



VANESSA HORÁCIO LIRA

**ENRIQUECIMENTO DE ANIMOSIDADES: O INÍCIO DA POLÍTICA
NUCLEAR BRASILEIRA**

João Pessoa

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VANESSA HORÁCIO LIRA

**ENRIQUECIMENTO DE ANIMOSIDADES: O INÍCIO DA POLÍTICA NUCLEAR
BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira

João Pessoa

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L768e Lira, Vanessa Horácio.

Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira. / Vanessa Horácio Lira. – João Pessoa: UFPB, 2015.

84f.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira.

Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos 11 (onze) dias do mês de fevereiro de 2015, no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais da aluna **Vanessa Horácio Lira**, sob orientação do **Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira**, intitulada "**Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira**".

Pelos Membros da banca foram atribuídas as seguintes notas:

Membro: Prof^a. Ms. Liliana Ramalho Fróio

Nota: 10 Assinatura: Liliana R. Fróio

Membro: Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira

Nota: 10 Assinatura: [Assinatura]

Membro: Prof. Dr. Túlio Sergio Henriques Ferreira

Nota: 10 Assinatura: [Assinatura]

A aluna foi APROVADA com a média final de 10.

OBS.: _____

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar o início da política nuclear brasileira que, através dos processos decisórios que compuseram os acordos atômicos bilaterais firmados entre Brasil e Estados Unidos, culminam na decisão para instauração da CPI da Energia Atômica. Analisaremos também os impactos dessa última decisão na política externa brasileira. O período correspondente abarca desde a década de 1940, quando se iniciou os primeiros estudos no Brasil sobre a física nuclear, até finais da década de 1950, ao término do governo Kubitschek. Para tal feito, utilizamos como fonte de pesquisa, além da literatura existente em livros e artigos, documentação primária recolhida no Arquivo Histórico do Itamaraty, no *National Archives and Records Administration* (NARA) e no Centro de Pesquisas e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Como método escolhido, realizaremos a análise através da Análise de Política Externa, por meio do modelo teórico proposto por Margaret Hermann (2001).

Palavras-chave: política nuclear; acordos atômicos; recursos físséis; Brasil; Estados Unidos; CPI da Energia Atômica; política externa.

ABSTRACT

This work aims to analyze the beginning of Brazilian nuclear policy through the decision-making processes that comprised the bilateral atomic agreements between Brazil and the United States, culminating in the decision for establishment of CPI Atomic Energy. We will also consider the impacts of this latest decision in Brazilian foreign policy. The corresponding period covers from the 1940s, when it began the first studies in Brazil on nuclear physics, by the end of the 1950s, the end of the Kubitschek government. For his purpose, we use as a source of research, in addition to the existing literature in books and articles, primary documentation collected at the Itamaraty Historical Archive, the National Archives (NARA) and Center for Research and Documentation of Contemporary History of Brazil (CPDOC). As the chosen method, we will analysis by Foreign Policy Analysis, through the theoretical model proposed by Margaret Hermann (2001).

Keywords: nuclear policy; atomic agreements; fissile resources; Brazil; United States; CPI Atomic Energy; foreign policy.

Sumário

Listas de abreviaturas e siglas	8
Introdução.....	9
Capítulo 1 - Átomos no país tropical – a descoberta do potencial nuclear brasileiro (1940 – 1950).....	13
1.1 Os avanços da tecnologia.....	13
1.2 Primeiros diálogos entre Brasil e EUA.....	15
1.3 O Brasil na ONU.....	18
1.4 Debates internos.....	21
Capítulo 2 – Futebol político no gramado radioativo – nacionalismos e interesses (1951 – 1954).....	26
2.1 O retorno de Vargas.....	27
2.2 A disputa entre o Itamaraty e o CNPq.....	31
2.3 Átomos para Estocagem	40
Capítulo 3 – Areias escaldantes – o debate no Congresso Nacional (1955-1956).....	44
3.1 Assinam-se os documentos secretos	44
3.2 O governo Kubitschek	48
3.3 A CPI da Energia Atômica	51
Capítulo 4 – Análise do processo decisório e os impactos na política externa brasileira (1957-1959).....	59
Conclusão	77
Referências Bibliográficas.....	80

Listas de abreviaturas e siglas

AEC – *Atomic Energy Commission*

APE – Análise de Política Externa

BID – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CEA – Comissão de Energia Atômica

CEFME – Comissão de Estudos e Fiscalização de Materiais Estratégicos

CEME – Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos

CNEN – Comissão de Nacional de Energia Nuclear

CNPq – Conselho Nacional de Pesquisas

CPDOC – Centro de Pesquisas e Documentação da História Contemporânea do Brasil

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

EMFA – Estado Maior das Forças Armadas

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NARA – *National Achieves and Records Administracion*

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Organização Pan-americana

PSD – Partido Social Democrático

PSP – Partido Social Progressista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

UDN – União Democrática Nacional

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USP – Universidade de São Paulo

Introdução

O Brasil possui amplas reservas de urânio, utilizado na produção do combustível para reatores nucleares. No entanto, em razão dos problemas econômicos que envolvem o processo de enriquecimento do urânio, precisa importar o urânio enriquecido para poder abastecer seus reatores nucleares. Aliados ao Brasil, Argentina e México concentram a geração de energia nuclear na América Latina e, países como Chile, Venezuela, Uruguai, Peru e Cuba têm considerado a aquisição da tecnologia (ARGUELLO, 2009 *apud* DAWOOD & HERZ, 2013). No entanto, as reservas mais significantes da região concentram-se no Brasil, detentor de 5% do total mundial (DAWOOD & HERZ, 2013).

A década de 1950 assistiu a profundas mudanças no cenário internacional pós-guerra. O desenvolvimento das bombas atômicas provocou questionamentos morais e éticos, mas também despertou o interesse dos Estados na aquisição ou aprimoramento da tecnologia nuclear. No Brasil, estudos sobre os minérios atômicos vinham ocorrendo desde as décadas anteriores (OLIVEIRA, 1999), o que originou uma série de diálogos entre Brasil e Estados Unidos quanto à prospecção de minerais radiativos. Nesse sentido, diferentes grupos buscaram influenciar na formulação da política externa brasileira. Essa disputa de interesses levou a polarização do debate em torno do Ministério das Relações Exteriores e o Conselho Nacional de Pesquisas.

Ao longo de sua história como nação independente, a formulação da política externa brasileira tem se concentrado na esfera do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) que, em grande medida, determina os rumos pelos quais o Brasil irá caminhar. A distância entre as instâncias responsáveis pela política externa - o Itamaraty e muitas vezes, os militares, interessados nos problemas desse âmbito - e entre a sociedade civil marca esse processo de tomada de decisão centrado no Estado brasileiro (MOURA, 1991). O debate quanto à abertura das decisões tomadas de política externa é de fundamental importância para a comunidade acadêmica, apesar da insuficiente discussão sobre o tema (LOPES, 2014). A construção, em meados da década de 1950, da política nuclear brasileira¹, presenciou então, a disputa que envolvia o órgão burocrático especializado na política externa e outros atores que orbitavam o poder.

¹ De acordo com Dawood & Herz (2013), o termo “política nuclear” refere-se a regras e políticas públicas sobre a tecnologia nuclear. Portanto, inclui escolhas políticas como: em relação ao comércio internacional do urânio, a construção de usinas nucleares, a prospecção e mapeamento dos depósitos uraníferos, etc.

Este trabalho tem como objetivo explicar os primórdios da política brasileira para a questão nuclear, a partir da Análise de Política Externa (APE) e de documentação primária. Dessa forma, buscamos analisar o processo decisório para a escolha das políticas a serem adotadas sobre o tema, no período referente de 1940 a 1959. Essa demarcação temporal abarca desde as primeiras atividades de pesquisa nuclear no Brasil, em meados da década de 1940, contexto do desenvolvimento da bomba atômica, até o final do governo de Juscelino Kubitschek, momento no qual é tomada a decisão para instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Energia Atômica. Consideramos esta última decisão um marco para a política nuclear brasileira, uma vez que se revisavam as escolhas políticas realizadas pelos indivíduos tomadores de decisão.

Observaremos no histórico das relações entre Brasil e Estados Unidos, através de documentação primária, obtida por meio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do *National Archives and Records Administration* dos Estados Unidos (NARA), do período referente a 1949 a 1959, para entendermos como foi formulada a política externa brasileira quanto à energia nuclear, identificar quais grupos de interesses interferiram nesse processo e como se formularam as decisões políticas em torno da questão.

Após o fim da II Guerra Mundial, encontramos uma mudança da importância da América Latina na política externa norte-americana que, no pós-guerra, voltava-se para a Europa e a Ásia. Contudo, os Estados Unidos buscavam manter seu nível de influência na região a fim de garantir o livre fluxo de investimentos privados e o fornecimento de matérias-primas fundamentais para a sua indústria. Dessa forma, países como o Brasil, possuíam menor margem de manobra, diante essa relação de dependência (HIRST, 1990), e por essa razão, a política externa brasileira para a questão nuclear seguiria na tentativa, de obter maiores ganhos, dentro dessa estrutura. Afinal, os Estados Unidos exerciam hegemonia sobre o Brasil militar, econômica e culturalmente (HURRELL, 2013). Essa seria uma explicação, a partir do nível sistêmico. Entretanto, esta não explica por si só as decisões e acordos firmados sobre a questão nuclear. Havia um debate interno entre os tomadores de decisão que merece ser analisado.

Como método adotado, a Análise de Política Externa possibilita uma compreensão sobre como os fatores domésticos interferem na política externa de determinado Estado. Sendo assim, a questão que motiva este trabalho diz respeito aos primeiros passos da política nuclear brasileira, na qual decisões internas irão influenciar ou ser influenciadas por uma política externa marcada por acordos bilaterais com os EUA, a partir da

exploração dos minérios atômicos, ao longo de cerca de uma década (1945-1956). Ao mesmo tempo, a própria conjuntura interna do Brasil vivencia além de um momento de transição política, o debate sobre o desenvolvimento econômico e experimenta de um sentimento antiamericanista. Com isso, a década de 1950 nos fornece diversos fatores que, de uma maneira ou de outra, impactou na política externa adotada.

Partindo do nível de análise das unidades de decisão, o modelo teórico escolhido de Hermann (2001) engloba uma extensa literatura da APE, na qual a autora busca sintetizar o que já foi produzido a cerca de modelos teóricos explicativos de formulação da decisão em política externa, assim como busca acrescentar a esse campo de estudo, uma análise diferenciada, do ponto de vista da aplicação desse quadro teórico a uma gama diversa de países, não se limitando à realidade norte-americana, na qual a maioria dos acadêmicos observa e constrói a partir dela, seus modelos teóricos. Portanto, países não-democráticos ou não-desenvolvidos, como o Brasil, são incluídos. Além disso, Hermann (2001) parte do pressuposto de que uma variedade de caminhos pode ser escolhida pelos formuladores de política externa, diferenciando-se também da literatura de *policymaking* e de Relações Internacionais que, segundo ela, focam apenas nos constrangimentos que limitam as unidades de decisão e em quando os *policymakers* falham ao responder a fatores externos ou internos (HERMANN, 2001).

Partindo desse quadro teórico, o problema que impulsiona o processo decisório para a instauração da CPI, corresponde às exportações dos recursos físséis. Dessa forma, o nosso objetivo consiste em: 1) identificar as unidades de decisão; 2) como elas atuaram e; 3) como suas decisões influenciaram ou não na política externa brasileira.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, adotando como critério de divisão, os quatro acordos atômicos formulados entre Brasil e Estados Unidos no período analisado. O primeiro capítulo irá abordar sobre o desenvolvimento da tecnologia atômica, assim como os primeiros diálogos estabelecidos com os norte-americanos sobre a exploração dos minerais físséis, e o despertar de diferentes interesses e percepções no plano doméstico. Sendo assim, abarca o período entre 1940 e 1950, passando, portanto, pelo governo Dutra e tendo o firmamento do 1º Acordo Atômico em 1945.

O segundo capítulo dedica-se à descrição da conjuntura política interna, a qual é marcada pelo retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, além de breves análises da política externa adotada, do período entre 1951 a 1954. Esse momento é fundamental para a conformação dos grupos de interesse, ilustrados nas divergências entre

o Itamaraty e o Conselho Nacional de Pesquisas. Aliado a esses fatores, temos a mudança do governo norte-americano e, por conseguinte, da política externa dos Estados Unidos que refletirá nas suas relações com o Brasil. Nesse período ocorre a assinatura do 2º Acordo Atômico, em 1952, e do 3º Acordo Atômico, em 1954.

O terceiro capítulo trata do momento de transição política em que, durante o governo Café Filho, o estabelecimento do 4º Acordo Atômico, em 1955, e a assinatura de documentos secretos irá impulsionar a decisão para instauração da CPI da Energia Atômica. Sendo assim, veremos a repercussão do escândalo desses documentos secretos na opinião pública e os debates no Congresso Nacional, contextualizados no cenário do governo Kubitschek. O período correspondente será de 1955 a 1956.

Por fim, o último capítulo corresponde à análise do processo decisório para instauração da CPI, a partir do modelo teórico de Margaret Hermann (2001). Após a análise, refletiremos sobre os impactos da sequência de decisões tomadas sobre a questão nuclear na política externa brasileira.

Após a explosão das bombas em Hiroshima e Nagasaki, a imagem dos EUA era reforçada, as informações sobre o uso da energia nuclear para fins pacíficos disseminavam-se nos grandes centros, os riscos eram desconhecidos e aqueles contra o uso militar da tecnologia não eram bem articulados. Com o início da Guerra Fria e a corrida armamentista entre as duas superpotências, os grandes investimentos em ciência e tecnologia eram justificados e deter o domínio da tecnologia nuclear passou a ser a meta de todos os Estados. Assim foi também no Brasil (ANDRADE & SANTOS, 2013).

Capítulo 1 - Átomos no país tropical – a descoberta do potencial nuclear brasileiro (1940 – 1950)

1.1 Os avanços da tecnologia

O desenvolvimento da tecnologia nuclear despertou o interesse do mundo inteiro, pois, para países como o Brasil, possibilitava um meio de se atingir o desenvolvimento econômico ou a segurança nacional. Apesar das divergências entre aqueles que escolheriam a política adotada, havia um entendimento comum da importância do domínio da tecnologia. Ao longo do trabalho, veremos como esse recurso misturou-se muitas vezes com a política, os militares, a comunidade científica e os objetivos econômicos. Acreditamos que uma explicação simplificada das descobertas científicas, que levam à explosão da bomba atômica na II Guerra Mundial, se faz necessária a fim de compreendermos a dimensão da tecnologia desenvolvida e, principalmente, a importância dos recursos atômicos disponíveis na natureza.

Para desenvolver uma bomba nuclear é preciso, primeiro, desenvolver a bomba de fissão, que tem como matéria-prima: o urânio 235, o plutônio 239 ou o urânio 233. O método da fissão nuclear constitui a base das bombas A, as que explodiram em Hiroshima e Nagasaki². Na década de 1950, Estados Unidos, União Soviética e Inglaterra desenvolveram as bombas H por meio da fusão nuclear, muito mais poderosa. O primeiro material físsil (urânio 235) era o único encontrado na natureza e possuía uma pequena porcentagem disponível. O segundo (plutônio 239) origina-se do urânio 238 e o terceiro (urânio 233) deriva do tório. Como não havia uma tecnologia desenvolvida completamente para a utilização do tório, concentrou-se no urânio (ROSA, 1985).

Dessa forma, havia dois meios para se chegar à bomba de fissão: através do enriquecimento do urânio ou do reprocessamento do plutônio, tecnologias caras, portanto, limitadas a um pequeno número de países. Como a quantidade de urânio físsil disponível era restrita, era preciso enriquecer a grande parte não-físsil do urânio, a fim de melhorar as condições de fissão. Nesse processo o Projeto Manhattan, desenvolvido pelos Estados

² A tecnologia permitiu a construção das chamadas bombas de hidrogênio (bombas H), aumentando quantitativamente a capacidade de explosão das bombas. Para se ter ideia, em Hiroshima e Nagasaki, correspondentes as bombas A, possuíam uma tonelada de TNT (trinitrotolueno), mas a quantidade de urânio (Hiroshima) e plutônio (Nagasaki) que explodiu foi no máximo um quilograma. Nas bombas H, equivalem a milhões de toneladas de TNT (ROSA, 1985).

Unidos durante a II Guerra Mundial, teve êxito no enriquecimento do urânio, o que originou a bomba atômica (ROSA, 1985).

O Projeto Manhattan, segundo Andrade (2006), ocorria devido à possibilidade da Alemanha nazista também estar desenvolvendo a tecnologia. Por isso, cientistas canadenses, ingleses e franceses migraram para os Estados Unidos e Canadá para trabalharem, em sigilo, nessa tecnologia recém-descoberta, junto a cientistas norte-americanos e refugiados do regime nazista (ANDRADE, 2006). Estes últimos levaram os conhecimentos sobre o processo de fissão do urânio (OLIVEIRA, 1999).

Em 1941, formava-se a Comissão do Urânio na qual reunia os esforços conjuntos desses cientistas para produção de atividades bélicas. No ano seguinte, o presidente norte-americano Franklin Roosevelt transferia o controle ao Exército. Assim, o coronel Leslie R. Groves assume o Projeto Manhattan. Robert Oppenheimer, cientista alemão, estava no comando da produção do artefato que levou ao lançamento das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki em 1945 (OLIVEIRA, 1999).

O conhecimento sobre a tecnologia nuclear já vinha sendo compartilhado na comunidade acadêmica por meio de conferências e, principalmente, de grandes publicações francesas, alemãs e inglesas. Não existia patente sobre as técnicas descobertas, o que permitiu o avanço da física e da química nucleares. Frente à incapacidade de se impedir o acesso a esse conhecimento, surgia aos Estados Unidos uma alternativa de lidar com o monopólio atômico, na qual consistia no controle das fontes de minerais físséis. Ao mesmo tempo em que evitava que outra potência desenvolvesse a tecnologia para fins bélicos, obstruía também qualquer comércio desses recursos para a União Soviética (GUILHERME, 1957).

No Brasil, a pesquisa sobre a Física Nuclear iniciou-se em 1934, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, tendo Gleb Wataghin como seu principal impulsionador. Nos anos seguintes, ele e outros cientistas como Marcello Damy de Souza Santos (OLIVEIRA, 1999), publicaram novos trabalhos a respeito das pesquisas realizadas sobre radiação cósmica, radioatividade e problemas de física teórica. Ainda em 1934, é criado no Brasil o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) pelo Ministério da Agricultura na administração de Juarez Távora³.

³ Memória da CNEN. Disponível em: <<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acessado em: 25/08/2014.

Em 1940, em retorno a uma viagem aos Estados Unidos, Wataghin chama a atenção para as pesquisas que vinham sendo feitas sobre o urânio no campo nuclear. Nesse ano, a Escola Naval brasileira inclui em seu programa o estudo da fissão do urânio e, no Rio de Janeiro, o Departamento de Física da Faculdade Nacional de Filosofia também publicava seus primeiros trabalhos (OLIVEIRA, 1999).

1.2 Primeiros diálogos entre Brasil e EUA

Também em 1940, o Brasil inicia com os Estados Unidos, o Programa de Cooperação para Prospecção de Recursos Minerais, o qual permitiu com que os norte-americanos obtivessem informações a respeito dos depósitos de areias monazíticas⁴, localizados entre o município de São Francisco de Itabapoana (RJ) e Guarapari (ES) (ANDRADE, 2006). Durante a guerra, geólogos e especialistas norte-americanos fizeram um levantamento no território brasileiro para identificar o potencial das reservas de tório, urânio e petróleo do país. Para os Estados Unidos, ainda imersos no projeto de desenvolvimento da bomba atômica, era necessário assegurar o suprimento dos materiais físséis, por esta razão, visitaram quatro países que já eram conhecidos por suas reservas de urânio e tório: Canadá, Índia (britânica), Congo Belga e o Brasil, firmando diversos acordos bilaterais (GUILHERME, 1957; OLIVEIRA, 1999).

Quando o coronel Leslie Groves assume o Projeto Manhattan, em 1942, ele inicia um programa, às escuras do Congresso norte-americano, mas apoiado pelo Secretário de Estado e pelo presidente, para identificação e compra de minerais físséis no mundo, tendo como código “Murray Hill Area” (HERKEN, 1980 *apud* SANTOS, 2007, p. 29). Ao final da II Guerra Mundial, Groves garantia por volta de 97% das jazidas de urânio e tório conhecidas até então, por meio de acordos entre países do mundo ocidental (SANTOS, 2007).

Após a III Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, em 1942, o Brasil firma com os Estados Unidos o Acordo Relativo ao Fornecimento Recíproco de Materiais de Defesa e Informações sobre Defesa⁵, no qual o Brasil exportava a monazita para, provavelmente, atender à indústria bélica ou ao estoque norte-americano

⁴ As areias monazíticas eram compostas por fosfato de terras-raras, nas quais continham urânio e tório, que, como vimos, eram fundamentais para o desenvolvimento da tecnologia nuclear (ANDRADE, 2006).

⁵ Decreto-Lei nº 4.323, de 21 de maio de 1942.

(GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006). No mesmo ano⁶, é fundada no Brasil a empresa Orquima, com a denominação de Organo-Química⁷. Em 1946, a empresa inicia a industrialização das areias monazíticas⁸.

Ao final da guerra, uma nova ordem internacional ia se estabelecendo através da difusão dos ideais liberais ocidentais, pressionando à mudança nos regimes autoritários, para processos de democratizações e reformas sociais. As conferências de Bretton Woods traçavam as diretrizes econômicas mundiais, por meio da criação de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que se esforçavam para atingir uma liberalização econômica, na qual os regulamentos nacionais e as barreiras alfandegárias não constituíssem um obstáculo a essa nova ordem. Novos interesses iam se definindo e, a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, perdem parcela de sua importância política, econômica e estratégica para as grandes potências, principalmente para os Estados Unidos (MOURA, 1990).

Essa posição dos países latino-americanos frente aos novos arranjos de poder levou à Conferência de Chapultepec (México) em 1945, onde os países da região buscavam uma abordagem regional para as questões de segurança. Por sua vez, os Estados Unidos tinham interesse em estabelecer um mecanismo de defesa mútua, no qual os países se comprometeriam a defender diante de ameaças externas ou internas, o que se chamou de “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana” (MOURA, 1990).

Durante a Conferência, a delegação brasileira recebeu a proposta norte-americana de um acordo sobre a venda dos minerais físséis. Antes disso, no mês anterior, o Secretário de Estado norte-americano, Edward Stettinius Jr, visita o Brasil, logo após a Conferência de Yalta e solicita ao Presidente Vargas um contrato por cinco ou dez anos para exportações das areias monazíticas para extração do tório (Campbell & Hering, 1975, p. 266 *apud* MOURA, 1990). Em julho de 1945, o Brasil assinava o 1º Acordo Atômico com os Estados Unidos. Por meio deste, venderia aos EUA cinco mil toneladas de monazita por

⁶ Memória da CNEN. Disponível em:<
<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acessado em: 25/08/2014.

⁷A Orquima era de iniciativa privada, tendo como seu presidente o empresário Augusto Frederico Schmidt. Seus sócios brasileiros eram os Lafer-Klabin e o dono do jornal *Correio da Manhã*, Paulo Bittencourt (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006). A empresa localizava-se no município de Santo Amaro-SP e era chefiada pelo Prof. Krumholz. Era responsável pelo processamento das areias monazíticas (VASCONCELLOS, 2000).

⁸ Memória da CNEN. Disponível em:<
<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acessado em: 25/08/2014.

ano, durante três anos, custando 30 ou 40 dólares a tonelada, com ajustes periódicos nas cotações (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006).

Contudo, a execução do acordo vivenciou um momento turbulento na política interna brasileira, pois segundo Olympio Guilherme (1957) começava-se as primeiras movimentações em direção a uma política de maior defesa dos minerais atômicos. Meses depois da assinatura do acordo, Getúlio Vargas era deposto após uma onda de protestos populares e reivindicações do Exército que culminou com sua saída e a chegada ao poder de Eurico Gaspar Dutra, antigo Ministro da Guerra do governo Vargas⁹ (SKIDMORE, 1982). No primeiro ano do governo Dutra, por exemplo, a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional (CSN) propõe ao Presidente um ajuste no acordo com os Estados Unidos (GUILHERME, 1957).

A política externa brasileira do governo Dutra se caracterizou por um alinhamento aos Estados Unidos, a partir do entendimento de que essa política traria para o Brasil, benefícios quanto à posição militar ocupada pelo país na região, devido a sua contribuição na guerra na Itália, além da cessão de bases e recursos e, quanto à participação nas conversações de paz. Diferentemente dos últimos anos do governo Vargas, quando a política externa utilizava o alinhamento aos EUA como um instrumento para se obter benefícios econômicos, políticos e militares, com Dutra essa conduta passou a ser o objetivo da política exterior do Brasil (MOURA, 1990).

Além disso, dois outros fatores passavam a impactar na política externa: o papel do Congresso Nacional como supervisor e a diminuição da “personalização” do processo decisório”, com a saída de personalidades como Osvaldo Aranha (antigo Ministro das Relações Exteriores) e Getúlio Vargas. Este último acarretava na mudança do âmbito das decisões, que agora passariam a ser geradas pela burocracia especializada, o Itamaraty. Naquele momento, o Itamaraty possuía uma postura muito mais a favor dos Estados Unidos (MOURA, 1990). Portanto, era fundamental buscar uma aproximação ainda maior com os norte-americanos, em âmbito bilateral e multilateral na conjuntura da formação de uma nova ordem mundial.

⁹ O fato de a deposição ter sido realizada pelo Alto Comando do Exército, e não dos constitucionalistas liberais, como lembrou o general Góes Monteiro mais tarde, traria impactos para a estrutura de poder montada nos anos posteriores (SKIDMORE, 1982).

1.3 O Brasil na ONU

Em 1943, o Brasil assina a Carta das Nações Unidas, dando início a sua participação na organização, às vezes mais ativa que em outras, na tentativa de conquistar benefícios muito mais políticos do que econômicos. Dessa forma, a atuação do Brasil na ONU seguiu uma orientação, em grande medida, de alinhamento aos Estados Unidos, mesmo que em alguns momentos, o choque entre as diferentes perspectivas dentro do aparato burocrático que formulava a política externa brasileira, tenha posto em questão a política de alinhamento irrestrito (MOURA, 1990).

Com isso, a delegação brasileira na ONU tenta reivindicar reparações de guerra, na Conferência de Paris, em 1946, contudo, não obteve muito sucesso. No ano seguinte, Osvaldo Aranha chefia a delegação brasileira e tem a percepção dos polos de poder que se instauravam, assim como o próprio redirecionamento da política externa norte-americana para a Europa e a Ásia e com isso, chega à conclusão de que o Brasil deveria assumir uma posição de “envolvimento discreto”, ou seja, de apoio aos Estados Unidos, mas ciente do que consistiam as disputas no plano internacional. Essa visão foi de encontro com a do Ministro das Relações Exteriores da época, Raul Fernandes, que condicionava as ações da política externa brasileira de acordo com a norte-americana, ao menos no âmbito das Nações Unidas. Essas diferenças refletiram-se também nas questões do desarmamento e monopólio nuclear (MOURA, 1990).

No início desse capítulo, mencionamos sobre a alternativa dos Estados Unidos em lidar com a detenção do monopólio atômico, já que não poderia controlar a disseminação do conhecimento científico sobre a tecnologia nuclear. A forma então na qual o país buscará controlar o acesso ao artefato consistiria no controle das fontes de minerais físséis. Com isso, propõe no âmbito das Nações Unidas, na recém-criada Comissão de Energia Atômica¹⁰, o chamado “Plano Baruch”¹¹, em 14 de junho de 1946 (GUILHERME, 1957).

Por meio desse, os Estados Unidos advogavam que as reservas de urânio e tório fossem administradas por uma gestão internacional, uma Comissão Internacional de

¹⁰ A Comissão de Energia Atômica fora apoiada por Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética que assinaram um acordo se comprometendo a apoiar, na primeira reunião das Nações Unidas, a organização da Comissão (GUILHERME, 1957).

¹¹ Recebia esse nome em razão do chefe da delegação norte-americana naquele organismo, Bernard Baruch (GUILHERME, 1957).

Energia Atômica que controlaria as fontes dos recursos físséis e as usinas atômicas no mundo. Os países que violassem as regras seriam punidos e, em um determinado tempo, os Estados Unidos destruiriam suas bombas atômicas (ANDRANDE, 2006; MOURA, 1990). O Plano Baruch havia sido elaborado com base no Relatório Acheson-Lilienthal, sob a direção do subsecretário do Departamento de Estado, Dean Acheson, e David Lilienthal, presidente da *U.S Atomic Energy Commission* (ANDRADE, 2006).

Nos Estados Unidos, a Comissão norte-americana, que também fora criada em 1946, foi instituída pela chamada Lei Mc Mahon. Através dessa lei, atribuía-se aos civis, e não aos militares, o controle da energia atômica, o que refletiu uma grande divergência internamente nos EUA sobre o futuro controle da tecnologia. A Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos assumia “todas as instalações, minas, laboratórios, patentes e atividades do *Manhattan District Project*, do tempo de guerra” (GUILHERME, 1957, p. 50).

Com isso, a Comissão adquire o monopólio estatal dos recursos e as informações técnicas e científicas desenvolvidas (GUILHERME, 1957). Estabeleceu o completo sigilo sobre o que estava se desenvolvendo no setor, sujeitando a pena de morte, mesmo na ausência de guerra, para aqueles que divulgassem as informações a outros países. Esse fator levou a uma perseguição política que fez com que alguns físicos viessem se refugiar no Brasil (ANDRADE, 2006).

Em contrapartida, o delegado da União Soviética, Andrei Gromyko, apresentou uma proposta na qual se impediria, por meio de um acordo internacional, a fabricação e utilização das armas de destruição em massa, assim como o fim das bombas atômicas existentes, que, nesse momento, apenas os Estados Unidos possuíam. Tal postura fora vista como uma “conveniência” da URSS já que na condição de uma “ex-potência militar”, não detinha até então o artefato. Ainda, o “Plano Gromyko” propunha o controle e a fiscalização das regras por meio de convênios entre os países (GUILHERME, 1957).

Ambos os planos não foram acordados. Mas a postura que a delegação brasileira adotou foi imprescindível na trajetória da política nuclear do país. À frente da delegação do Brasil, fora designado o almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva e seu suplente, o general Orlando Rangel (MOURA, 1990). Álvaro Alberto havia sido professor de química na Escola Naval, na qual introduziu como mencionamos anteriormente, a física nuclear e suas aplicações na grande curricular da escola. Conheceu Albert Einstein e Enrico Fermi (ROCHA FILHO & GARCIA, 2004). Inventou um explosivo de uso militar e, logo após,

tornou-se dono da empresa F. Venâncio & Cia., produtora de pólvora, super-rupturita e nitroglicerina, tendo como seus principais clientes a Marinha e às vezes, o Exército. Além disso, foi presidente da Sociedade Brasileira de Química, representou o Brasil na *Union Internationale de La Chimie Pure et Appliquée* e membro da Academia Brasileira de Ciências (ANDRANDE, 2006).

Portanto, era um homem muito respeitado nos círculos acadêmicos e militares. Diante do “Plano Baruch”, em 1946, Álvaro Alberto aceita a proposta, mas ele põe em mesa algumas emendas, por meio das quais se garantiria ao país quotas preferenciais de combustível e tecnologia da energia nuclear (MOURA, 1990). Em 1947, é eleito presidente da Comissão - dada o critério de rotatividade da cadeira – e a delegação brasileira expõe seus interesses, baseado no princípio das “compensações específicas” (GUILHERME, 1957). Contudo, as “compensações específicas” que o almirante advogava iriam de encontro com a Lei McMahon, levando os Estados Unidos a serem ainda mais evasivos quanto à proposta brasileira.

Através desse princípio, o Brasil barganhava aceitar o Plano Baruch, mas, em contrapartida, contestava para que os preços das matérias-primas fossem aceitáveis dentro da Comissão Internacional de Energia Atômica que seria criada, assim como destacavam a importância da representação do país e a preferência no que diz respeito à construção de usinas nucleares (MOURA, 1990). Dessa forma, defendiam a transferência de tecnologia para que os países exportadores dos minerais fósseis, como o Brasil, pudessem desenvolver as pesquisas e produzissem a energia nuclear (ANDRADE, 2006).

1.4 Debates internos

No Brasil, as iniciativas a favor de uma (maior) proteção da matéria-prima físsil exportada, como mencionado anteriormente, começam a se manifestar durante o governo Dutra e, em 1947, o presidente da Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME) propõe ao CSN que as cotas anuais da monazita tornem-se fixas. Logo em seguida, o CSN chama atenção ao Presidente Dutra para um projeto de lei no Congresso que advogava contra a exportação da monazita, de iniciativa do deputado José Maria Crispim¹² (GUILHERME, 1957).

Em sessão do Conselho de Segurança Nacional, em agosto de 1947, ocorrida a pedido do ministro Raul Fernandes, na qual reuniu o Presidente Dutra, todos os ministros, assim como o chefe e assessor técnico do Gabinete da Secretaria Geral do Conselho e o presidente da CEFME¹³, o assunto era sobre as opiniões a respeito da conduta de Álvaro Alberto na ONU e as orientações que a ele seriam dadas. Discorre o parecer da CEFME que, ao examinar as cópias dos relatórios de Álvaro Alberto, chega à conclusão que os dois principais problemas que permeavam na Comissão das Nações Unidas eram: primeiro, sobre o uso dos combustíveis nucleares para fins bélicos e a necessidade de controlar essa pretensão e, segundo, a utilização desses combustíveis na indústria de energia, com fins pacíficos. O grande problema, na verdade, era o segundo, uma vez que havia um relativo consenso quanto o primeiro, diante da criação de um organismo internacional¹⁴.

Em resumo, para CEFME, não havia razão para se impedir os países detentores da matéria prima de utilizarem os recursos físseis para fins pacíficos, como fonte de energia, de modo a suprir a carência em termos de combustíveis que o Brasil possuía. Dessa forma, a CEFME concorda com a agenda defendida pela delegação brasileira, reiterando a necessidade de continuação dessa mesma conduta. Ainda acrescenta que, na criação de um órgão internacional, as atividades de prospecção e seleção dos minerais possam ser acompanhadas pelo país detentor e que estes devem ter restituíveis os elementos não

¹² Projeto de Lei nº 418/47. (GUILHERME, 1957).

¹³ A Comissão de Estudos e Fiscalização dos Minerais Estratégicos, contava com a colaboração de DNPM, para o controle das exportações dos minerais radioativos (Memória da CNEN. Disponível em:< <http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acessado em: 25/08/2014.).

¹⁴ Ata da décima sessão do Conselho de Segurança Nacional (27/08/1947).

fissionáveis. Posta em discussão, segue-se a votação do parecer, na qual se aprova, unanimemente, as instruções a ser enviadas para Álvaro Alberto¹⁵.

Dez anos mais tarde, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito, em 1956, o Almirante Álvaro Alberto declara que quando volta da Comissão de Energia Atômica, ao Rio de Janeiro, indaga ao Presidente Dutra:

se havia recebido os relatórios que lhe tinha mandado dos Estados Unidos. Pois bem: enviei-lhe uma porção deles, mas S. Ex^a não havia recebido nenhum. Não recebeu nenhum relatório. Nada. Os relatórios ficaram todos engavetados, direitinho, quietinhos, lá nalgum canto, arquivados (Diário do Congresso Nacional, 10-X-1956 *In* GUILHERME, 1957, p.97).

Na mesma ocasião, João Neves da Fontoura, Ministro das Relações Exteriores no primeiro semestre de 1946, afirma não ter recebido, naquele período, nada do Almirante que devesse ser repassado ao Presidente. E conclui:

Não quero desmentir o Almirante – livre-me Deus – nem o Marechal Dutra, muito menos. Suponho que haja um desentendimento. O Presidente Dutra recebeu, leu, esqueceu, etc. É o que presumo” (Diário do Congresso Nacional, 20-XI-1956, págs. 11.431 e 11.438 *In* GUILHERME, 1957, p.97).

Mais a frente, retomaremos o debate no Congresso Nacional durante a CPI. Mas é interessante notarmos como que as decisões sobre o uso dos recursos atômicos vão sendo tomadas e como os grupos políticos irão conformar seus interesses. Para então mapearmos a conformação desses grupos de interesses e analisar o processo decisório que levou ao estabelecimento da CPI, a Análise de Política Externa se faz de suma importância.

Como nos lembra Valerie Hudson (2014), o campo da APE permite observarmos como o Estado se comporta, através dos indivíduos tomadores de decisão que, à frente do desse, individualmente ou em grupos, formulam a política externa a ser adotada. Dessa forma, a APE busca identificar os fatores que influenciam no processo decisório de formulação da política externa, utilizando diferentes níveis de análise. Dessa forma, entendemos que a política externa brasileira para os minérios atômicos, objeto de nossa análise, vivencia no período tratado, uma disputa acirrada de interesses entre os tomadores de decisão.

Vimos que em 1947, ocorre uma reunião do CSN, a pedido do Itamaraty, para formular as orientações na ONU. Contudo, quando o Almirante, segundo ele, retorna em 1948, afirma que o Presidente Dutra não havia recebido seus relatórios. Mas, o Ministro

¹⁵ Ata da décima sessão do Conselho de Segurança Nacional (27/08/1947).

das Relações Exteriores na época, João Neves, afirma tê-los entregado. Com isso, podemos notar, ao menos, uma ausência de diálogo (proposital ou não) entre o Itamaraty e o representante brasileiro, Álvaro Alberto que buscava dialogar diretamente com o Presidente a respeito das “compensações específicas”. Cabe-nos questionar, quais eram os interesses do Itamaraty (caso tenha ocultado tais relatórios) e os interesses do Almirante (em dialogar diretamente com Dutra).

Álvaro Alberto volta fortalecido e aproveita esse momento para fazer novas alianças. Nesse ano, em 1948, ressurgiu o debate sobre a criação de um conselho de pesquisas, mobilizando professores, cientistas e as Forças Armadas. O almirante logo se reúne com o ministro da Marinha e o Presidente Dutra, destacando os problemas do Brasil na ONU como a falta de órgãos responsáveis pela energia atômica, como era nos países desenvolvidos. Dessa forma, Dutra decide criar uma comissão para elaboração do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa, encarregado por Álvaro Alberto (ANDRADE, 2006).

Os nomes na comissão foram entregues pelo Presidente e reunia representantes do Estado-Maior das Forças Armadas, da administração pública, do setor industrial e da comunidade acadêmica, como César Lattes. Segundo Andrade (2006):

Em suma, a energia nuclear atraía os militares por razões de segurança nacional; industriais e técnicos do governo queriam construir usinas nucleares para solucionar o problema de racionamento de energia elétrica provocado pela Light e, assim, por atender à demanda necessária à expansão do setor produtivo na região do vale do Paraíba; e os cientistas, afora o interesse de grupos do Departamento de Física da Universidade de São Paulo e do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF) na física nuclear, aproveitavam a articulação para assegurar futuros recursos para projetos de pesquisa em outras áreas do conhecimento (ANDRADE, 2006, p.49).

Entre 1946 e 1948, ocorreram mais de duzentas sessões na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, porém, não se conseguiu chegar a um acordo. Andrade (2006) atribui a razão do impasse devido a dois fatores: primeiro, as condições do Plano Baruch pressupunham uma fiscalização internacional e a possível internacionalização das reservas, o que gerou desconfiança quanto aos interesses dos EUA que, vale lembrar, detinha o monopólio nuclear. Segundo, o Plano Gromyko, da URSS, defendia uma proposta diferente, de destruição das armas nucleares e o impedimento da produção destas através de um organismo internacional (ANDRADE, 2006).

Em 1947, após a visita do Presidente Truman ao Brasil, os EUA procuram renovar o acordo de 1945 (1º Acordo Atômico) por mais três anos. A posição do Itamaraty era favorável à renovação, mas o Conselho de Segurança Nacional recomenda ao Presidente que não assinasse e assim ocorre (MOURA, 1990). A exportação da monazita continua, mas um “Acordo Administrativo” é estabelecido, em 1948, pelo Ministro interino, Hildebrando Acioli e o Embaixador norte-americano, Herschel Vespasian Johnson II. Por meio desse acordo, prosseguiram-se as pesquisas geológicas das reservas minerais no Brasil, o que forneceu um conhecimento ainda maior do potencial nuclear do país (GUILHERME, 1957).

Em 1949, a União Soviética explode sua primeira bomba atômica, o que impulsionou outros países a realizem mais pesquisas, visando tanto a aplicação bélica como o uso industrial da energia nuclear. O Plano Baruch deixa então de fazer sentido, dissolvendo a Comissão de Energia Atômica da ONU (ANDRADE, 2006). No Brasil, as pesquisas continuam e nesse mesmo ano é criado o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, o qual contava com a participação de importantes cientistas como César Lattes e J. Leite Lopes. Inicialmente, o centro era financiado pela iniciativa privada, e depois, passou a contar com o apoio do Conselho Nacional de Pesquisas (OLIVEIRA, 1999). Ainda, a Orquima é comprada pelo governo¹⁶.

O projeto de lei que corria no Congresso a favor da proibição da exportação de minérios de urânio e tório, que mencionamos antes, começa a preocupar os Estados Unidos mesmo depois da renovação do acordo atômico. Em conversa com o Ministro Raul Fernandes, o Embaixador norte-americano no Brasil, Herschel Johnson relata à Secretaria de Estado dos EUA que questionou o chanceler a respeito do projeto de lei de proibição da exportação dos minérios, demonstrando que se aprovada, essa legislação provocaria interferências nos interesses do governo norte-americano e nos acordos comerciais estabelecidos. Segundo Johnson, Raul Fernandes, em resposta, afirma que a discussão e aprovação dessa legislação precisaria ainda passar por diversas instâncias, como o Presidente e o CSN, portanto, não se daria naquele momento¹⁷.

