspectos históricos e os pressupostos teóricos proporcionam, juntos, a intermediação para a compreensão dos fundamentos da adesão.

O Realismo e o Neo-Realismo investigam a ratificação brasileira do TNP, bem como a dimensão em particular do tratado ou ainda a problemática atômica no xadrez da geopolítica internacional, através das percepções de *equilíbrio* e da *política de poder*.

Para a interpretação realista, a questão fundamental que se visualiza é a noção de segurança internacional, sobretudo em função da possibilidade da guerra. O conflito bélico assume proporções significativas nesta teoria, convertendo-se no problema central da política internacional. É gerado, entre outras coisas, pela ausência de Moral nas relações interestatais, mas, também, pela desarmonia de interesses existente entre os Estados, isto é, pelo conflito de objetivos nacionais antagônicos.

A política internacional é vista aqui como uma luta pelo poder entre Estados com igualdade legal de soberania num sistema internacional anárquico, sendo o princípio e o fim da política deste sistema o fortalecimento do potencial do Estado individual, sob uma ótica militar. Logo, estabelece-se o que se convencionou denominar a “política de poder”, enquanto a noção que, segundo Martin Wight, se origina do próprio conceito de política internacional, uma vez que tal conceito de política internacional define a existência de uma luta pelo poder que ordena as leis e as instituições internacionais, diferentemente do que acontece na política doméstica, em que as leis e as instituições internacionais governam a luta pelo poder.¹⁶

Com relação à idéia de *equilíbrio de poder*, foi Hans Morgenthau um dos pensadores que melhor a conceituou ao longo do seu trabalho. Segundo ele, a política, em termos ferais, poderia ser definida a partir da capacidade de poder, ou seja, seria fundamentalmente uma luta pelo poder, de forma que se pudesse usá-lo enquanto instrumento de domínio e influência. O *equilíbrio de poder*

¹⁵ BRIGAGÃO, Clóvis. Op. Cit. P. 99

¹⁶ WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Ed. Imprensa Oficial de São Paulo/IPRI, 2002. P. 83

(internacional), para Morgenthau, então resultaria da própria luta pelo poder: “A aspiração pelo poder da parte de muitas nações, algumas tentando manter e outras superar o status quo, conduz à necessidade de uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder e a políticas que visam à sua preservação”.¹⁷ Ainda de acordo com seu raciocínio, “(...) o equilíbrio do poder e as políticas visando à sua preservação não são só inevitáveis, mas um fator estabilizador essencial numa sociedade de nações soberanas”.¹⁸

Já o Neo-Realismo, que teve como principal expoente Kenneth Waltz, não se diferencia muito do Realismo clássico. Na realidade, mantém os princípios básicos do paradigma antecessor, que preconizavam que (a) o Estado constituía o ator central da política internacional, (b) o poder era a categoria analítica chave da teoria, e (c) a anarquia fundamentava a característica definidora do sistema internacional; embora adicione uma perspectiva mais focalizada nos elementos estruturais do sistema internacional e menos nas unidades que o compõem, uma vez que, para esta escola, a política que permeia esse sistema independe dos fatores nacionais subjetivos.

Esse adensamento ao postulado realista sugere, desse modo, o esforço de Waltz para salientar que o elemento imprescindível dessa sua nova teoria é o conceito de *estrutura* do sistema internacional, formulado em decorrência da clivagem entre os campos da política internacional, por um lado, e da política interna e os fatores particulares de cada nação por outro. A idéia de estrutura concebida por Waltz encampava três alicerces: o primeiro considerava que as estruturas são definidas de acordo com o princípio pelo qual um sistema é ordenado. O segundo, que as estruturas são definidas pela especificação das funções de unidades diferenciadas; e o terceiro postulava que elas (as estruturas) são definidas pela distribuição das capacidades pelas várias unidades.¹⁹ Julga-se a novidade do paradigma Neo-Realista, portanto, sua concentração na autonomia e na influência do componente estrutural do sistema internacional.²⁰

A adesão brasileira ao TNP é um caso bastante emblemático que pode ser compreendido pelas acepções Realista e Neo-Realista das Relações Internacionais. A discussão interativa, por este prisma, realça os assuntos inerentes a defesa e segurança que se compatibilizam com os preceitos realistas e neo-realistas, substancialmente aqueles que operam em torno da visão conflituosa do *equilíbrio* e da *política de poder* que ordena o relacionamento interestatal.

Engendrando variáveis alusivas a Defesa e Segurança, o estudo toma conhecimento da amplitude da influência do Estado brasileiro na área estratégica sul-americana; afinal, é uma das principais nações, senão a principal, da América do Sul que galvaniza uma maior proeminência em matéria política, econômica e militar, e, portanto, ela tem grande participação nas atividades mais relevantes inerentes à conjuntura regional.

A pesquisa, basicamente, envolve os assuntos concernentes à evolução do Programa Nuclear Brasileiro nos diversos governos do país no período de 1964 a 1998, incidindo sobre eles as premissas das Teorias Realista e Neo-Realista das Relações Internacionais. Há que se ressaltar, porém, que este rumo da investigação constitui uma linha paralela ao foco central da pesquisa, que, neste caso, é justamente a própria adesão brasileira ao TNP.

Bolsa: CNPq/PIBIC

¹⁷ MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill, 1985. P.187.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva, 2002. P.142.

²⁰ GRIFFITHS, Martin. *50 Grandes Estrategistas das relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004. Pág. 78.