O Ministro, de acordo com Johnson, sugeria propor ao Presidente Dutra e ao CSN que o governo tomasse o monopólio das reservas de urânio e tório, revogando assim todas

¹⁶ Memória da CNEN. Disponível em: <<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acessado em: 25/08/2014.

¹⁷ Telegrama confidencial enviado pelo Embaixador dos EUA no Brasil, para a Secretaria de Estado em 06/01/1950.

as concessões para vender à vontade, como único proprietário. Para isso, antes de fazer a proposta, solicitou ao Banco do Brasil um relatório completo de todas as licenças de exportação, que foram concedidas para exportação dos materiais. Acrescenta o Embaixador¹⁸:

*He [Raul Fernandes] said further with respect to agreement with us that nothing has happened up to present to impair in any way effectiveness of that agreement. He said that although existence of secret agreement with us is known or suspected, that very few persons have any knowledge of its exact stipulations.*¹⁹

O caráter secreto dos entendimentos entre o Itamaraty e a Embaixada dos Estados Unidos, demonstrado no documento citado, mais tarde, ganharia repercussão com a pressão da opinião pública. Se por um lado, o Itamaraty mobilizava-se em direção a uma continuação das exportações dos minerais, através do Acordo Administrativo e da proposta do ministro Fernandes de que o governo Dutra assumisse o monopólio estatal dos recursos, o que favoreceria o prosseguimento dos interesses e dos acordos com os EUA; por outro lado, a CEFME (através do parecer apresentado na sessão do CSN e da proposta de cotas anuais nas exportações) apoiava as exigências colocadas por Álvaro Alberto no plano internacional e defendia a necessidade do desenvolvimento da tecnologia no país. Isso implicaria, pelo menos, na revisão do fluxo de exportações da matéria prima e incentivo no campo científico e tecnológico. Em outras palavras, uma revisão ao “alinhamento sem recompensa”.

Segundo Roberto Campos (1994) o nacionalismo dos minerais físseis antecedia o do petróleo, pois com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas, na presidência de Álvaro Alberto, as exportações dos principais minérios radioativos e terras raras dependiam da aprovação deste órgão e do CSN. Organizava-se a disputa de interesses dos grupos que compunham o governo e que diante da opção nuclear buscam influenciar nas escolhas que serão tomadas ao longo da década de 1950. Nesse contexto, mesmo dentro desses grupos ocorrem divergências de percepções e interesses que irão refletir nos rumos que o Brasil irá adotar para a política nuclear, especialmente no que confere as relações bilaterais com os Estados Unidos. No próximo capítulo, veremos, por exemplo, como entre os militares e mesmo dentro do próprio Itamaraty, as diferenças de interesses conformarão posições divergentes e por vezes contraditórias.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Telegrama confidencial enviado pelo Embaixador dos EUA no Brasil, para a Secretaria de Estado em 06/01/1950.

Capítulo 2 – Futebol político no gramado radioativo – nacionalismos e interesses (1951 – 1954)

Nesse capítulo identificaremos, inicialmente, os principais aspectos da conjuntura política interna, que contextualiza os próximos Acordos Atômicos (2º e 3º) firmados com os EUA, destacando dois setores sociais importantes: os políticos e os militares. Esse período é fundamental para o entendimento da política nuclear brasileira, pois nesse momento os debates tornam-se mais acirrados. A materialização dessa discussão será a disputa encabeçada pelo Itamaraty e pelo recém-criado CNPq. Veremos também que esse é o momento em que os militares rompem com Getúlio Vargas, em virtude da orientação política voltada ao operariado, já que significava a inclusão deste como ator político (CARVALHO, 2005).

Segundo Barbara Farnham (2004), o contexto político interno influencia psicologicamente os atores responsáveis pela formulação da política externa. É necessária a aprovação da opinião pública interna em relação às decisões tomadas na política externa, ou seja, deve haver certo consenso nas decisões, cabendo aos tomadores de decisão essa tarefa. Logo, a aceitabilidade das políticas, tanto internas como externas, por parte da opinião pública, constitui-se como elemento fundamental do jogo político interno (FARNHAM, 2004).

Em seguida, discutiremos também as características e desafios da política externa brasileira, durante o segundo governo Vargas, que vivencia os primeiros efeitos da Guerra Fria e da divisão dos polos de poder. Nesse sentido, as principais discussões que permearão o período, em âmbito nacional e internacional, consistem na busca para se atingir o desenvolvimento econômico pelos países não-desenvolvidos. Portanto, observaremos do ponto de vista econômico a situação enfrentada pelo Brasil, que terá um impacto nas decisões políticas em torno dos recursos atômicos.

2.1 O retorno de Vargas

O início da década de 1950 é marcado pelo retorno de Vargas a arena política nacional. Na verdade, quando deposto, Vargas não se ausenta da cena política. Torna-se senador pelo Rio Grande do Sul, e com a chegada das eleições, mantém o apoio do Partido Social Democrático (PSD), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Social Progressista (PSP) de Ademar de Barros, que ganhava a adesão das massas urbanas. Dessa forma, vence as eleições contra Cristiano Machado (candidato do Partido Social Democrático) e Eduardo Gomes (candidato da União Democrática Nacional), reassumindo a presidência em janeiro de 1951 (SKIDMORE, 1982).

De volta, Vargas opta em distribuir os ministérios entre os partidos políticos existentes, na tentativa de estabelecer uma política conciliatória de interesses²⁰ (SKIDMORE, 1982). Contudo, os partidos que levam Getúlio ao poder (PSP e PTB) não conquistam espaço relevante no governo, evidenciando que as posições entre os partidos e entre os partidos e o governo, não eram claras. Posteriormente, através da reforma ministerial, os grandes partidos PSD e a UDN são incluídos no governo. Com isso, o governo procura, na verdade, compor grandes alianças políticas, em detrimento aos conteúdos políticos partidários. Na verdade, os partidos políticos não conseguiam governar. O próprio Vargas elege-se afirmando ser um candidato da união, não de um partido. Dessa forma, na ausência de uma institucionalização partidária e de uma democracia consolidada, havia uma desconfiança entre políticos e governo que, incapazes de formar “alianças sólidas e estáveis”, levou à instabilidade do regime (D’ARAÚJO, 1992).

Além do rearranjo das forças políticas e da mobilização popular, outro fator que levou à eleição de Vargas foi a aliança entre civis e militares que assumiam posições nacionalistas. As Forças Armadas não haviam impedido a candidatura de Vargas. Desde sua campanha eleitoral, Vargas vinha se colocando em defesa dos interesses nacionais, posicionando-se, por exemplo, a favor de um controle estatal na Petrobrás, o que garantiu a confiança do Clube Militar e do eleitorado (D’ARAÚJO, 1992). Em 1951, duas questões dividiram os oficiais: 1) o papel do capital estrangeiro na exploração dos recursos minerais,

²⁰ Dessa forma, entrega ao PSD os ministérios da Fazenda, das Relações Exteriores, da Justiça e da Educação e Saúde; ao PTB o Ministério do Trabalho; ao PSP o de Viação e Obras Públicas; à UDN o da Agricultura e; aos militares os ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica (SKIDMORE, 1982).

principalmente o petróleo e; 2) a posição que o Brasil iria adotar no contexto de Guerra Fria²¹ (SKIDMORE, 1982).

A postura adotada por Vargas durante a campanha eleitoral exemplifica como a política doméstica pode afetar a política externa. Segundo Charles Hermann (1990), uma dessas maneiras da política doméstica interferir a política externa, consiste na utilização pelos líderes políticos de propostas diferenciadas de política externa para se destacarem de seus oponentes. Logo, se os membros de governo se modificam, a política externa tende a se modificar. No caso do governo Vargas, sua agenda nacionalista, diferenciava-se da linha política adotada pela oposição, encabeçada pela UDN. Nesse sentido, ao se colocar a favor da defesa do controle estatal da Petrobrás, por exemplo, provocava a suspeita dos investimentos estrangeiros. Apesar disso, Vargas afirmava estar totalmente alinhado ao Hemisfério Ocidental, no contexto de bipolaridade, descartando qualquer possível “terceira posição”²².

A questão do desenvolvimento econômico era o centro das discussões entre os militares, de modo que as alternativas para o desenvolvimento da indústria brasileira consistiam basicamente: ou na industrialização por meio da ação do Estado, mobilizando recursos tecnológicos e financeiros do país ou; através de uma maior participação do capital estrangeiro. O gerenciamento dos recursos energéticos - petróleo e os minérios atômicos - era, portanto, fundamental para ambas as estratégias na busca do desenvolvimento nacional. Para a corrente nacionalista, a industrialização deveria se realizar através dos recursos naturais brasileiros (PEIXOTO, 1980).

A política internacional era outro tema de divergência no setor militar. A definição do posicionamento do Brasil no contexto da Guerra Fria era determinante: alinhamento aos EUA ou neutralidade. A corrente nacionalista defendia a luta contra o capital estrangeiro e uma maior autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos. Em geral, a maioria dos militares defendia uma política na qual a indústria se expandisse, contudo, os meios em que essa expansão se daria, diferiam quanto às opiniões: para a corrente nacionalista, seria pelo modelo de industrialização implantado pelos governos de Vargas; para a corrente

²¹ Vale lembrar que nesse período, os Estados Unidos se preparavam para a Guerra da Coreia e começam a pressionar o Brasil para o envio de tropas no conflito. Dessa forma, o debate acabou polarizando nacionalistas e anticomunistas.

²² Documento que relata a entrevista de Getúlio Vargas a Samuel Wainer, em 28/12/1950.

antinacionalista (anticomunista) seria o contrário, aliado a uma política externa de aliança com os EUA²³ (PEIXOTO, 1980).

Presidente do Clube Militar entre 1950 e 1952, o Ministro da Guerra, o general Estillac Leal apoiava Getúlio abertamente, chefiava a ala nacionalista do Exército, apoiava o projeto da Petrobrás, defendia uma linha mais independente na política externa e alertava quanto à atuação dos EUA na Guerra Fria. Quando presidente do Clube, Estillac Leal presenciou acirrados debates entre as correntes militares. Em contraponto, um grupo de oficiais que acusavam o general de “falso nacionalismo”. Colocados como anticomunistas ou antinacionalistas, na questão do petróleo e dos minérios atômicos, defendiam iniciativas contrárias à nacionalização (SKIDMORE, 1982; PEIXOTO, 1980).

A eleição de Vargas confere maior participação e influência aos nacionalistas, chefiados pelo Ministro da Guerra. Como a oposição à Estillac Leal se fortalecia, as relações pessoais com o general Zenóbio da Costa (anticomunista ou antinacionalista) pioravam, e as próprias insatisfações a respeito de salários e equipamentos, acaba levando-o a pedir demissão do Ministério da Guerra (PEIXOTO, 1980; SKIDMORE, 1982). Com isso, a corrente antinacionalista denomina-se como Cruzada Democrática, na qual reunia veteranos da Força Expedicionária Brasileira (FEB) e opositores à Vargas.

Contudo, o debate continuava acirrado. O novo ministro também era da ala nacionalista dos oficiais. O Clube Militar, sobretudo nos anos 1950, tinha o papel de ligar a sociedade política e a instituição militar, pois refletia as opiniões dos oficiais a respeito dos problemas políticos ou da própria instituição militar. Além disso, teve seu prestígio impulsionado entre os militares, em razão da campanha para defesa do petróleo e dos minérios atômicos. Por isso, à chegada das eleições do Clube Militar, Estillac Leal decide concorrer contra a Cruzada Democrática, que acaba saindo vencedora (PEIXOTO, 1980).

De acordo com Peixoto (1980), o nacionalismo não chegou a formar uma doutrina elaborada dentro ou fora das Forças Armadas. O Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB) formado por civis e militares, que era o aparelho ideológico desse nacionalismo, não tinha o mesmo nível de influência nas Forças Armadas, se comparado à Escola Superior de Guerra, por exemplo, que fazia parte do aparato militar. O grupo antinacionalista restringia-se mais às elites, sendo, portanto, mais homogêneo,

²³ A criação da Escola Superior de Guerra (ESG) acaba sendo importante na composição da oposição militar a Vargas, pois irá difundir uma visão própria do projeto de desenvolvimento do Brasil (PEIXOTO, 1980).

diferentemente da corrente militar nacionalista, mais próxima a alianças com civis e partidos políticos.

No contexto do retorno de Vargas à presidência do Brasil, economicamente, o grande problema residia na escolha da melhor estratégia para o desenvolvimento brasileiro, o que gerou um amplo debate nos círculos político e econômico. Se o governo Dutra havia se caracterizado, inicialmente, pela retomada dos “princípios do liberalismo do *laissez faire*” (SKIDMORE, 1982), apostando na liberdade dos mercados e na livre importação de bens para se atingir o desenvolvimento e no fim da inflação (FAUSTO, 2008), o segundo governo de Vargas irá formular uma política econômica ambivalente.

A fim de dinamizar a economia, o governo aceita as regras do sistema econômico internacional, e forma, em 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico que estabelece os principais pontos a serem implantados na economia brasileira, caso o país desejasse se desenvolver. Além disso, o chamado Plano Láfer, realizado pelo então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer previa um plano quinquenal de novos investimentos em indústrias de base, nos setores de transporte e energia (SKIDMORE, 1982). Contudo, o crescimento da inflação em razão do aumento nos preços internacionais do café, do endividamento externo e do estímulo à expansão industrial, leva o governo a adotar, mais tarde, uma estratégia de nacionalismo econômico (FAUSTO, 2008; SKIDMORE, 1982).

A figura de Getúlio Vargas exercia um papel importante na condução das políticas adotadas, marcando certo personalismo em seu governo (MOURA, 1990). Comentamos sobre esse aspecto no capítulo anterior. Em política externa, Roberto Campos (1994), que foi um importante economista, diplomata e político brasileiro e esteve presente nessa arena política do período, descreve sua percepção sobre a atuação do Presidente nas questões relacionadas às relações internacionais:

Vargas era extremamente inibido no tratamento de problemas internacionais com líderes estrangeiros. Viajara pouco. Sua única visita ao exterior fora à Argentina para se encontrar com o presidente Justo. Sua percepção da nova arquitetura internacional do pós-guerra era assaz limitada. Lembro-me que costumava referir-se à ONU como aquele tribunal (CAMPOS, 1994, p.179).

O aspecto do indivíduo que influencia a tomada de decisões é um importante nível de análise que procura identificar nas decisões políticas, os traços da percepção e das características pessoais dos líderes políticos (HUDSON, 2014). Portanto, recebe grandes contribuições da Psicologia. Apesar de não consistir em nosso nível de análise neste

trabalho, é importante ter em mente esse aspecto, pois a sua presença pode afetar o curso dos eventos. Nessas circunstâncias, Mingst (2009) indica os fatores que podem influenciar nas ações dos indivíduos: a) quando as instituições políticas são: instáveis, jovens, estão em crise ou esfaceladas; b) quando as restrições institucionais são limitadas e; c) quando a questão ou situação tratada é: periférica, fora do comum ou ambígua. Se observarmos, por exemplo, o segundo governo Vargas, veremos a crise enfrentada, principalmente, ao final de seu governo, política, econômica e social, levando ao suicídio do Presidente em 1954. Caberia, nesse sentido, o questionamento quanto sua atuação como indivíduo na condução da política externa, se exerceu ou não influência.

2.2 A disputa entre o Itamaraty e o CNPq

No cenário de Guerra Fria, o lugar prioritário que o Brasil ocupava na agenda norte-americana durante a guerra, se modifica, já que, nesse momento, os Estados Unidos voltam sua política externa para a Europa e a Ásia. Contudo, permanecia na América Latina a “rigidez político-ideológica” que marcava a política externa norte-americana a fim de manter o nível de influência na região. A prioridade, portanto, para os norte-americanos, era garantir o livre fluxo de investimentos privados e o fornecimento das matérias-primas fundamentais para a sua produção industrial (HIRST, 1990).

Nesse sentido, a margem de manobra que países como o Brasil possuíam, frente à manutenção das relações de dependência, se restringe e torna as circunstâncias completamente diferentes da atuação da política externa brasileira daquela encontrada por Vargas na década de 1940. O segundo governo Vargas busca, então, priorizar o fortalecimento dos canais bilaterais com os EUA e a utilização dos instrumentos multilaterais como táticas para atingir seus interesses (HIRST, 1990). Assim, já no início de 1951, o Brasil se mostrava interessado na cooperação militar e, por sua vez, os Estados Unidos nas exportações do manganês e das areias monazíticas²⁴.

Durante a IV Reunião de Consulta, realizada em março daquele ano, os acordos bilaterais entre Brasil e Estados Unidos seguiam na área econômica e militar. Em troca de financiamento para a industrialização dos minerais estratégicos e para os projetos de

²⁴ Telegrama enviado ao Departamento de Estado, pelo Embaixador no Rio de Janeiro, Johnson, sobre as conversações entre este e João Neves da Fontoura, em 04/01/1951. O aumento do interesse dentro do Brasil pelas exportações das areias monazíticas é visto pelo Embaixador norte-americano, Johnson como uma espécie de futebol político no país.

desenvolvimento, que estavam sendo trabalhados pela Comissão Mista, assim como a garantia de suprimentos bélicos, o Brasil ofertava exportar o manganês e as areias monazíticas. João Neves da Fontoura acreditava que por meio de maiores concessões brasileiras, obter-se-ia mais proveitos²⁵. Assim, em abril, fora acordado um projeto de visita ao Brasil de alguns técnicos norte-americanos para estudo das condições necessárias para intensificar as pesquisas dos elementos físséis²⁶. Ao final, a Reunião não conseguiu realizar, completamente, seu objetivo: ter o apoio dos países da América Latina para a atuação dos EUA na Coreia e preparação para a guerra contra a União Soviética (BANDEIRA, 1998).

Paralelamente, os Estados Unidos começavam a pressionar o Brasil para enviar tropas ao conflito na Coreia. Como vimos, dentro das linhas traçadas pela política externa brasileira do período, a parceria militar e econômica com os norte-americanos era fundamental para a conquista dos interesses do Brasil. O país vivenciava um momento em que o crescimento da indústria brasileira, a partir da instalação de indústrias de base e meios de produção, era primordial para se atingir o desenvolvimento econômico. Através desses objetivos, a burguesia brasileira diferenciava o apoio aos EUA, do ponto de vista ideológico, dos próprios objetivos de desenvolvimento (BANDEIRA, 1998). Cientes disso, os Estados Unidos insistem nas negociações em prol da participação do Brasil na guerra e, por sua vez, Vargas procrastina uma resposta, pois precisava ponderar: o governo norte-americano, os militares, assim como a opinião pública e os atores e agências que compunham o Estado brasileiro (HIRST, 1990).

À medida que se negociava um acordo militar, negociava-se também o envio de tropas à Coreia, o que acabou vinculando um ao outro. Em agosto, as autoridades militares dos EUA propõem um acordo secreto, semelhante ao assinado em 1942 (HIRST, 1990). Para o Brasil, de acordo com Mônica Hirst (1990), isso significava uma derrota, pois os EUA ao enfatizar um acordo militar, esvaziavam-se no campo econômico, que consistia na principal demanda brasileira. O Acordo Militar fazia parte da nova estratégia dos EUA para a América Latina. Por meio deste, na presença de uma agressão externa, os EUA comandariam o financiamento, o treinamento e o fornecimento de armas para os países da

²⁵ O chanceler era conhecido por sua posição assumida pró-americana. Para ele, o Brasil deveria reivindicar a instalação de fábricas em troca da exportação dos minerais estratégicos (BANDEIRA, 1998).

²⁶ Correspondência enviada por João Neves da Fontoura ao Secretário de Estado norte-americano, em sua visita a Washington, em 12/04/1951. Fontoura afirma ter visitado a Comissão de Energia Atômica e dessas conversações resultaram o projeto da visita dos técnicos norte-americanos.

região. A contrapartida: o fornecimento dos minerais estratégicos (CERVO & BUENO, 2002).

A fim de ganhar tempo até dar uma resposta ao governo Truman, Vargas negociava a concessão dos materiais estratégicos: o manganês e a monazita. Por meio dessas negociações, o Brasil se comprometia a remover empecilhos legais para a exploração do manganês em Urucum e fornecê-lo em até 500.000 toneladas por ano aos EUA, a mesma quantia para o manganês no Amapá. Quanto à monazita, desde que os EUA comprassem o produto manufaturado e importasse uma quantia mínima do produto *in natura*, o governo Vargas mostrava-se disposto a negociar. Em troca, desejava armamentos para as Forças Armadas (BANDEIRA, 1998).

Com isso, ao final de 1951, o presidente da Atomic Energy Commission, Gordon Dean visita o Brasil e consegue renovar o Acordo Atômico. Por meio deste, o Brasil venderia aos Estados Unidos 15 mil toneladas de monazita, sais de cério e terras-raras, com vigência de três anos. “Esse Acordo, na realidade, selava a interferência dos Estados Unidos sobre o processo decisório da política nuclear brasileira” (HIRST, 1990, p. 11). Na ocasião da visita, o Almirante Álvaro Alberto propõe como agenda provisória alguns dos seguintes pontos: a) o aperfeiçoamento de cientistas nos EUA sobre reatores-pilotos; b) acesso a informações aos estudiosos brasileiros; c) auxílio de cientistas norte-americanos na construção de um reator no Brasil; d) informações sobre equipamentos tecnológicos; e) dados sobre refinamento e produção de alguns elementos, como o urânio e o tório²⁷.

Internamente, a questão do envio das tropas e do acordo militar com os norte-americanos, interferiu diretamente a aliança entre Vargas e os militares nacionalistas. É nesse contexto que o general Estillac Leal, excluído das negociações do Acordo Militar, pede demissão ao Ministério da Guerra, levando a um rearranjo político que, mais tarde, se converteria em um ponto vulnerável no governo Vargas. A saída de Estillac Leal suscitava a repressão dentro das Forças Armadas, com orientação dos oficiais dos EUA. “Os oficiais da *Cruzada Democrática* cumpriam a primeira etapa do golpe contra Vargas” (BANDEIRA, 1998, p. 271). Além disso, a morosidade no Congresso Nacional na tramitação do Acordo Militar fomentava o debate político sobre a política externa de Getúlio Vargas, a respeito das relações Brasil-Estados Unidos (HIRST, 1990).

²⁷ Documento enviado pelo Embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Afrânio de Mello Franco, ao Ministério das Relações Exteriores, em 31/10/1951, a respeito das exportações das areias monazíticas.

Pela primeira vez o antagonismo nacionalismo versus alinhamento [grifo da autora] transformara-se em tema de debate nacional, ocasionando uma articulação de interesses e opiniões que envolviam os setores mais expressivos da sociedade brasileira. Militares, parlamentares, burocratas, empresários, camadas populares e intelectuais participavam do debate aproveitando, também, para explicitarem seus posicionamentos mais gerais de apoio ou repúdio ao governo Vargas (HIRST, 1990, p. 13).

No Congresso e nas Forças Armadas, o debate ideológico se acirrava, em virtude, entre outras questões, do acordo militar e da lei que previa a criação da Petrobrás. Se o primeiro agradava aos partidários do alinhamento, o segundo agradava aos nacionalistas. O mesmo acontecia na questão da Guerra da Coreia. A recusa de Vargas em enviar tropas²⁸, era vista com bons olhos pelos nacionalistas, mas desagradava a Comissão de Energia Atômica do Itamaraty e ao CNPq. “Assim, o intenso debate sobre o aproveitamento dos minerais atômicos que existiam no país, refletia-se no próprio governo e no Congresso Nacional” (CERVO & BUENO, 2002, p. 283).

A criação do Conselho Nacional de Pesquisas, o CNPq, datava dos últimos dias do governo Dutra, a partir da sanção a Lei n. 1.310/51. O início do governo Vargas, então, aprova o regimento e a nomeação dos membros que iriam compor o Conselho Deliberativo do órgão que seria presidido pelo contra-almirante Álvaro Alberto. Autarquia vinculada diretamente à Presidência da República, o CNPq possuía autonomia técnico-científica, assim como administrativa e financeira. Portanto, era responsável pelo fomento das pesquisas científicas e pelas atividades relacionadas à energia nuclear (ANDRADE, 2006).

A partir da criação do órgão, as exportações dos principais minérios radioativos passavam a constituir monopólio do CNPq, que só as autorizaria com a aquisição das compensações específicas²⁹. Em outras palavras, segundo as normas estabelecidas secretamente pelo Conselho de Segurança Nacional, e participação do CNPq e do Estado Maior das Forças Armadas, o Brasil cobraria o valor monetário das exportações e o fornecimento de *knowhow* da tecnologia nuclear, assim como facilidades para a compra de equipamentos, a fim de desenvolver a capacidade de produção da energia atômica (BANDEIRA, 1994). Contudo, essas atribuições dadas ao CNPq entrarão em choque com a política externa atuada pelo Itamaraty, levando as relações entre o Itamaraty e o CNPq a

²⁸ Diante da ausência de vantagens que pudessem ser conquistadas, Vargas percebeu que a participação em uma guerra impopular como a da Coreia, acarretaria em riscos para a situação interna do país (BANDEIRA, 1998).

²⁹ As compensações específicas exigidas constituíam: 1) compra de sais de cério e terras raras, em igual quantidade à da monazita *in natura*, a fim de proteger as indústrias nacionais de tratamento químico; 2) auxílio para aquisição e montagem de um reator nuclear no Brasil e; 3) auxílio para obtenção de equipamentos para refinar a monazita (BANDEIRA, 1994).

se tencionarem, à medida que o CNPq se opunha à exportação dos minerais estratégicos aos EUA nas condições até então estabelecidas (SANTOS, 2008).

As atividades do CNPq, durante os seus quatro primeiros anos, eram focadas no incentivo de áreas científicas, com a concessão de bolsas e auxílios de pesquisa, e na montagem de infraestrutura, como a aquisição de aceleradores de partículas. O Programa Atômico do Governo Vargas³⁰ concentrava na prospecção mineral, na industrialização do urânio e no desenvolvimento quanto à tecnologia nuclear (SANTOS, 2008; ANDRADE, 2006)³¹. Além disso, os investimentos eram destinados a três principais problemas: formação de especialistas na área, infraestrutura para pesquisa e industrialização do urânio e aquisição de matéria-prima. Álvaro Alberto acreditava que por meio da ciência e da energia nuclear, o Brasil atingiria o desenvolvimento industrial para assim, garantir a independência econômica e, por conseguinte, assegurar a segurança nacional (ANDRADE, 2006).

Frente à criação do CNPq e à demanda por compensações específicas, os EUA defendiam-se através da Lei McMahon, estabelecida em 1946 que, como vimos, proibia o acesso a equipamentos, informações e cooperação com outros países quanto à tecnologia nuclear (BANDEIRA, 1994). Isso acarretará em um desgaste nas relações Brasil-Estados Unidos, quando os últimos tentavam negociar a renovação do Acordo Atômico e conseguem, após a visita de Gordon Dean, como vimos anteriormente. Na verdade, os EUA tentavam promover um 2º Acordo Atômico, mas esbarram com a política de compensações específicas do CNPq (GUILHERME, 1957).

A solução encontrada pelo governo Vargas foi a adoção da proposta, feita por João Neves da Fontoura ao Presidente³², para a criação no Itamaraty da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), pelo Decreto Nº 30.583, em fevereiro de 1952. Os integrantes do órgão eram representantes do: Ministério da Fazenda, Ministro da Agricultura, do EMFA, do CNPq, da Carteira de Exportação e Importação do Banco do

³⁰ Diretrizes da política nuclear com aprovação do Conselho de Segurança Nacional e do Presidente da República (ANDRADE, 2006).

³¹ Pela lei, o CNPq adquiria toda a produção das empresas de capital privado que realizavam a extração e industrialização da monazita. Além da Orquima- Indústrias Químicas Reunidas S.A, faziam parte também do leque de empresas: Sulba S.A.; Inaremo (Indústrias Nacionais de Refinação da Monazita Ltda.); Mibra (Monazita e Ilmenita do Brasil S.A.) (ANDRADE, 2006).

³² A relação entre o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores é classificada por Christopher Hill (2003) através de três diferentes modelos: a) relação de igualdade; b) relação de subordinação do Ministro, dessa forma, o Presidente exerce uma maior autonomia e; c) relação na qual o Ministro é consagrado, ou seja, existe uma clara divisão de tarefas e uma boa comunicação entre os dois. No referente à relação Getúlio Vargas e João Neves, o relacionamento parece ser caracterizado pelo primeiro modelo. Em 1953, com a reforma ministerial, João Neves é demitido e substituído por Vicente Ráo.

Brasil, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Departamento Econômico e Consular do Itamaraty. O presidente era o Ministro das Relações Exteriores. Dessa forma, a CEME adquire as atribuições do CNPq a respeito do controle das reservas minerais e assegura a assinatura do 2º Acordo Atômico, sem nenhuma compensação específica (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006). De acordo com Andrade (2006):

A CEME foi uma vitória dos responsáveis pela política externa brasileira, que souberam aproveitar as ambiguidades da Lei n. 1.310 – expressas no Capítulo I, Art. 4º, que trata dos fins e competência do Conselho Nacional de Pesquisa (ANDRADE, 2006, p. 55).

Através de reunião extraordinária convocada pelo Vice-Presidente do CNPq, Coronel Armando Dubois Ferreira³³, a operação para venda dos minerais era aprovada, sem as compensações específicas e o aval do Conselho Deliberativo. O 2º Acordo Atômico, de fevereiro de 1952, previa o fornecimento total de 7.500 toneladas de monazita, por um período de três anos, e a mesma quantidade seria realizada para os sais de cério e terras raras (GUILHERME, 1957; BANDEIRA, 1994). Contudo, apenas em setembro, os EUA compram pela primeira vez, a partir desse acordo. E antes do término da vigência desse acordo, os EUA, com anuência das autoridades brasileiras, adquirem o total da quota, alegando depois, que as instruções recebidas para o prazo eram de um ano, não três (ANDRADE, 2006; GUILHERME, 1957). Um fator relevante era a descoberta de monazita nos EUA, na qual empresas como a Lindsay Light passam a explorar os minerais e obstruir as importações norte-americanas, acordadas durante o 2º Acordo.

Da monazita, apenas 6% consistiam em óxido de tório³⁴. Com isso, 94% dos sais de cério e terras raras, dos produtos manufaturados, ficaram estocados pela empresa que os refinava, a Orquima S.A. Ao longo de sete meses, a empresa insistiu para que os EUA comprassem o restante da produção³⁵ (BANDEIRA, 1998). A AEC e a General Service Administration afirmaram que não possuíam fundos para comprar os materiais e repassa ao

³³ O Almirante Álvaro Alberto fora enviado por Vargas ao exterior, mas tinha conhecimento da transação. Em sua visita à Atomic Energy Commission, inclui a compra de um acelerador de partículas nas negociações do 2º Acordo Atômico (ANDRADE, 2006).

³⁴ A descoberta da importância do tório para confecção da bomba atômica é destacada pelas autoridades do Geological Survey, do Bureau of Mines e pelo Departamento de Estado dos EUA ao representante do CNPq em missão especial. Documento enviado por Mário da Silva Pinto ao Embaixador do Brasil a respeito das pesquisas atualizadas sobre a monazita, em 12/08/1952. Pinto destaca que mesmo com o descobrimento da monazita nos EUA e a exportação do mineral pela Índia, os norte-americanos continuam demonstrando interesse na monazita brasileira.

³⁵ O CSN também não fora consultado e só tomou conhecimento da transação sete meses depois da assinatura, manifestando sua posição contrária na Exposição de Motivos n. 696, de 14/10/1952 (bandeira, 1998).

Departamento de Estado a solução do problema, no qual também não resolve o impasse³⁶. Segundo relato de Mario da Silva Pinto, representante do CNPq, que viaja aos EUA e conversa com autoridades do Departamento de Estado, assim como do Geological Survey e do Bureau of Mines, naquele momento o tório parecia não ter aplicação para uso bélico ou industrial. Mas, as pesquisas com o tório continuavam. Assim sendo, a tecnologia que ia sendo desenvolvida nos EUA era sob o urânio. Por sua vez, as terras raras iam ganhar importância crescente para os técnicos³⁷.

A “corrida do urânio” se dava ao mesmo tempo em que a questão do petróleo ganhava maior repercussão política, mobilizando os EUA a tentar proteger seus interesses (BANDEIRA, 1998). Empresas norte-americanas e britânicas forneciam há muito tempo petróleo ao Brasil, portanto, a presença de instalação de refinarias no país, acarretaria prejuízos a essas empresas. A questão petrolífera trazia o debate sobre a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico brasileiro. Aqueles que defendiam o monopólio estatal de todas as atividades referentes ao petróleo argumentavam que dessa forma se ajustaria o baixo controle do capital estrangeiro e o controle do bem era questão de segurança nacional. Assim, o anteprojeto enviado por Vargas ao Congresso previa a criação da Petrobrás na forma de uma economia mista (HIRST, 1990).

Em meio ao contexto de tramitação do projeto no Congresso, as relações Brasil-EUA se estremecem, fazendo com que estes acompanhem de perto os rumos que seriam tomados no Brasil, principalmente no que se referia a duas questões: o petróleo e os recursos atômicos. Cientes da importância do financiamento externo para o programa de desenvolvimento econômico brasileiro, as autoridades norte-americanas acreditavam que Brasil estava falhando na cooperação em ambas as questões. Sobre o petróleo, apenas através da participação das empresas privadas (norte-americanas) e seus respectivos investimentos, o país resolveria o problema da balança de pagamentos. E quanto aos minérios atômicos, a cooperação se daria entre o Brasil, a AEC e as empresas privadas³⁸.

³⁶ Documento enviado por Sylvio Ribeiro de Carvalho, Encarregado de Negócios, ao novo Ministro das Relações Exteriores, Vicente Ráo, em 15/09/1953. Carvalho afirma que existe uma contradição entre os documentos discutidos sobre o Acordo, com relação ao prazo de vigência deste, alertando para um cenário possivelmente negativo para o Brasil nessa questão.

³⁷ Documento enviado por Mário da Silva Pinto ao Embaixador do Brasil a respeito das pesquisas atualizadas sobre a monazita, em 12/08/1952.

³⁸ Documento enviado pelo Embaixador dos EUA no Brasil, Walter N. Walmsley ao Departamento de Estado, em 08/06/1953. O Embaixador alerta para as conversações entre Brasil e França, impulsionadas por Álvaro Alberto para a compra de equipamentos necessários ao desenvolvimento dos materiais de energia atômica. O almirante consegue firmar contrato com a Societé des Produits Chimiques des Terres Rares, empresa francesa que instalaria uma usina de urânio metálico nuclearmente puro, em Poços de Caldas

A criação da Petrobrás significou muito mais uma resistência às pressões norte-americanas, do que vantagens a Vargas frente aos EUA (HIRST, 1990). Diante do quadro econômico-financeiro enfrentado pelo governo Vargas que, como vimos, é marcado pelo crescimento da inflação, juntamente com o quadro político dividido entre o apoio e a oposição a seu governo, diminuindo sua margem de manobra nas decisões econômicas, Vargas adota uma estratégia de nacionalismo econômico. Dessa forma, atrai uma ampla parcela da opinião pública. Recorrendo ao nacionalismo como apelo político, adquire apoio dos chefes do interior, da classe média e da classe operária urbana (SKIDMORE, 1982).

Através da estratégia de nacionalismo econômico, Vargas adquire o monopólio estatal do petróleo, promove um projeto de nacionalização das empresas de energia elétrica e limita as remessas de lucro ao exterior, causando maiores estranhamentos com os EUA e com as forças de oposição (BANDEIRA, 1994). Então, em 1953 promove uma reforma ministerial, uma vez que era preciso introduzir medidas de estabilização, reativar o prestígio do presidente e a política de conciliação de interesses com a UDN havia falhado. Com o aumento da inflação, as tensões sociais cresciam. A classe média, que consistira no maior número dos votos que elegeram Vargas, não se via representada por nenhum partido e o Exército, grande parte proveniente dela, irá representá-la. Mas, a oficialidade estava dividida politicamente em três campos: o grupo nacionalista-esquerdista; o campo conservador e; o centro (SKIDMORE, 1982).

Álvaro Alberto, presidente do CNPq, reitera ao Itamaraty, em abril de 1953, a necessidade de manutenção do princípio das compensações específicas. Nesse sentido, era fundamental reivindicar facilidades para a aquisição de reatores tanto experimental, como para produção de energia. De acordo com as mesmas instruções, recomendou a Secretaria Geral do CSN (BANDEIRA, 1998). O almirante leva, então, a AEC um programa de cooperação técnica no campo da energia atômica. Em resposta, os EUA se colocam a favor do programa, por meio da troca de informações e assistência na tecnologia de reator nuclear e no treinamento de cientistas brasileiros, ressalvando limitações legais. Dessa forma, a ideia era a de que o CNPq enviasse aos EUA seus principais representantes técnicos para conhecer a AEC. Em contrapartida, o Brasil fornecia parte de seus

(CAMPOS, 1994). Na época da comissão que iria definir o local de instalação da usina, o então governador de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek foi o presidente de honra da comissão (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006).

suprimentos de minério concentrado³⁹. Entretanto, os interesses do Brasil esbarravam nos dispositivos legais norte-americanos (Lei McMahon). De acordo com Bandeira (1998), Gordon Dean, o presidente da AEC, permanecia na posição de recusa de qualquer cooperação sobre reatores, apenas permitindo o acesso ao Brasil da tecnologia que os EUA já haviam desclassificado e, portanto, não era mais segredo.

O impasse criado pela denúncia, por parte dos EUA, do acordo de fevereiro de 1952, ameaçava a Orquima S.A. de entrar em bancarrota, já que detinha toneladas de materiais nucleares estocadas. Oficiais da Orquima e do CSN planejaram, então, construir um reator e uma usina nuclear, na qual foi aprovada por Vargas. Em busca de novas parcerias na construção do reator e da usina, o presidente do CNPq, Álvaro Alberto viaja para a Europa e estabelece contatos com outros cientistas (WEIS, 1993). Dentre eles, se encontrava o antigo Reitor da Universidade de Hamburgo, o Professor Paul Harteck que o havia informado sobre o desenvolvimento, pelos alemães⁴⁰, de um processo de separação do isótopo U-235, através da ultra-centrifugação do fluoreto de urânio, e que havia a possibilidade de fornecerem esses equipamentos ao Brasil. Dessa forma, com a autorização do presidente, o Brasil prossegue as negociações para compra de três ultra-centrífugas (BANDEIRA, 1994).

Toda a tramitação das negociações tinha um caráter de sigilo absoluto. Ao final de 1953, Vargas apoia o projeto e o CNPq envia químicos brasileiros à Alemanha para treinamento das técnicas necessárias na utilização dos equipamentos. Já em janeiro de 1954, o Banco do Brasil depositava no Banco Alemão Para a América do Sul o valor de US\$ 80.000 para pagamento da compra. Entretanto, à época do envio desses equipamentos, norte-americanos e ingleses apreendem as três ultra-centrífugas, alegando violação do Estatuto de Ocupação, a mando do Professor James Conant, sob orientação da AEC, em razão de uma denúncia feita por um membro do próprio Conselho Deliberativo do CNPq (BANDEIRA, 1994; ANDRADE, 2006).

Esse episódio mostrava uma divisão interna no próprio CNPq que irá corroborar, mais a frente, com a mudança de governo, após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954.

³⁹ Documento enviado por Sylvio Ribeiro de Carvalho, Encarregado de Negócios, ao Ministro das Relações Exteriores, Vicente Rao, em 28/09/1953. No documento, envia uma cópia da carta enviada pelo presidente da AEC, na qual sugere as bases preliminares de um programa de cooperação tecnológica no campo da energia atômica, em resposta à proposta levada por Álvaro Alberto sobre um programa de cooperação técnica.

⁴⁰ No começo dos anos 50, os alemães, sob a supervisão dos aliados, extraía urânio da Floresta Negra e pretendiam construir um laboratório científico e experimental, com a instalação de um reator para a formação de novos físicos. Contudo, isso só seria possível com o fim da ocupação dos aliados, que restringiam a quantidade de urânio extraída (BANDEIRA, 1994).

Mas, antes, é importante salientar que, no âmbito internacional, as pressões econômicas e diplomáticas, de modo a se evitar as iniciativas mais nacionalistas, interferem nas relações Brasil-Estados Unidos e contribuem para desestabilizar o governo. Essa preocupação dos EUA abrangia não só o Brasil, mas a América Latina, em geral, pois a região era tida como politicamente estratégica para bloco ocidental (D'ARAÚJO, 1992).

2.3 Átomos para Estocagem

Nesse sentido, a mudança do governo norte-americano, em 1953, do democrata Harry Truman para o republicano Dwight Eisenhower trará impactos nas relações deste país com o Brasil (D'ARAÚJO, 1992). A partir do novo governo, uma mudança na política externa norte-americana estava por vir, com a atuação do Secretário de Estado Foster Dulles. Naquele contexto de Guerra Fria, a política de contenção passava a se tornar uma estratégia ativa a fim de impedir e regredir a expansão soviética. Militarmente, Eisenhower volta sua atenção para o poder nuclear e a construção e utilização dessas armas. Era, portanto, fundamental investir no aprimoramento tecnológico dessas armas a fim de garantir a superioridade norte-americana (PECEQUILO, 2011). Nesse sentido, abandona-se a política de financiamento do governo norte-americano, e o incentivo se volta aos investimentos do capital privado. Era o fim da política de “boa vizinhança”. Essa mudança refletirá nas dificuldades para concessão de empréstimos negociados pela Comissão Mista (D'ARAÚJO, 1992).

No início de 1954, Eisenhower recomenda que o Congresso norte-americano revise a Lei McMahon, já que a legislação até então consistia em um entrave ao setor industrial, na qual Grã Bretanha e Canadá vinha se superando na construção de reatores. O objetivo era possibilitar o intercâmbio e a cooperação de informações científicas e técnicas entre os países e desenvolver o uso da energia nuclear para fins pacíficos, como, por exemplo, na geração de energia elétrica. Com a aprovação da nova lei, se antes o fornecimento das informações era proibido, mesmo para países aliados, agora a AEC, apesar de manter o monopólio dos materiais fissionáveis, poderia conceder licenças para a utilização destes na indústria e na pesquisa. Dessa forma, as informações sobre reatores de pesquisa de baixa potência poderiam ser divulgadas, e os EUA podiam fazer acordos de cooperação com

outros países. Além disso, o setor privado poderia exportar serviços, equipamentos e material nuclear. Era a base do programa Átomos para a Paz (ANDRADE, 2006).

A proposta do governo Eisenhower do uso pacífico do poderio atômico já era identificada pelo Embaixador em Washington, João Carlos Muniz ao presenciar a X Conferência Interamericana, em Caracas⁴¹, em 1954. Em julho, representantes do CNPq e da AEC reuniram-se nos EUA, onde os brasileiros tiveram contato com os avanços da indústria do urânio norte-americana. A discussão girou em torno do projeto de exploração do urânio no Brasil. Os representantes do CNPq colocaram em discussão a existência de cooperação do Brasil com outras entidades oficiais brasileiras e com entidades privadas que já realizassem tarefas para o CNPq. Para a AEC a cooperação das entidades públicas e privadas era benéfica e desejável. Contudo, não aceitava que outra potência estrangeira atuasse no mesmo campo. A condição da cooperação Brasil-EUA era a de que essa fosse total, dando acesso a áreas do território brasileiro que possuíssem minérios uraníferos. Ao final, as conversações parecem caminhar para futuras negociações, já que a AEC afirmava ter os fundos disponíveis⁴².

Após a conclusão no Senado norte-americano de que o hemisfério ocidental tornar-se-ia autossuficiente na produção de materiais estratégicos, a recomendação nos EUA era de que uma fonte de recursos estratégicos era fundamental para a segurança do país. Portanto, deveria haver cooperação entre os países do hemisfério e, o governo dos EUA deveria acelerar o programa federal de estocagem de “materiais e minerais críticos e estratégicos”. Dessa forma, a política norte-americana, quanto à produção e ao emprego desses recursos, passa a possuir como princípios: estocagem; aperfeiçoamento das pesquisas e produção de fontes internas e externas (hemisfério ocidental)⁴³.

Nesse ano, pouco tempo após a tentativa do governo brasileiro em negociar novas parcerias no campo da energia atômica, os EUA concordam em renegociar o Acordo de 1952. Propunha, então, comprar da Orquima cinco mil toneladas de monazita e cinco mil toneladas de sulfato sódico de terras raras e a quantidade de sais de tório resultante desse processamento, pelo valor de 6,7 milhões de dólares em trigo do excedente norte-

⁴¹ Correspondência, de caráter confidencial, enviada pelo Embaixador João Carlos Muniz ao Ministro das Relações Exteriores, Vicente Rao, em 07/01/1954, sobre a X Conferência Interamericana, realizada em Caracas. Na oportunidade, resume o início do governo Eisenhower.

⁴² Correspondência enviada pelo Embaixador do Brasil em Washington, João Carlos Muniz, ao Ministro Vicente Rao, em 14/07/1954.

⁴³ Documento enviado pela Embaixada do Brasil em Washington ao Ministério das Relações Exteriores, em 14/07/1954.

americano (100 mil toneladas) (WEIS, 1993; GUILHERME, 1957). Em 20 de agosto de 1954, firmava-se o chamado 3º Acordo Atômico, aprovado por Vargas na tentativa de minimizar os estranhamentos com os EUA, que já vinham se opondo às políticas nacionalistas do governo brasileiro quanto às atividades dos setores econômicos, como discutimos anteriormente (ANDRADE, 2006). “Whether realistic or not, Brazil’s attempt to circumvent the U.S. and become “nuclear” and “electric” threatened U.S. interests” (WEIS, 1993, p.76).

Ao receber um Ofício Confidencial do Departamento Econômico e Consular do Itamaraty, juntamente com uma cópia do 3º Acordo, a Divisão Técnico-Científica do CNPq protesta sobre os termos acordados. No ano seguinte, o Conselho Deliberativo do CNPq aprova uma resolução, baseada nos pareceres de Costa Ribeiro e Marcello Dumy, contrários ao acordo, pois neste previa-se interesses puramente comerciais. A resolução defendia a revogação do acordo, o que ia de encontro ao entendimento da CEME (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006). Sobre a assinatura do acordo, Dagoberto Salles (1959), relator da futura CPI da Energia Atômica, conclui:

Não foi possível a esta Comissão de Inquérito esclarecer as razões pelas quais o Presidente Getúlio Vargas, que aprovava em 30-11-1053, o Relatório 771, e, a Exposição 772, adotando portanto a esclarecida política do Conselho Nacional de Pesquisas e do Conselho de Segurança Nacional deu o seu consentimento ao Acordo de 1954, que fazia tábula rasa dessa política (SALLES, 1959, p. 122).

Após as medidas nacionalistas, a reforma ministerial e a tentativa de estabilização econômica, as pressões aumentavam contra o governo Vargas. Os oficiais dividiam-se entre a ala esquerda-nacionalista⁴⁴ e a anticomunista; os trabalhadores reclamavam por aumento de salário e; jornais como *O Estado de São Paulo*, *O Globo* e *Diários Associados* eram claros oponentes ao Presidente. A solução encontrada pelo governo fora liberar verba para equipamentos e salários aos oficiais e, um ajuste de 100% nos salários, realizado pelo então Ministro do Trabalho, Jango. Contudo, com o aumento nos salários, como medida inflacionária, os protestos contra o decreto iniciam-se. Aliado a isso, a situação econômica se deteriorava. Em política externa, a matéria volta a ocupar as discussões, a partir da acusação de João Neves da Fontoura de um suposto pacto feito por Getúlio e Jango com a Argentina e o Chile, sem a participação do MRE, com a finalidade de formar um bloco contra os EUA. Era o que os antigetulistas queriam (SKIDMORE, 1982).

⁴⁴ Atribuía aos EUA o início da Guerra na Coreia (SKIDMORE, 1982).

Dessa forma, no início de 1954, a oposição a Getúlio começava a se organizar. Parte considerável dos militares adere à UDN e a imprensa majoritária era considerada antigetulista. Apesar de contar com o apoio da classe dos trabalhadores, esta não era politicamente organizada e pouco se manifestou. Então, a polêmica sobre a tentativa de assassinato de Carlos Lacerda seria o estopim para a derrubada de Getúlio do poder (SKIDMORE, 1982). Em 24 de agosto de 1954, o Presidente Getúlio Vargas suicida-se. Quatro dias antes, era assinado o 3º Acordo Atômico, o Acordo do Trigo.

Nesse capítulo, falamos da conjuntura política interna na qual o segundo governo Vargas se insere. A importância de olhar para dentro do Estado, nos possibilita analisar mais detalhadamente como se deu o processo decisório responsável pela formulação da política externa, no que se refere à questão nuclear. É através do processo decisório o qual os governos mudam sua política externa (HERMANN, 1990). Em nosso caso, vimos até então que a política externa brasileira estava em meio a percepções e interesses divergentes, internamente, que, apesar de tudo, a orientou para a continuidade do alinhamento com Estados Unidos, firmando o 1º, 2º e 3º acordos atômicos. Não vemos, em linhas gerais, uma mudança até então. Contudo, a disputa política presente após a morte de Getúlio, gerava uma agitação política ainda maior em âmbito nacional. E, em meio a uma época de nacionalismos reavivados e de certo antiamericanismo, o escândalo dos documentos secretos, condizentes com os acordos atômicos, irá ganhar debate no âmbito nacional, culminando na instauração de uma CPI. Mesmo não se tratando em uma mudança de política externa, a investigação sobre os acordos feitos entre o Brasil e os EUA, viria a expor ações e posturas anteriormente tomadas que, de alguma forma irão afetar a política externa brasileira. É o que veremos no próximo capítulo.

Capítulo 3 – Areias escaldantes – o debate no Congresso Nacional (1955-1956)

3.1 Assinam-se os documentos secretos

Após a morte de Getúlio, o vice-presidente Café Filho assume o poder, organizando um novo gabinete de maioria udenista. Segundo Oliveira (1999), o governo Café Filho altera “radicalmente a política nuclear, fortalecendo as bases dos interesses antinacionalistas” (OLIVEIRA, 1999, p. 121). Como uma de suas primeiras medidas⁴⁵, retira a capacidade do CNPq de negociar externamente e prioriza os EUA (OLIVEIRA, 1999). A chefia da Casa Militar passa a cargo do general Juarez Távora, o qual, a favor da política de alinhamento incondicional aos EUA, liderava a corrente que pressionava politicamente Álvaro Aberto (FAUSTO, 2008; ANDRADE, 2006). Mesmo dentro do CNPq, existia, de um lado, uma polarização entre aqueles a favor e aqueles contra Álvaro Alberto e; do outro lado, uma subdivisão entre os que acreditavam na missão original do CNPq (desenvolvimento da ciência e execução da política nuclear do governo Vargas) e os que defendiam a criação de um órgão específico para as questões nucleares (ANDRADE, 2006).

Em meio às divergências internas no CNPq, Álvaro Alberto consegue aprovar no Conselho Deliberativo, em janeiro de 1955, a criação da Comissão de Energia Atômica (CEA). A partir de então, caberia a esta Comissão propor todas as medidas que fossem consideradas necessárias quanto à energia atômica, incluindo a aquisição e o transporte da matéria-prima, por exemplo. Com isso, tem-se a separação da energia nuclear das atividades de ciência e tecnologia do CNPq. De acordo com Andrade (2006), ao criar a CEA tinha-se o objetivo de reassumir o controle sobre as exportações dos minérios físseis e executar o Programa Atômico de Vargas (ANDRADE, 2006).

Tendo como presidente Bernardino de Mattos, ao longo de 1955, a CEA formulou o Programa de Energia Atômica, no qual tinha como prioridades: formar físicos nucleares, a fim de ampliar o número de pesquisadores e; propor a criação de “um órgão para regulamentar, controlar, adquirir e comercializar o tório e o urânio brasileiros”, já que a legislação na época prejudicava as atividades da iniciativa privada. Além disso, a CEA analisou os problemas relacionados aos levantamentos geológicos, identificando a insuficiência de pessoal, recursos e equipamentos no Departamento Nacional de Produção

⁴⁵ Através da Exposição de Motivos nº 1.017, de 25 de novembro de 1954 (OLIVEIRA, 1999).

Mineral. Dessa forma, a CEA analisou todos os processos, principalmente sobre exportação de minerais, que eram encaminhados ao CNPq (ANDRADE, 2006, p.61).

A pressão para a saída de Álvaro Alberto também tinha participação da Atomic Energy Commission, que atribuía a dificuldade em firmar mais um acordo com o governo brasileiro, à atuação do Almirante e do CNPq. Assim, a AEC passava, através do Departamento de Estado, as instruções à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro. A proposta era apresentar ao governo brasileiro um programa de reconhecimento conjunto que incluísse, particularmente, uma empresa brasileira para dar prioridade aos EUA na compra de todo urânio excedente produzido no Brasil. Entretanto, Edmundo Barbosa da Silva, representante do Itamaraty, havia conversado meses atrás com a Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro e, afirmou que o Brasil não estaria interessado na proposta que priorizaria os EUA na produção brasileira⁴⁶. Ainda:

It may be of interest to recall also that during the discussions with Barbosa da Silva in Washington, he too expressed the idea that a different Brazilian entity would be needed for this purpose. He indicated that an effort might be made by the Brazilian government to remove atomic energy responsibilities from the National Research Council, which has many other interests, and create a new entity to deal with atomic energy problems alone. (Documento enviado pelo Departamento de Estado a Embaixada Americana no Rio de Janeiro, em 04/02/1955).

Ao que tudo indica a empresa referida no documento acima citado, corresponde a Orquima, a qual havia instalado uma nova usina em São Paulo, mas via-se prejudicada, pois o CNPq não possuía recursos orçamentários para adquirir sua produção, de acordo com as normas estabelecidas. Em setembro de 1954, o CNPq encaminhou ao Presidente uma Exposição (29-IX-1954) em que apresentava a situação da Orquima e recomendava que o governo devesse conceder autorização à empresa para que esta exportasse em torno de 200 toneladas de óxido de tório por ano, a fim de normalizar sua situação. De acordo com Guilherme (1957), o CNPq desejava ainda obter as compensações específicas.

Após a Exposição, o Itamaraty submete à apreciação do CNPq a proposta do governo norte-americano para a compra adicional de 200 toneladas por ano de óxido de tório, durante dois anos consecutivos. Sobre a Exposição do CNPq, Juarez Távora apresenta sua posição (ofício nº 49, 29-XI-1954) a favor de se ouvir, primeiramente, a Divisão de Economia do Itamaraty sobre a questão da Orquima. Segundo Bandeira (1994),

⁴⁶ Documento enviado pelo Departamento de Estado a Embaixada Americana no Rio de Janeiro, em 04/02/1955.

diante da divergência do MRE sobre a orientação nacionalista do CNPq, Juarez Távora decide consultar a Embaixada dos Estados Unidos sobre os interesses destes com o Brasil. Em resposta, a Embaixada envia quatro documentos secretos, nos quais o próprio Távora constatava que os EUA, desde 1951, negavam as compensações específicas, como também buscavam assegurar sua exclusividade com o Brasil no campo da energia atômica (BANDEIRA, 1994).

Todavia, já no início de 1955, Juarez Távora articulava com o Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes, a obtenção de uma declaração do governo norte-americano sobre os equipamentos e ajuda técnica que estes estavam dispostos a cooperar, em contrapartida da exportação dos minerais físséis (GUILHERME, 1957). Semanas depois, Álvaro Alberto fora exonerado da presidência do CNPq (BANDEIRA, 1994). O novo presidente, Baptista Pereira, decide, então, cancelar todos os projetos anteriores e o retorno da delegação brasileira que negociava na França (OLIVEIRA, 1999).

As correspondências trocadas entre a Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro e o Departamento de Estado norte-americano, auxiliam-nos a compreender as condutas adotadas pelas autoridades brasileiras. Exemplo disso é a afirmação do embaixador norte-americano James Clement Dunn de que o general Távora daria prioridade ao acordo proposto de energia atômica⁴⁷. Com relação à proposta norte-americana, Raul Fernandes escreve pessoalmente ao embaixador, afirmando a disponibilidade do Brasil em fazer o acordo. Dessa forma, solicita a visita dos representantes no Brasil para discussão do programa⁴⁸. Sobre as demissões do Almirante e outros, Dunn ressalta ainda a necessidade de uma orientação autoritária dos EUA na condução da política nuclear brasileira⁴⁹. Interessante mencionar que, para o embaixador, um acordo com o Brasil melhoraria a imagem dos EUA e poderia influenciar na questão do petróleo⁵⁰ que, como vimos, caminhava para um rumo contrário aos interesses norte-americanos.

Dessa forma, Raul Fernandes apoia a proposta da Orquima, pela qual os EUA solicitavam 300 toneladas de óxido de tório, com prazo de entrega até o final do ano de

⁴⁷ Documento enviado pelo embaixador Dunn, no Rio de Janeiro, à Secretaria de Estado nos EUA, em 22/03/1955.

⁴⁸ Documento enviado pelo embaixador Dunn, no Rio de Janeiro, ao subsecretário Hoover do Departamento de Estado norte-americano, em 06/04/1955.

⁴⁹ Documento enviado pelo embaixador Dunn, no Rio de Janeiro, à Secretaria de Estado nos EUA, em 22/03/1955.

⁵⁰ Documento enviado pelo embaixador Dunn, no Rio de Janeiro, ao subsecretário Hoover do Departamento de Estado norte-americano, em 06/04/1955.

1957, assim como o mínimo de 130 toneladas e o máximo de 200 toneladas, para cada ano a seguir. O acordo só seria concluído no governo Kubitschek, quando a CEME, órgão do Itamaraty, aprova a proposta em 15 de março de 1956. No CNPq, a exportação para os EUA também é aprovada, contudo, com a mudança para um total de 300 toneladas de óxido de tório, em produtos industrializados, durante dois anos. Com isso, após exposição do chanceler Macedo Soares (Ministro das Relações Exteriores da época) a favor do acordo, o Presidente Juscelino Kubitschek aprova o 4º Acordo Atômico (GUILHERME, 1957).

No início de 1955, ocorria também a Conferência para Uso Pacífico da Energia Atômica, 1ª Conferência de Genebra, por iniciativa do embaixador norte-americano no ano anterior. A importância da Conferência para os EUA estava relacionada à propagação do programa Átomos para a Paz, como uma forma de impedir o ingresso de mais países no campo nuclear. No Brasil, as conversações sobre o programa culminaram no Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos do Urânio no Brasil e o Acordo de Cooperação para Usos Cívicos da Energia Atômica (ANDRADE, 2006) ⁵¹.

Ao final do ano, discutia-se o anteprojeto para o estatuto da futura Agência Internacional de Energia Atômica. A orientação dada pelo MRE à embaixada em Washington era a de que defendesse o Brasil a fim de que este assegurasse uma posição relevante na instituição, em razão: 1) de ser o Brasil um país detentor de reservas consideráveis de minerais toríferos; 2) a cooperação do país em pesquisas avançadas; 3) dada a importância do uso pacífico do tório que vinha sendo desenvolvido; 4) a participação do país no Comitê Consultivo da ONU para aplicações pacíficas da energia atômica; 5) participação na Conferência de Genebra e, portanto; 6) o compartilhamento das responsabilidades das nações que compunham o órgão internacional⁵².

⁵¹ Em Genebra também são apresentadas as propostas norte-americanas e soviéticas para planos de inspeção e desarmamento nuclear que iriam ser discutidas no Sub-Comitê de Desarmamento das Nações Unidas. O “Plano Eisenhower” consistia na troca de informações sobre estabelecimento militares e permissão de todos os países para a fotografia e o reconhecimento aéreo dos países. (Documento enviado pela embaixada do Brasil em Washington ao Ministro Raul Fernandes, em 22/08/1955).

⁵² Documento enviado pelo Ministério das Relações Exteriores à Embaixada do Brasil em Washington, em 12/12/1955.

3.2 O governo Kubitschek

Com a chegada das eleições, o PSD indica Juscelino Kubitschek, governador de Minas Gerais e, o PTB indica João Goulart, enquanto que a UDN candidata o General Juarez Távora (FAUSTO, 2008; SKIDMORE, 1982). A aliança entre o PSD e o PTB se consolidava. Apesar das desconfianças quanto à nova diretoria do PTB, seu aliado confia na influência que este tinha no eleitorado urbano. Esse cálculo levou à vitória eleitoral de JK e Jango (BENEVIDES, 1979).

Após a eleição, desencadeia-se uma campanha contra a posse dos candidatos eleitos. Com a saída provisória de Café Filho, em razão de ataque cardíaco, a presidência passa a ser exercida por Carlos Luz, presidente da Câmara dos Deputados. A morte de um dos principais opositores a Getúlio ameaçava alguma mobilização que viesse a impedir a posse de Juscelino. Em razão disso, o general Lott demite-se do Ministério da Guerra e provoca uma intervenção militar para garantir a posse do presidente eleito, por meio da mobilização de tropas do Exército no Rio de Janeiro, levando a deposição de Carlos Luz. O Congresso Nacional apoia e decide, então, que a presidência deveria ser assumida por Nereu Ramos, presidente do Senado, mesmo após a recuperação de Café Filho e, posteriormente, decreta estado de sítio, garantindo a posse dos eleitos (FAUSTO, 2008).

O governo Kubitschek foi marcado por um período de crescimento econômico real, tendo como base a procura em se expandir a produção industrial. Esse panorama favorável fora possível em razão da presença de um grande mercado interno; o aumento da capacidade em áreas importantes, como a produção de ferro e aço e; dos investimentos estrangeiros no Brasil. Sendo assim, o novo presidente adota uma política de nacionalismo desenvolvimentista, que se concretiza no chamado Plano de Metas (SKIDMORE, 1982). Este abrangia objetivos em seis principais áreas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília. Nesse sentido, o Estado atuava tanto no setor de infraestrutura como no fomento à industrialização e, principalmente, na atração de investimentos estrangeiros, facilitando-lhes a entrada. (FAUSTO, 2008).

A administração também criou órgãos paralelos ou novas entidades, como o ISEB. A fim de apoiar o Programa de Metas, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que havia sido fundado em 1955, foi utilizado pelo Executivo para propaganda do desenvolvimento e, fundamentalmente, para fortalecer o Estado. Englobava professores, intelectuais, representantes militares, dos ministérios e do Congresso Nacional (FAUSTO,

2008; BENEVIDES, 1979). Portanto, o ISEB consistia em um núcleo de intelectuais que, convidados pelo próprio governo atuavam “senão para intervir diretamente na gestão da política econômica, pelo menos para participar da construção da nova legitimidade, colocando-se a serviço da criação da síntese nacional-desenvolvimentista” (PÉCAUT, 1990, p. 110).

Entretanto, a política econômica de Juscelino só obteve sucesso em razão de seu êxito ao conseguir manter uma relativa estabilidade política, se comparada aos governos anteriores, desde o segundo governo Vargas. O presidente buscou evitar conflitos diretos, e ao mesmo tempo distribuir as vantagens que seriam obtidas, caso uma rápida industrialização fosse concretizada (SKIDMORE, 1982). Segundo Benevides (1979), essa estabilidade política encontrou seu “ponto ótimo” na aliança entre o PSD e o PTB, pois ao convergir interesses nesse período, garantiu a legitimidade do governo. Vale lembrar que o primeiro representava interesses de setores tradicionais rurais, enquanto que o segundo dos setores modernos urbanos (BENEVIDES, 1979).

Dessa forma, a aliança funcionou tanto ao nível de governo, como ao nível partidário. Ao primeiro nível, em razão da aliança parlamentar, uma vez que o Congresso apoiava Juscelino através da aliança majoritária PSD/PTB e dos pequenos partidos como PSD, PTN e PRT, funcionando como um “bloco de apoio” ao Executivo. Assim, o PSD era o partido hegemônico. Quanto ao nível partidário, enquanto o PTB exercia o papel de regulador das tensões sociais e controle dos sindicatos, o papel do PSD era o de integrar os níveis nacional, estadual e municipal de poder (BENEVIDES, 1979).

Outro fator que contribuiu para estabilidade do governo derivou da convergência entre o Congresso e as Forças Armadas, uma vez que, os parlamentares agiam como “bloco de apoio” e, principalmente o Exército, ficava responsável pela manutenção da ordem interna e da disciplina militar, elemento indispensável para que a política de Kubitschek fosse possível de ser concretizada. O quadro nas Forças Armadas favorecia a política pensada pelo Presidente: para os militares, o desenvolvimento econômico estava ligado a uma política econômica agressiva e eficiente; os setores mais nacionalistas continham-se em razão do receio em perder o fornecimento bélico norte-americano e; quanto às políticas governamentais, Kubitschek atendia às reivindicações dos militares quanto, por exemplo, a equipamentos, aumento salarial, promoções, treinamento de pessoal (BENEVIDES, 1979).

No campo da política externa, Juscelino seguiu, inicialmente, com um alinhamento automático aos EUA e uma política exterior ortodoxa, na busca de maior abertura econômica do país ao capital estrangeiro para que o projeto de industrialização tivesse êxito. Essa linha de atuação agradava generais anti-getulistas como Cordeiro de Farias e Juarez Távora. Contudo, a partir da reeleição de Eisenhower e as pressões do FMI, retoma uma “barganha nacionalista”, por meio da Operação Pan-Americana (OPA). Esta consistia em um programa de desenvolvimento econômico e multilateral de longo prazo, envolvendo os EUA e a América Latina (VIZENTINI, 1994; SKIDMORE, 1982). Sobre o abalo nas relações Brasil-EUA na segunda metade do governo, Michael Weis (1993) explica:

As with Dutra, Brazil under Kubitschek was an enthusiastic supporter of the United States, but like Vargas, Kubitschek expected the United States to reciprocate with increased economic assistance. This strategy proved unsuccessful and increasingly led to a sense of frustration, and ultimately forced Kubitschek to search for alternative strategies to force the Eisenhower administration to give Brazil the aid it thought it deserved (WEIS, 1993, p. 89 e 90).

Dessa forma, a OPA é lançada em 1958, com o principal objetivo de combater o subdesenvolvimento econômico na América Latina. O problema do subdesenvolvimento estava relacionado a uma questão de segurança, uma vez que tornava a região vulnerável à disseminação do comunismo e, portanto, deveria ser defendido coletivamente. Entretanto, essa iniciativa que também buscava atribuir uma postura mais ativa e autônoma do Brasil na política internacional, encontrou obstáculos no plano doméstico e internacional. De um lado, a OPA encontrou resistências em setores do Itamaraty que acreditavam que a iniciativa brasileira prejudicaria as relações do país tanto com os EUA, quanto com os países da região, pois poderia gerar desconfianças quanto às intenções do Brasil. Vale lembrar que o marco inicial da OPA consistiu na troca de cartas entre presidentes, sem a atuação do Itamaraty (SILVA, 1992). Por outro lado, a recepção norte-americana à proposta fora “visivelmente superficial”. Isso aliado à falta de unidade latino-americana limitou os resultados da OPA a aprovação do convênio constitutivo do BID (SKIDMORE, 1982; SILVA, 1992).

Desde 1956, a política externa norte-americana para a América Latina passa a ser questionada. No nível internacional, a competição entre as duas superpotências aumentava, e a URSS fornecia ajuda econômica a países subdesenvolvidos. Regionalmente, a América

Latina vivenciava um processo de redemocratização, aliada a uma deterioração da imagem do governo norte-americano e a crescente queda nas exportações. Por último, a questão da ajuda externa para os países da região e do Terceiro Mundo polarizava internamente a discussão (SILVA, 1992). Dessa forma, fazia sentido a proposta da OPA, por exemplo, de que dirimindo o subdesenvolvimento na região, diminuía-se a sua vulnerabilidade ao domínio comunista e, portanto, a ajuda econômica dos EUA era fundamental.

3.3 A CPI da Energia Atômica

Essas conjunturas refletiam na discussão sobre a política nuclear brasileira. Em meados de 1955, os EUA já observavam a movimentação na imprensa em torno dos acordos estabelecidos entre os dois países. Como parte do programa “Átomos para a Paz”, o governo Eisenhower negociava, desde abril de 1955, um ajuste de cooperação sobre a cessão de um reator para pesquisas ao Brasil⁵³. Segundo o Assistente Especial da Secretaria de Estado norte-americano, Robert P. Terrill, após o acordo sobre o reator de pesquisa ter sido firmado em 31 de maio, a imprensa local (taxada pela Embaixada norte-americana como “comunista”) apresenta inquietações e acusam o acordo de ser um instrumento do imperialismo norte-americano. Ainda segundo ele, para esses jornais, como Imprensa Popular, o Almirante Álvaro Alberto buscou proteger os interesses do Brasil, sendo um verdadeiro patriota, diferentemente dos membros do Itamaraty, os quais possuem interesses duvidáveis, na opinião dos jornalistas⁵⁴. Outros jornais, como Diário da Noite, Última Hora, Diário de Notícias, A Notícia, A Noite, O Globo, publicavam notícias mais favoráveis ao acordo de cooperação⁵⁵.

A reação da imprensa em relação ao acordo do reator nuclear em negociação e a partir dele uma espécie de revisão crítica das políticas nucleares brasileiras sobre as exportações dos minérios atômicos para os EUA reflete, em grande medida, uma conjuntura de sentimento antiamericanista no Brasil que vinha se intensificando desde o início da década de 1950. A ‘política de bons parceiros’ inaugurada pelo governo

⁵³ Telegrama enviado pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Embaixada brasileira e Washington, em 06/04/1955.

⁵⁴ Documento enviado por Robert P. Terrill, Assistente Especial da Secretaria de Estado, da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 10/06/1955.

⁵⁵ Documento enviado por John M. Vebber a United States Information Agency (USIA), em 10/08/1955. Neste, são relatadas e anexadas as últimas notícias publicadas pela imprensa brasileira sobre o acordo entre Brasil e EUA.

Eisenhower, como vimos no capítulo anterior, abandona a política de financiamento do governo norte-americano e o incentivo se volta aos investimentos do capital privado, dificultando a concessão de empréstimos negociados pela Comissão Mista (FERREIRA, 2012; D'ARAÚJO, 1992). Este é o momento em que o sentimento de descontentamento e repulsa aos EUA manifesta-se, pois a expectativa da nova sociedade brasileira, mais industrializada e urbanizada, não condizia com a prioridade global da política externa norte-americana, causando esse sentimento de abandono na América Latina como um todo (FERREIRA, 2012).

Debate ainda mais acirrado, ganhava na imprensa os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito para Proceder Investigações sobre o Problema da Energia Atômica no Brasil (SALLES; 1958)⁵⁶. Os depoimentos de alguns personagens que já conhecemos como o Almirante Álvaro Alberto, Augusto Frederico Schmidt, Embaixador Raul Fernandes, General Juarez Távora e João Neves da Fontoura, “ganham as páginas dos jornais da capital federal, despertando o interesse da opinião pública e fortalecendo o sentimento antiamericanista, assim como a questão inspirou o carro alegórico de um dos préstitos do carnaval carioca de 1957” (ANDRADE, 2006, p. 97)⁵⁷.

A razão para o estabelecimento da CPI era a de que os EUA haviam pressionado, ao longo dos anos, o governo brasileiro para o fornecimento dos minerais estratégicos. Eram também acusados de ingerir a política nuclear no país, com o consentimento do Itamaraty e, principalmente, do general Juarez Távora e de João Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores nos governos Dutra e Vargas (ANDRADE, 2006). Dessa forma, como afirma Dagoberto Salles (1959), relator da CPI, “Os acontecimentos desse período [1954 e 1955] deram margem a uma apaixonada controvérsia, com repercussões na tribuna da Câmara, na imprensa e nesta Comissão” (SALLES, 1959, p. 134).

De acordo com Renato Archer (2006), logo após o Presidente Juscelino Kubitschek tomar posse, Carlos Lacerda o acusa de ter autorizado as exportações da monazita. Como líder na Câmara, o deputado Vieira de Melo responde a acusação, afirmando que Getúlio e Café Filho tinham autorizado e Juscelino apenas cumpriu o acordo assinado anteriormente. Contudo, Archer afirma que ao encontrar Álvaro Alberto, este contradiz o dito por Vieira de Melo, ou seja, a exportação legalmente autorizada já havia sido feita e, se algo estava

⁵⁶ Ao mesmo tempo, o Projeto de Lei n. 944 do deputado Dagoberto Salles era debatido no Congresso, para criação e regulamentação da Comissão Nacional de Energia Atômica (ANDRADE, 2006).

⁵⁷ Na tentativa de minimizar ou evitar maiores contestações, o Itamaraty publica notas esclarecendo sobre o 2º e 3º acordos atômicos (Documento enviado do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada do Brasil em Washington, em 20/04/1956).

naquele momento sendo exportado, era ilegalmente. Em audiência com o Presidente Kubitschek, junto com Archer, Vieira de Melo admite que sua declaração a Carlos Lacerda, partiu da orientação dada pelo general Nelson de Mello, chefe da Casa Militar. Quando chamado por Juscelino, Nelson de Mello afirma ter recebido a informação do chefe do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, Edmundo Barbosa da Silva (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006). Relata Archer:

Edmundo viu-se então forçado a confirmar tudo o que Vieira de Melo havia contado ao presidente. Juscelino perguntou onde estava o acordo. Edmundo respondeu que não havia acordo formal assinado pelos dois governos, e, muito menos ainda, ratificado pelo Congresso. As primeiras exportações haviam sido efetuadas simplesmente com base em uma troca de notas, e todas as outras operações subsequentes obedeciam aos mesmos procedimentos (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006, p. 116).

Após essa exposição, Edmundo Barbosa mostra os documentos secretos, que tinha em posse em sua residência, ao presidente, que decide então publicá-los. O funcionário do Itamaraty alerta-o sobre as graves consequências que seriam geradas nas relações com os EUA, caso os documentos secretos fossem publicados. Mesmo assim, Juscelino incube o deputado Vieira de Melo de analisar toda a documentação secreta, mas este propõe que a tarefa passe a cargo do deputado Renato Archer, que, segundo ele, entendia mais da questão nuclear (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006).

Assim, em 6 de junho de 1956, Renato Archer proferia o discurso na Câmara que daria origem a CPI da Energia Atômica. Em 1º de agosto de 1956, faria outro discurso, dessa vez revelando os nomes envolvidos nos documentos secretos: Mr. Terrill (Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro), Mr. Max White (geólogo norte-americano na Bahia) e Hervásio de Moraes Carvalho (químico). Durante as sessões na Comissão, à medida que o general Juarez Távora, um dos principais envolvidos, ia respondendo às acusações sobre os documentos, o debate se tornava mais acirrado, pois mesmo sem fazer parte da Comissão, Renato Archer consegue o direito de voz (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006).

O Documento Secreto nº 1 (09/03/1954) versava sobre um tratado da pesquisa conjunta de minerais radioativos. O Documento Secreto nº 2 (22/03/1954) trata de uma nota expositiva sobre a proposta de acordo Brasil-EUA, por meio do qual os norte-americanos auxiliariam na pesquisa e mineração dos materiais, informações técnicas e treinamento de pessoal, em troca da aquisição dos minérios brutos brasileiros, principalmente, o urânio, através de contratos de compras individuais (SALLES; 1959).

Contudo, João Neves da Fontoura (ministro das Relações Exteriores na época), nega a relação entre o envio de tropas para a Coreia e a venda das areias monazíticas: “Eu não disse palavra da qual se pudesse deduzir que o Governo brasileiro tinha uma faca nos peitos: ou vendia monazita ou mandava tropas para a Coreia. Absolutamente!” (JOÃO NEVES *apud* SALLES, 1959, p. 100).

No Documento Secreto nº 3, lido por Archer, apesar de não ter data, nem assinatura, continha a insatisfação e a pressão do governo norte-americano com a atuação de Álvaro Alberto no CNPq, que impedia o estabelecimento de outro acordo. Quando perguntado acerca da ligação do documento com a demissão de Álvaro Alberto, Távora alega a razão devido à “incapacidade administrativa” do Almirante, negando qualquer relação entre o documento e a demissão (ARCHER *apud* ROCHA FILHO & GARCIA, 2006; SALLES, 1959). Entretanto, o substituto que assume a presidência do CNPq, afirma, no depoimento da CPI, que Álvaro Alberto não havia deixado nada indevido que o comprometesse.

O Documento Secreto nº 4 trata das negociações realizadas entre o Brasil e a Alemanha, na ocasião da viagem de Álvaro Alberto, autorizada pelo Presidente Vargas, em busca de novas parcerias. Neste, afirmava-se, por exemplo, que caso essas negociações fossem executadas, possivelmente não haveria mais a cooperação dos EUA com o Brasil, inclusive no campo da pesquisa dos materiais radioativos (SALLES, 1959). É interessante observamos que os EUA utilizam-se dos acordos que vinham sendo desenvolvidos com outros países na região, para pressionar o Brasil a atender suas demandas. Exemplo disso é o caso do Chile, em que os norte-americanos estavam negociando sobre reservas de urânio e programas de pesquisa⁵⁸.

Descobriu-se ainda que a exposição de motivos nº 1.017, do coronel José Luiz Bettamio Guimarães, com orientação de Juarez Távora, propõe diretrizes para a política externa e para a política nuclear, ao sugerir a retirada da capacidade do CNPq negociar em âmbito externo e o tratamento preferencial que deveria ser dado aos EUA. Naquele momento o CNPq negociava com a Alemanha a compra das ultracentrífugas. Após assinado pelo Presidente Café Filho, esse documento deveria ser entregue ao CNPq, que deveria colocá-lo em execução, contudo, chegou ao Conselho apenas quatro meses depois. Nesse intervalo de tempo, o Almirante Álvaro Alberto é exonerado (SALLES, 1959).

⁵⁸ Documento enviado por Enrique O. Barbosa ao MRE, em 30/04/1956.

Assim, a insatisfação por parte do governo norte-americano com o Brasil, também já se mostrava ao longo do ano de 1956, no qual corriam os debates sobre os documentos secretos e a repercussão no Congresso Nacional sobre a questão nuclear se tornava cada vez maior. Interpretavam, por exemplo, a iniciativa do CSN, com a aprovação do Presidente Kubitschek, de suspender as vendas do tório aos EUA e a intenção anunciada pelo governo brasileiro em abandonar o Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos do Urânio, como resultado da “*Communist-Nationalist campaign*” no Congresso. Contudo, o Ministro das Relações Exteriores, Macedo Soares, e o Presidente afirmam ao embaixador norte-americano, Ellis O. Briggs, que isso havia sido apenas uma ‘manobra tática’ para desviar a atenção da agitação. E que ainda, não refletia em nenhuma mudança no interesse do governo brasileiro em cooperar no setor atômico com os EUA⁵⁹. Entretanto, segundo um representante da Embaixada norte-americana, apesar da declaração conciliatória do Presidente Juscelino, na verdade, em matéria de política de energia atômica, o Presidente demonstrava uma postura fraca frente aos “*ultra Nationalists*”⁶⁰.

No Plano de Metas do governo Kubitschek, a Meta 2 incluía a fabricação de combustíveis nucleares (urânio natural e urânio enriquecido), a formação de técnicos e cientistas e a construção de usinas nucleares. Dessa forma, antes mesmo dos debates no Congresso atingirem tamanha proporção, Juscelino nomeia uma Comissão Especial para análise dos projetos. Segundo Andrade (2006) a própria composição da Comissão, refletia a tentativa do governo em dirimir os conflitos marcados nos governos Vargas e Café Filho, uma vez que incluía ministros, chefe do EMFA e os presidentes do CNPq e do Conselho de Desenvolvimento Econômico. A Comissão formula então as chamadas Diretrizes para a Política de Energia Atômica, na qual Kubitschek lança em agosto de 1956. Nas diretrizes, propunham 18 pontos, entre eles, a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) - que recuperava o Programa Atômico de Vargas, juntamente com o CNPq e o CSN -, a formação de pessoal especializado, a produção de combustíveis nucleares e o cancelamento das exportações de óxido de tório aos EUA. Além disso, qualquer negociação externa sobre a matéria-prima deveria ser aprovada pelo Congresso. Diretamente ligada à Presidência da República, a CNEN assume todas as responsabilidades

⁵⁹ Documento de caráter secreto enviado a Henry Holland, secretário adjunto do Departamento de Estado para Assuntos Interamericanos, em 10/09/1956.

⁶⁰ Telegrama enviado da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 13/09/1956.

do CNPq na área nuclear, tendo como primeiro presidente, o almirante Octacílio Cunha (ANDRADE, 2006).

Logo após o estabelecimento das Diretrizes, era criado o Instituto de Energia Atômica (IEA), uma parceria entre o CNPq e a USP, onde seria instalado o reator norte-americano, resultado do programa Átomos para a Paz. As finalidades do IEA consistiam: “desenvolver pesquisas sobre a energia atômica para fins pacíficos; produzir radioisótopos; formar cientistas e técnicos; e estabelecer as bases e dados construtivos para protótipos de reatores” (ANDRADE, 2006, p. 98). Os entendimentos com a AEC para a construção de reatores de potência no Brasil levam à ampliação de um acordo já existente a esse respeito⁶¹. Mas, posteriormente, em telegrama enviado pelo Secretário de Estado à Embaixada norte-americana, Foster Dulles, os EUA decidem revisar todo o programa com o governo brasileiro, pois, segundo eles, o Brasil mostrava a intenção de cancelar o acordo de exploração⁶².

Todavia, as conversações entre os representantes brasileiros com as autoridades norte-americanas prosseguem a fim de dar continuidade às negociações que vinham sendo desenvolvidas. Sendo assim, o Embaixador brasileiro Amaral Peixoto, em conversa com Henry Holland, secretário adjunto do Departamento de Estado para Assuntos Interamericanos, na tentativa de minimizar as incertezas norte-americanas quanto às intenções do governo brasileiro, afirmava que o Brasil gostaria de estreitar as relações com os EUA. Por isso, recomendava: a) a retirada do cientista Dr. Bany da Souza Santos do programa sobre reator nuclear (a quem a AEC acreditava estar ligado com comunistas); b) o avanço do Brasil na conclusão dos acordos e; c) a negociação de novos acordos para substituir àqueles que haviam sido cancelados⁶³.

Sob um clima de desconfianças, Amaral Peixoto reitera o interesse do Brasil na preparação do reator de pesquisas em São Paulo, enquanto Dulles alerta que a colaboração dos EUA depende apenas das condições no Brasil para consecução do projeto⁶⁴. Mas, à medida que o debate na Câmara esquentava, maiores eram as desconfianças das autoridades norte-americanas. Um dos focos da suspeita era a figura de Renato Archer,

⁶¹ Documento enviado da Embaixada brasileira em Washington ao Ministro das Relações Exteriores, Jose Carlos Macedo Soares, em 09/05/1956.

⁶² Documento confidencial enviado pelo Secretário de Estado norte-americano, Foster Dulles, da embaixada do Rio de Janeiro para a embaixada em Lima, em 11/09/1956.

⁶³ Documento enviado pelo Secretário de Estado, Foster Dulles, à Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 14/09/1956.

⁶⁴ Documento enviado por Foster Dulles à Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 15/09/1956.

tido como um dos principais participantes do que os EUA denominavam de “campanha antiamericana”. Mesmo após Amaral Peixoto ter afirmado que o próprio Archer, havia se colocado amigavelmente à disposição dos EUA⁶⁵, a Embaixada norte-americana acreditava que o interesse de Archer estava relacionado à sua parceria com a Kennicott Cooper Corporation⁶⁶. Sobre esse aspecto, a Embaixada brasileira em Washington recebe das Embaixadas da França e da Inglaterra reivindicações da atuação de Renato Archer no Congresso brasileiro, sugerindo a visita do mesmo à AEC a fim de “sanar mal entendidos”⁶⁷.

Enquanto as negociações sobre o reator de pesquisas seguiam, a grande limitação correspondia às exportações dos materiais nucleares. Constatava o diplomata Maurice Bernbaum, a partir da declaração de Amaral Peixoto, que o Brasil só teria interesse em exportar, caso adquirisse vantagens no campo da energia atômica, tais como reatores atômicos. Segundo ele, essa barganha representava uma nova política das exportações desses materiais, mas que não se confundiria com uma mudança na cooperação com os EUA, pelo contrário⁶⁸. Entretanto, parece haver nos documentos trocados entre as autoridades norte-americanas um ressentimento com o Brasil, sentindo-se desprestigiadas com a postura brasileira, quando no momento em que os EUA foram criticados pela opinião pública do país⁶⁹.

O Embaixador Amaral Peixoto vinha tentando fazer concessões para que esses estranhamentos fossem dirimidos. Vale lembrar que o governo Kubitschek precisava dos investimentos norte-americanos para a consecução do Plano de Metas. Com isso, Peixoto se compromete, como presidente do PSD, a escrever uma carta aos principais membros do partido, pedindo a ressalva nos discursos do papel generoso e solidário dos EUA nas suas relações com o Brasil, principalmente quando a questão nuclear⁷⁰. O Embaixador ainda

⁶⁵ Documento enviado por Foster Dulles à Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 15/09/1956.

⁶⁶ Documento enviado da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro para o Departamento de Estado, em 18/09/1956.

⁶⁷ Documento enviado pelo Departamento de Estado à Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 18/09/1956.

⁶⁸ Documento enviado por Maurice M. Bernbaum a Roy R. Rubottom Jr, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Interamericanos em Washington, em 28/09/1956.

⁶⁹ Documento do Departamento de Estado, tendo como participantes Maurice Bernbaum, Ernest Siracusa e Conrad Wros, com cópia para a Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 16/10/1956.

⁷⁰ Documento do Departamento de Estado, tendo como participantes Maurice Bernbaum, Ernest Siracusa e Conrad Wrzos, com cópia para a Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, em 16/10/1956.

demonstra interesse no programa de prospecção de urânio, deixando em aberto à possibilidade de um novo acordo⁷¹.

Com tudo exposto, finalizamos esse capítulo com uma observação muito interessante feita por Weis (1993) a respeito da política externa do governo Kubitschek. Assim como Vargas, Juscelino Kubitschek delegou a seu Ministro das Relações Exteriores, José Carlos Macedo Soares, a autoridade para os problemas de política externa, principalmente quando se tratava de questões não previstas no Programa de Metas. Sendo assim, Macedo Soares, da mesma forma que João Neves da Fontoura, procurou fortalecer as relações com a Europa Ocidental e a América Latina, em especial o Cone Sul. Entretanto, o Presidente reteve o controle nas relações com os EUA. A importância de preservar essas relações se dava em razão da necessidade do investimento estrangeiro e da ajuda governamental para a estratégia de desenvolvimento econômico do Presidente. Por isso, escolhe como embaixador nos EUA, um aliado político muito próximo, genro de Getúlio Vargas, líder do PSD e governador do Rio de Janeiro, Ernani do Amaral Peixoto (WEIS, 1993).

Isso demonstra que os fatores domésticos interferem na política externa. A escolha de um indivíduo com influência doméstica, familiaridade com oficiais norte-americanos e atuação política de sua esposa, Alzira Vargas, como afirma Weis (1993), tornou Peixoto uma ótima escolha. Dessa forma, no próximo capítulo analisaremos mais detalhadamente a influência desses fatores domésticos, durante o período estudado, a fim de entendermos de que forma eles influenciaram na decisão pela CPI que, como vimos, foi um momento importante para política doméstica e, principalmente, para a política nuclear brasileira.

⁷¹ Documento enviado da Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro para o Departamento de Estado, em 21/12/1956.

Capítulo 4 – Análise do processo decisório e os impactos na política externa brasileira (1957-1959)

Formalmente, a chamada CPI da Energia Atômica é criada por meio do requerimento do deputado Armando Falcão, através da resolução nº 49 de 10/12/1956. No entanto, uma longa disputa de interesses se encontrava atrás do palco parlamentar. Com o objetivo de analisar como se deu o processo de tomada de decisão para a instauração da CPI da Energia Atômica e, por conseguinte, como esta decisão afetou ou não a política externa brasileira, utilizaremos o modelo teórico proposto por Margaret Hermann (2001). Apesar de não consistir propriamente em uma decisão de política externa, a decisão para a CPI parte da repercussão nacional dos documentos secretos trocados entre o Brasil e os EUA, pondo em discussão a política externa brasileira e as escolhas tomadas no âmbito da exploração dos minérios atômicos. Logo, se não é uma decisão de política externa, o seu conteúdo era de política externa.

O modelo teórico proposto por Margaret Hermann (2001) discorre sobre como as unidades de decisão moldam a política externa. Dessa forma, Hermann (2001) busca identificar sob quais condições teóricas cada dinâmica decisória é mais provável de ocorrer, especificando as variáveis de cada tipo de unidade de decisão. Partindo desse quadro teórico, nosso objetivo consiste em: 1) identificar as unidades de decisão; 2) como elas atuaram e; 3) como suas decisões influenciaram ou não na política externa brasileira.

Os *policymakers* percebem um problema de política externa quando: a) enxergam algo errado; b) que mereça atenção ou; c) mesmo uma oportunidade de ganho, no qual eles acreditam que podem ou precisam influenciar. Esses indivíduos possuem objetivos que buscam atingir durante sua administração, formando agendas de política externa. Entretanto, diante de um problema, advindo do ambiente doméstico ou internacional, muitas vezes têm suas prioridades confrontadas, podendo forçar a uma mudança em suas agendas (HERMANN, 2001).

Em nosso caso, a percepção do problema era sobre a política de exportações dos minerais atômicos que, a partir de 1945, resultariam nos acordos bilaterais com os EUA. Dessa forma, consistia na percepção de um problema no qual existia a possibilidade de ganho, ou seja, fosse através da exploração e/ou desenvolvimento da energia nuclear, o Brasil conseguiria atingir o desenvolvimento econômico.

Um ator que detinha uma agenda definida, por exemplo, era o CNPq. Desde sua criação, em 1951, tinha como competências: a promoção das atividades científicas e tecnológicas; o incentivo a pesquisas; a formação e aperfeiçoamento de pessoal; a cooperação e entendimento com outras instituições; o intercâmbio de informações técnico-científicas; a emissão de pareceres e; recomendar ao governo providências consideradas necessárias. Essa agenda do CNPq, em grande medida, orientou sua conduta desde então. Em matéria de energia atômica, o Conselho podia adotar medidas que julgasse necessárias e tinha o controle sob todas as atividades relacionadas à pesquisa e industrialização, incluindo, aquisição e transporte dos recursos⁷². Com isso, podemos dizer que o CNPq fazia parte do conjunto de *policymakers*.

Considerando que os problemas de política externa envolvem normalmente um conjunto de decisões, que põem em ação diferentes competências do governo, responsáveis ou influenciadoras na formulação da mesma, Hermann (2001) denomina essa sequência de decisões de “*occasion for decision*”. Estas correspondem ao momento em que os *policymakers* fazem uma escolha. Por conseguinte, como os problemas frequentemente incluem várias ocasiões para decisão, geralmente os mesmos indivíduos (*authoritative decision unit*) envolvidos nessas ocasiões permanecem, ao longo do tempo, participando destas. Mas os outros tipos de unidade de decisão também podem abordar essas ocasiões. Os tipos de ocasião para decisão, normalmente consistem: 1) quando se acredita que uma ação é necessária para o problema; 2) quando se busca possíveis soluções para o problema; 3) quando se tem que escolher entre propostas que devam ser adotadas para determinado aspecto do problema (HERMANN, 2001).

Assim, utilizando o mesmo critério que dividiu os capítulos do nosso trabalho, ou seja, os quatro Acordos Atômicos, analisaremos a sequência de tomada de decisões que levou à decisão final da CPI. Em outras palavras, cada um dos acordos consistirá em uma ocasião para decisão. Entendemos que os acordos atômicos foram de suma importância para as políticas nucleares adotadas pelos governos, refletindo, principalmente, conjunturas políticas e disputas de interesse nos contextos em que foram negociados. “Of interest is what precipitates a foreign policy decision and a particular decision unit taking action” (HERMANN, 2001, p. 52). Identificar esses interesses torna-se fundamental para a análise.

⁷² Lei nº 1.310 de 15 de Janeiro de 1951 (Criação do CNPq). Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/lei-1310>>. Acessado em: 15/01/15.

Em nosso caso, o tipo de questão que parece ter permeado as ocasiões para decisão, foi o último, pois segundo Hermann (2001), diferente dos demais (ligados mais com declarações políticas e amplas direções), envolve uma decisão estratégica, determinando uma escolha de ação e o comprometimento dos recursos. Se as nossas ocasiões para decisão consistem em negociações de acordos bilaterais, logo, encontramos escolhas que são tomadas e os recursos são comprometidos, ou seja, as areias monazíticas são exportadas. Seguiremos a sequência de decisões para analisar as ocasiões para decisão e verificar se estas correspondem ao tipo em que sugerimos, a fim de entender os processos que levam a escolha de políticas, objetivo da autora⁷³.

No contexto em que foi assinado o 1^a Acordo (1945), tivemos a assinatura do Programa de Cooperação para Prospecção dos Recursos Minerais com os EUA (1940), por meio do qual o Brasil forneceu informações geológicas a respeito das areias monazíticas. Posteriormente, durante o Acordo Relativo ao Fornecimento Recíproco de Materiais de Defesa e Informações sobre Defesa (1942), o governo assinalava uma cooperação militar em plena II Guerra Mundial, permitindo que contingentes norte-americanos se instalassem no Nordeste brasileiro, e depois, enviando a Força Expedicionária Brasileira à Itália. Como afirma Bandeira (1998) e Moura (1990), o interesse do Brasil não era a guerra, mas benefícios quanto à posição militar do Brasil na região. Queria fazer parte da nova ordem mundial que ia se estabelecendo, se não como um dos grandes, como um “Estados Unidos da América do Sul”. “Em outras palavras, o Brasil queria o posto de aspirante a cavaleiro da finança internacional, a posição de colônia privilegiada, que pagava, com a lealdade, o direito de importar capitais e de armar-se” (BANDEIRA, 1998, p. 236).

Além disso, os EUA haviam aumentado o crédito para o Brasil adquirir equipamentos militares. E outros projetos de industrialização estavam em negociação (BANDEIRA, 1998). Portanto, havia por parte do governo brasileiro, interesses em jogo que levaram à decisão do Acordo. Exportar as areias monazíticas era uma decisão estratégica para uma maior aproximação com os EUA, que se mostrava proveitosa nos campos militar e econômico. Essas vantagens beneficiavam, diretamente, setores das Forças Armadas e a burguesia nacional. Durante o Estado Novo, Vargas e as Forças Armadas atingem o ápice de sua influência política, fase que José Murilo de Carvalho (2005) chama de lua-de-mel. Nesse momento, “os militares se consolidaram como atores

⁷³ As alternativas de propostas que requerem uma escolha, veremos mais a frente, quando analisarmos as unidades de decisão com autoridade.

políticos assumindo, pelo lado político, a garantia da base social das elites tradicionais e, pelo lado econômico, a promoção dos interesses da burguesia industrial emergente” (CARVALHO, 2005, p. 110).

No 2º Acordo Atômico (1952) a conjuntura era diferente. A guerra havia acabado e os EUA assumiam uma nova condição de poder e o protagonismo no processo da construção da nova ordem (PECEQUILO, 2011). Pouco antes do acordo de 1952 ser assinado, vimos que o Brasil se mostrava interessado em cooperar militarmente com os EUA, diálogo este intermediado pelo Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura. Dessa forma, durante a IV Reunião de Consulta, os acordos bilaterais seguiram no plano econômico e militar. Em troca da garantia de suprimentos bélicos e o financiamento da industrialização dos minerais estratégicos e outros projetos propostos na Comissão Mista, o Brasil oferecia a exportação do manganês e das areias monazíticas (BANDEIRA, 1998). Por sua vez, os EUA pressionavam o governo brasileiro para enviar tropas ao conflito na Coreia, o que acabou vinculando essas negociações àquelas sobre o acordo militar (HIRST, 1990).

Logo, Vargas, a fim de ganhar tempo na questão da Coreia, negocia armamentos para as Forças Armadas, em troca das exportações dos minerais, resultando na renovação do acordo atômico. É importante observarmos que essa decisão do governo Vargas envolvia, no plano interno, a procura para manter laços de aliança com os militares, em um momento de “uma grave crise política e partidária” (D’ARAÚJO, 1992). Se por um lado, a negociação para suprimentos bélicos agradava ao militares, a recusa em enviar tropas para a Coreia era vista com bons olhos pelo setor nacionalista (CERVO & BUENO, 2002). Sendo assim, a decisão pelo 2º Acordo Atômico levou em consideração: estratégia política, para que o Brasil participasse mais ativamente na nova ordem, era preciso estar próximo aos EUA, mesmo que não tivesse atendido à solicitação norte-americana na questão da Coreia; econômica, tendo em vista os projetos de desenvolvimento e; militar, a fim de promover a cooperação militar entre os dois países. Portanto, acreditamos que o cálculo feito pelo governo brasileiro levou em conta muito mais fatores de ordem interna do que externa.

Por sua vez, o 3ª Acordo Atômico (1954), ou o chamado Acordo do Trigo, apesar de ter sido firmado durante o mesmo governo, se insere na conjuntura que irá marcar o fim do segundo governo Vargas. Com a denúncia do 2º Acordo, por parte dos EUA, cria-se um impasse, ameaçando a Orquima de entrar em bancarrota (BANDEIRA, 1994). O problema

era a renegociação do acordo de 1952. Podemos dizer que, em linhas gerais, os interesses dos EUA residiam: na cooperação entre Brasil, AEC e as empresas privadas; na exclusividade dos norte-americanos nas exportações dos minerais atômicos brasileiros e; na propagação do programa de energia nuclear para fins pacíficos. Vimos que o Senado norte-americano chega à conclusão de que as reservas na região estavam acabando e era preciso que o país estocasse esses recursos. Por essas razões, os EUA aceitam renegociar o acordo anterior.

Naquele momento, no plano doméstico, a política de conciliação com os interesses da UDN havia falhado, as tensões sociais cresciam, assim como os problemas econômicos. O governo adota a estratégia de nacionalismo econômico, causando estranhamentos com os EUA (SKIDMORE, 1982). Logo, quando Brasil e EUA negociam o 3º Acordo, Vargas aprovava o acordo na tentativa de minimizar tais estranhamentos com os norte-americanos em atividades dos setores econômicos (ANDRADE; 2006). Mais uma vez, comprometiam-se os recursos atômicos, por meio de uma decisão autoritária que, como veremos mais na frente, provocou a oposição ao acordo firmado por parte de outros *policymakers*.

Durante o 4º Acordo Atômico (1955), a proposta do governo Café Filho era para que os EUA comprassem toda a produção do urânio excedente. O problema era a produção excedente da empresa brasileira, a Orquima, cuja usina recém-instalada em São Paulo, não estava funcionando devido à falta de recursos orçamentários do CNPq para adquirir sua produção. Nesse momento há, oficialmente, um entendimento comum pelos *policymakers*, de maneira geral, sobre a necessidade do acordo (OLIVEIRA, 1999).

Nesse mesmo ano, a Conferência para Uso Pacífico da Energia Atômica ocorria para a propagação do programa norte-americano que já mencionamos, resultando na participação no Brasil no Programa Conjunto para o Reconhecimento do Urânio no Brasil e o Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica (ANDRADE, 2006). Nesse sentido, observa-se uma política externa que, semelhante ao governo Dutra, buscava barganhar no plano internacional, maior posição política. Vale lembrar que nesse contexto, aconteciam as primeiras reuniões para a criação da futura Agência Internacional de Energia Atômica e a orientação dada foi a de que se assegurasse ao Brasil uma posição relevante, tendo em vista seu potencial nuclear e histórico participativo em organizações multilaterais nesse âmbito.

Em linhas gerais, encontramos nas quatro ocasiões para decisão, os interesses do Brasil em exportar os recursos atômicos orbitando, principalmente entre: cooperação

militar, projetos de desenvolvimento e industrialização e status político no sistema internacional. Esse quadro reflete, em grande medida, os traços da política externa brasileira no período estudado, mas, principalmente, reflete também uma discussão interna, que coincide com a evolução da ciência e da tecnologia no país que caminhava para o desenvolvimento econômico. Portanto, recapitulando, vimos até agora: a) a decisão: que foi a instauração da CPI; b) o problema, que consiste na exportação dos minérios atômicos e; c) as ocasiões para decisão: os quatro acordos atômicos.

Analisar as ocasiões para decisão, de acordo com Hermann (2001), facilita examinarmos mais detalhadamente a sequência de decisões necessárias à resolução de determinado problema. Dessa forma, ao separar esses momentos, podemos reconstruir a sequência e identificar os atores envolvidos nas decisões e como estas interferiram no processo de tomada de decisão final. Contudo, à medida que os *policymakers* lidam com um problema de política externa, uma nova ocasião para decisão surge e ao reaplicar o quadro teórico proposto, podemos analisar se a unidade de decisão mudou ou algum aspecto do cenário dentro dela mudou (HERMANN, 2001). Analisaremos agora as unidades de decisão.

Uma vez reconhecido o problema, é preciso determinar quem toma uma decisão e como essa decisão irá afetar a política externa. Em um governo, os tomadores de decisão correspondem a um indivíduo ou um conjunto de indivíduos que detêm a capacidade de comprometer os recursos do governo em política externa e quando se defrontam com um problema, possuem autoridade para decidir um determinado curso de ação. A esse conjunto de tomadores de decisão, Hermann (2001) chama de “*authoritative decision unit*”. Assim, classifica em três tipos de unidades de decisão: a) *the powerful leader*; b) *the single group*; c) *the coalition of autonomous actors*. Ao se tomar uma decisão de política externa, cada um desses tipos pode ser envolvido. Esses grupos de atores também conseguem evitar que outras entidades dentro do governo assumam seus postos. A autora ainda alerta que a natureza do problema pode mudar a unidade de decisão, diferenciando, por exemplo, questões de importância vital para o país e questões mais técnicas (HERMANN, 2001)⁷⁴. Assim, define:

The basic point here is that for most foreign policy problems and occasions for decision, some person or collection of persons come together to authorize a

⁷⁴ Hermann (2001) ainda argumenta que em governos em que participam da política, várias organizações burocráticas, diferentes unidades de decisão devem ser envolvidas.

decision and constitute for that issue at that point in time the authoritative decision unit (HERMANN, 2001, p. 56).

Com isso, sua estratégia é identificar sob quais condições teóricas cada dinâmica decisória é mais provável de ocorrer, especificando as variáveis de cada tipo de unidade de decisão, ao lidar com determinado processo. Essa categorização é mutualmente exclusiva e exaustiva. Entender como essas diferentes unidades podem moldar a tomada de decisão em política externa em diferentes situações, questões e conjunturas políticas, é o objetivo desse quadro teórico. Segundo a autora, se soubermos como as decisões nesse âmbito são tomadas, obtemos informações sobre quais são as intenções e estratégias dos governos (HERMANN, 2001).

Seguindo o modelo teórico para identificarmos que tipo de unidade de decisão teve a autoridade para firmar o 1º Acordo Atômico, observamos que: uma vez percebido o problema, que era a proposta de exportar as areias monazíticas, formulada pelo Secretário de Estado norte-americano, ao chefe da delegação brasileira na Conferência de Chapultepec, o Ministro interino das Relações Exteriores, Leão Veloso (OLIVEIRA, 1999), não existia um único indivíduo como líder predominante, mas sim a emergência de um único grupo na posição para lidar com o problema: o Itamaraty. Assim sendo, a unidade de decisão nesse primeiro acordo foi o “*single group*”.

A predominância do *single group* ocorre a partir da interação entre pessoas que, coletivamente, chegam a uma decisão. Na existência de um grupo particular cuja responsabilidade é lidar com aquele tipo de ocasião enfrentado pelo governo, a unidade de decisão com autoridade é o *single group*, e não o *powerful leader* (HERMANN, 2001). Nesse sentido, identificamos no Itamaraty o grupo-chave na burocracia especializada em problemas de política externa. De acordo com a Constituição de 1946:

Art. 2º O Ministério das Relações Exteriores, chefiado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, é o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar a direção e assegurar a execução da política exterior do Brasil (DECRETO-LEI Nº 9.121, DE 3 DE ABRIL DE 1946).

A nosso ver, apesar do Presidente Vargas deter de certo personalismo em suas políticas (MOURA; 1990), em temas de política externa, consideramos a declaração de Roberto Campos (1994), citada no capítulo dois, sobre a postura de Vargas nesse âmbito, ou seja, este não participava ativamente de questões relacionadas à política externa, delegando à burocracia especializada a realização da tarefa, o Itamaraty. Além disso, o

diálogo para consecução do acordo ocorreu por meio da troca de notas entre o Itamaraty e a Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 10/07/1945 (OLIVEIRA, 1999). Vale lembrar ainda do Programa de Cooperação para Prospecção dos Recursos Minerais (1940) do Acordo Relativo ao Fornecimento Recíproco de Materiais de Defesa e Informações sobre Defesa (1942), ambos firmados com os EUA, por intermédio do MRE.

Se pensarmos nas ocasiões para decisão que levaram à decisão para instauração da CPI da Energia Atômica e questionarmos quais indivíduos detinha essa capacidade de decisão, observamos que o Itamaraty, ao longo do período que analisado, era uma das unidades de decisão que possuía a autoridade de empenhar os recursos da sociedade e escolher determinado curso de ação. No entanto, viu essa capacidade sendo compartilhada por outras burocracias governamentais, como o CNPq, que por sua vez, era responsável pelas atividades relacionadas à energia atômica, principalmente, as exportações. Além do Itamaraty, outros atores participaram do processo de tomada de decisão que culmina com a CPI, em 1956.

No 2º Acordo Atômico, encontramos diferentes atores autônomos que participam da ocasião para decisão. Assim, temos: a) agências burocráticas, como o CSN, o Itamaraty, o EMFA, o CNPq e a CEME; b) grupos de interesse, como os militares; c) líderes individuais, como Álvaro Alberto, João Neves da Fontoura, Raul Fernandes e o Deputado José Maria Crispim. Recapitulemos o que ocorre nesse momento. Após a assinatura do 1º Acordo, a Secretaria do CSN propõe ao Presidente Dutra ajustes ao acordo, mas nada acontece. Na ONU, Álvaro Alberto barganha as compensações específicas, a fim de que o governo brasileiro ganhasse com a transferência de tecnologia nuclear. A agenda do Almirante vira pauta da reunião do CSN que, unanimemente, aprova as orientações dadas àquela. No Congresso Nacional, a oposição à política de exportações das areias monazíticas, se exemplifica no projeto de lei contra as exportações, do Deputado José Maria Crispim.

Depois, quando os EUA tentam renovar o acordo, o CSN não permite. A solução encontrada pelo Itamaraty foi firmar um Acordo Administrativo com a Embaixada norte-americana. O Ministro Raul Fernandes tinha a intenção de pessoalmente propor ao Presidente Dutra, o monopólio dos recursos. Após a saída de Dutra, Vargas assume o poder e encontra os militares divididos entre nacionalistas e antinacionalistas. Seu ministro das relações exteriores, João Neves da Fontoura, defende uma maior concessão ao governo norte-americano, tendo em vista os interesses da política externa brasileira que vimos

anteriormente. Na ocasião da visita do presidente da AEC, Gordon Dean, Álvaro Alberto propõe uma possível agenda para discussão com os norte-americanos.

Finalmente, o CNPq é criado em 1951, projeto o qual vinha sendo encabeçado por indivíduos do setor militar, industrial, administrativo, científico e acadêmico, como Álvaro Alberto, que participara da “comissão dos notáveis” que formaria o anteprojeto para criação do Conselho (ANDRADE, 2006). O CNPq, então, monopoliza as exportações dos principais minérios em troca das compensações específicas. As normas haviam sido estabelecidas secretamente pelo CSN e pelo EMFA (BANDEIRA, 1994). Assim, possuía a capacidade de investir os recursos nas áreas que entendia ser necessárias. Como a criação do Conselho esbarrava na tentativa dos EUA em promover o 2º Acordo Atômico, João Neves da Fontoura propõe a criação da CEME, órgão que subordinado ao Itamaraty, assumia todas as atribuições do CNPq (ANDRADE, 2006).

Em resumo, temos a presença da *coalition of autonomous actors*, como unidade de decisão com autoridade. De acordo com Hermann (2001) essa coalizão existe quando duas ou mais entidades têm a capacidade de comprometer os recursos, mas apenas em concordância, podem alocar tais recursos. Na ocasião do 2º Acordo, de fato, não encontramos uma concordância entre as diferentes entidades políticas que compunham o processo decisório. Mas apesar do CNPq, liderado por Álvaro Alberto, não ter permitido a renovação do outro acordo, no momento da decisão, quem precisava estar em concordância era o Itamaraty e a CEME, e ambos estavam. O CNS, assim como o EMFA apoiava o CNPq.

Durante o 3º Acordo temos uma escolha entre as propostas defendidas por Álvaro Alberto que, junto à Secretaria Geral do CSN, reitera ao Itamaraty a necessidade de barganhar as compensações específicas e, ainda negocia com a AEC um programa de cooperação técnica. O CSN, junto com oficiais da Orquima, formula um projeto para construção de um reator e uma usina nuclear, já que esta empresa havia sido prejudicada com a denúncia dos EUA do acordo anterior. Dessa forma, Vargas aprova a viagem de Álvaro Alberto à Europa que, em busca de novas parcerias, firma um acordo com a Alemanha, mas acaba sendo interrompido. Entretanto, ao tentar renegociar o acordo, os EUA conseguem firmar o 3º Acordo Atômico, através, novamente, do Itamaraty, causando protesto do CNPq. Nessa ocasião, a unidade de decisão é o *single group*, sob a atuação do Itamaraty, em razão das mesmas justificativas que apontamos durante a realização do 1º

Acordo, ou seja, mesmo com a aprovação de Vargas para firmar novas parcerias, a decisão final partiu do Itamaraty, com o aval do Presidente, dias antes de sua morte.

No último acordo encontramos novamente a emergência do *single group*. Dessa vez, o grupo que compunha o governo Café Filho era formado: pelo próprio Presidente, pelo general Juarez Távora, chefe da Casa Militar, e pelo Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes. Como vimos nos documentos citamos, Juarez Távora decide participar pessoalmente nas negociações com a Embaixada dos EUA, trocando correspondências que viraram, inclusive, objeto de discussão durante a CPI da Energia Atômica, dado o seu caráter secreto e o comprometimento dos recursos envolvidos. Apesar de não ser um *powerful leader*, Távora representava um grupo que possuía a mesma linha de orientação, ou seja, alinhamento incondicional aos EUA. O próprio também liderava a corrente que pressionava politicamente Álvaro Alberto (ANDRADE, 2006). Por conseguinte, esse entendimento facilitou a conformidade na decisão pelo *single group* para o estabelecimento do 4º Acordo Atômico.

É interesse notar que em nenhuma das ocasiões para decisão encontramos a figura do *powerful leader*, como a unidade decisão predominante, uma vez que não havia um líder que retivesse a habilidade de fazer as escolhas de acordo com suas preferências. As condições para emergência dessa figura correspondem: na presença de regimes que possuem um líder dotado de autoridade para comprometer os recursos, diante de problemas de política externa; quando a estrutura governamental responsável pela política externa é organizada hierarquicamente e o líder é responsável por qualquer decisão tomada e; quando o líder tem um interesse particular em determinado assunto⁷⁵ (HERMANN, 2001). Apesar de o Presidente da República, de acordo com a Constituição de 1946, ser o responsável por “manter relações com Estados estrangeiros”⁷⁶, em nenhuma dessas condições encontramos esses indivíduos assumindo a frente dos problemas relacionados à energia atômica.

No quadro teórico de unidades de decisão, existem dois tipos de resultados: o “*process outcomes*” e o “*substantive outcomes*”. Os primeiros correspondem às posições que prevaleceram na decisão final e o resultado a que este processo decisório chegou. Os

⁷⁵ Esta última condição, é o caso, citado pela própria autora, do presidente norte-americano Dwight Eisenhower, que por deter interesse particular na questão nuclear, através do desenvolvimento do uso pacífico da energia atômica, assumiu o comando de todas as decisões do governo norte-americano, relacionadas a esse assunto (HERMANN, 2001).

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Artigo 87; inciso VI.

segundos são as ações de política externa tomadas pelo governo, quando decide o que fazer diante de uma ocasião para decisão (HERMANN, 2001).

No processo de tomada de decisão, seis resultados são possíveis: a) a posição de uma parte prevalece; b) concordância; c) consenso; d) *lopsided compromise*; e) impasse e; f) ação simbólica fragmentada. Esses resultados do processo nos fornecem a probabilidade de termos um determinado resultado na decisão. Contudo, podemos perceber que os membros das unidades de decisão recebem *payoffs* simétricos ou assimétricos, dependendo do resultado do processo decisório. Por exemplo, na presença de situações de impasse, consenso e concordância, os membros são tratados de maneira similar, pois mesmo se nenhuma decisão é tomada (impasse), todos têm o mesmo resultado, ou seja, os *payoffs* são simétricos. Mas, no caso da posição de uma parte prevalecer, um *lopsided compromise* ou um impasse no qual as partes não podem discordar, encontramos *payoffs* assimétricos, ou seja, enquanto alguns membros da unidade de decisão ganham, os outros perdem. Saber se os resultados do processo são ou não simétricos nos ajuda a entender a instabilidade do resultado, pois quanto mais assimétrico, maior a probabilidade daquela decisão ser revista posteriormente (HERMANN, 2001).

Nas ocasiões para decisão presentes no trabalho, identificamos no leque de preferências representadas na decisão e na distribuição dos *payoffs* as seguintes classificações para os acordos atômicos. No 1º Acordo temos a prevalência da posição de uma parte, o Itamaraty (*single group*), uma vez que, assume a frente da decisão, por meio da troca de notas com a Embaixada norte-americana, e os outros atores não poderiam intervir. Da mesma forma, encontramos no 3º Acordo, pois encontramos por um lado, o Almirante Álvaro Alberto defendendo, junto à Secretaria Geral do CSN, a necessidade do Brasil barganhar as compensações específicas, buscando, inclusive, na Alemanha novas parcerias para consecução dos objetivos do CNPq. Por outro temos o Itamaraty negociando o acordo, sem as compensações específicas.

Já no 2º Acordo temos diferentes atores participando do processo decisório, compondo uma unidade de decisão com autoridade, uma coalizão de atores autônomos. Como resultado, observamos uma ação simbólica fragmentada, pois esta consiste em um ponto de impasse, no qual cada membro da unidade de decisão busca agir por conta própria e/ou se mostra insatisfeito com o comportamento dos demais (HERMANN, 2001). Dessa forma, o Itamaraty age sozinho ao firmar um Acordo Administrativo com a Embaixada dos EUA; o Ministro Raul Fernandes tenta influenciar o Presidente; o próprio Álvaro Alberto

propõe uma agenda provisória na visita do presidente da AEC; o CNPq é criado e; no ano seguinte, a CEME é criada a fim de concorrer com o Conselho. Portanto, cada ator acaba tomando iniciativas próprias a fim de conseguir firmar o 2º Acordo, conforme seus interesses.

Por último, no 4ª Acordo temos o que Hermann (2001) chama de *lopsided compromise*, ou seja, as preferências de uma parte prevaleceram, mas para que o processo decisório caminhasse, foi preciso ceder um pouco dos seus interesses. Nesse caso, dado o problema da produção excedente da empresa brasileira Orquima e à falta de recursos orçamentários do CNPq para adquirir sua produção, há, oficialmente, um entendimento comum pelos *policymakers*, de maneira geral, sobre a necessidade do acordo (OLIVEIRA, 1999). Contudo, o CNPq modifica a proposta original sobre a quantidade de produtos que seriam exportados, sendo depois aprovado pelo Ministro das Relações Exteriores, José Carlos Macedo Soares (GUILHERME, 1957). Portanto, o Itamaraty cede um pouco para que o acordo fosse firmado.

Após toda a análise do processo decisório, destacamos que em todos os resultados do processo, encontramos uma distribuição de *payoffs* assimétrica entre os membros das unidades de decisão com autoridade em cada ocasião para decisão: a posição de uma parte prevalece, *lopsided compromise* e ação simbólica fragmentada. Isso significa que em razão de apenas alguns participantes se beneficiar no processo, ou seja, apenas uma parcela dos indivíduos tem seus interesses atendidos, o resultado dessas decisões torna-se mais instável, pois existe uma maior possibilidade daquelas decisões serem revistas (HERMANN, 2001). Por este motivo, concluímos que a decisão para instauração da CPI da Energia Atômica ocorre devido ao interesse por parte de outros atores de rever os últimos rumos tomados pela política nuclear brasileira que vinha sendo desenvolvida. Dessa forma,

os conflitos de interesse polarizados entre o CNPq e o Ministério das Relações Exteriores, como entre as correntes do pensamento econômico simplificada e denominada “desenvolvimentista nacionalista” e “desenvolvimentista não nacionalista” (Bielschowsky, 1988), deram origem a denúncias na imprensa e a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que culminou com o episódio dos documentos apócrifos (ANDRADE, SANTOS, 2013, p. 115).

Segundo Andrade & Santos (2013) os órgãos que exerciam de fato a autoridade nas decisões que seriam implantadas, eram: o CSN, o EMFA e o MRE. Dentre eles, o MRE ainda se sobressai devido ao “grau de autonomia e a superior capacidade de articulação do

Itamaraty, o palácio símbolo das relações internacionais brasileiras” (ANDRADE & SANTOS, 2013, p. 116). Podemos constatar essa afirmação a partir do que vimos nesse capítulo, durante os processos decisórios para a consecução dos Acordos Atômicos, ou seja, o Itamaraty exerceu, majoritariamente, a autoridade em decidir problemas referentes à energia atômica. Dessa forma, no momento que leva à decisão para a CPI, encontramos alguns atores que, insatisfeitos com os resultados da política escolhida pelo Itamaraty, irão influenciar na decisão. Exemplo disso é o CNPq e o CSN (ANDRADE & SANTOS, 2013).

O CSN era contrário, por exemplo, à exportação da monazita, pois dela se extraía o óxido de tório que, apesar de não ser fissionável, era fundamental para a construção, no futuro, de reatores super-regeneradores, interesse também dos norte-americanos. Da mesma forma quanto ao tamanho das reservas brasileiras de minerais radioativos que, por ser desconhecido, era mais um motivo para defender os minerais estratégicos. Aliás, fora o próprio CSN que suspende, com autorização do presidente, as vendas do tório aos EUA. Outra preocupação era quanto à escolha do combustível nuclear que seria utilizado nos reatores construídos no Brasil (ANDRADE & SANTOS, 2013):

[...] uma vez que havia várias alternativas: urânio enriquecido (com total dependência dos Estados Unidos); urânio natural (opção do Canadá e, mais tarde, da Argentina); e, ainda, o aproveitamento do plutônio produzido em reator em uma segunda linha de reatores funcionando no ciclo tório-plutônio e tório-urânio²³³ (ANDRADE, 2010, p. 132-135, 139 *apud* ANDRADE & SANTOS, 2013).

Pouco antes da nomeação da Comissão Especial, o EMFA se mostra, ao Presidente, contrário a respeito do Acordo de Cooperação para Uso Civil da Energia Atômica (1955) e também à exportação de toneladas de óxido de tório aos Estados Unidos, a qual fora aprovada pela CEME. Considera-se que a aliança entre Kubitschek e um grupo de militares com interesse em controlar o setor nuclear, resultou na criação da CNEN, no momento de crise (ANDRADE, SANTOS, 2009). Dessa forma, apesar de não podermos ligar diretamente a decisão para CPI, com alguma intervenção do CSN e do EMFA, concluímos que existe ao menos uma relação de influência, pois ambos os órgãos estavam insatisfeitos com os acordos firmados em 1955.

Entre as conclusões a que chegaram a Comissão Parlamentar de Inquérito, propõem ao Conselho Nacional a formulação de uma legislação específica sobre energia atômica que previsse, por exemplo: a formação de técnicos e cientistas; a promoção da prospecção

a pesquisa; um sistema de fiscalização; o monopólio estatal do comércio interno e externo dos recursos atômicos, da pesquisa e lavra de jazidas litorâneas e das indústrias de separação de isótopos radioativos; a proibição da exportação dos minérios atômicos até se ter uma avaliação das reservas existentes (SALLES, 1959). No que competisse às exportações, estas deveriam obedecer aos seguintes critérios:

- 1- A exportação será efetuada mediante Acordos ouvidos a Comissão de Energia Atômica e o Conselho de Segurança Nacional e aprovado pelo Congresso.
- 2- O preço estabelecido deverá levar em consideração o valor intrínseco do material.
- 3- Deverá ser atendido o princípio das compensações específicas no setor atômico.
- 4- O material deve ser exportado no mais alto grau de beneficiamento possível (SALLES, 1959, p. 188).

Além disso, propunha a aprovação do princípio contido nas Diretrizes para uma Política de Energia Atômica. Este princípio orientava a política externa brasileira a uma diversificação de parcerias que muito mais beneficiasse o Brasil (SALLES, 1959). Em outras palavras, essas Diretrizes, que haviam sido solicitadas pelo presidente Kubitschek, já revelavam uma mudança na política externa, não apenas no âmbito nuclear, pois como vimos, o governo Juscelino tomará iniciativas de caráter multilateral, como a Operação Pan-Americana, apesar de ter retido as negociações com os EUA. Foi, aliás, o próprio presidente que, desconhecendo o acordo informalmente acertado pelo Itamaraty (confessado por Edmundo Barbosa da Silva), ao tomar conhecimento deste, ordena a divulgação dos chamados documentos secretos, encarregados à análise de Renato Archer que, como sabemos, origina a CPI.

Interessante notarmos, nas conclusões da CPI, a importância em se atribuir ao Congresso Nacional, também uma maior participação no processo decisório quanto à matéria da energia atômica, ao vincular as exportações à sua aprovação. O Congresso, por sua vez, também deteve um papel relevante durante todo o processo decisório, desde o projeto de lei criado pelo deputado José Maria Crispim, em 1947, contra as exportações da monazita. Outro deputado que protagonizou a discussão para a CPI foi Vieira de Melo. Líder da maioria na Câmara dos Deputados Vieira de Melo expõe – durante o discurso de Renato Archer – uma carta enviada a ele pelo general Juarez Távora sobre a exportação dos minérios atômicos a fim de esclarecer sua participação. Nesta, o general admite que

quando chefe do Gabinete Militar e secretário geral do CSN, no governo Café Filho, tomou providências “preliminares”, tais como sugerir ao Ministro Raul Fernandes, obter declaração oficial do governo dos EUA sobre seus interesses, como vimos no capítulo anterior (SALLES, 1959). A exposição dessa carta agregou aos depoimentos recolhidos pela Comissão, a participação do general nos documentos secretos.

Nesse mesmo ano, Vieira de Melo havia discursado sobre a política externa brasileira, na qual a criticara quanto ao alinhamento aos EUA, da mesma forma que a política norte-americana para a América Latina⁷⁷. Por conseguinte, o deputado entendia como fraca a posição do Itamaraty⁷⁸. A embaixada norte-americana interpretou o discurso como uma visão extremada que refletia a ala mais jovem do PSD, mas que não era compartilhada por Kubitschek e outros da ala mais conservadora. Além disso, os representantes norte-americanos observavam o crescimento da ideia do aumento da importância do Brasil no cenário internacional, assim como um interesse público maior nessas questões. *“Many people, who are not ultra-nationalists or commies, feel that Brazil “has come of age and should conduct its foreign policy on the basis of an independent determination of its own best interests”*⁷⁹.

Por fim, cabe questionar se, durante o processo de investigação da Comissão Parlamentar, encontramos não mudanças, devido ao curto período de tempo, mas modificações ou mudanças de foco nas escolhas de política externa no âmbito nuclear até o fim do governo Kubitschek.

No início de 1957, a cooperação Brasil-EUA caminhava a passos lentos. Sobre o reator de pesquisa, estava pendente ainda um contrato de arrendamento, que seria feito pelos EUA, do combustível nuclear para alimentar o reator. A respeito dos reatores de potência, os EUA também não haviam respondido à contraproposta formulada pela Embaixada brasileira. Em reunião com outros embaixadores da OEA, Argentina e México propõem a criação e o financiamento de centros regionais de energia atômica. Para o Embaixador brasileiro, Amaral Peixoto, a Argentina queria disputar com o Brasil a posição de país mais avançado no campo da energia atômica da América Latina. Contudo, o Brasil deveria defender sua posição, em razão: a) assegurar um lugar na Junta de Governadores

⁷⁷ Documento enviado da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 12/07/1956.

⁷⁸ Documento enviado da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 18/07/1956.

⁷⁹ Documento enviado da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 15/07/1956.

da Agência Internacional; b) obter a criação de um centro regional da Agência; c) obter a instalação de um centro, criado talvez pela OEA; d) atrair investimentos estrangeiros na construção de reatores de potência e; e) expandir a política de intercâmbio cultural⁸⁰. O Brasil acompanhava de perto os avanços de o programa nuclear argentino, tendo conhecimento da fase de realização experimental deste, assim como da compra de equipamento alemão e de acordo com a Inglaterra, para recebimento de Harwell, isótopos radioativos que vinham sendo usados na medicina⁸¹.

A questão das manifestações contra os EUA continuam no Brasil, preocupando as autoridades norte-americanas. Lembremos que estamos durante as investigações da CPI. Sendo assim, a AEC pede para a embaixada norte-americana observar se o suposto sentimento antiamericano, denunciado por Max White, realmente está acontecendo no Brasil e se atingiu tamanha proporção que pudesse prejudicar as negociações com o governo brasileiro, no campo da energia atômica, ou mesmo nas relações diplomáticas em geral. Para White, a cooperação com o Brasil gerava aspectos positivos, assim como aspectos negativos, a exemplo desse momento de reação desfavorável aos EUA, da imprensa brasileira⁸².

O acordo sobre prospecção de urânio, segundo o Almirante Strauss, estava dependendo da liberação de verbas que a AEC estava disputando no Congresso norte-americano⁸³. Contudo, quando o Almirante Cunha, presidente da CNEN e os representantes da AEC estão negociando a renovação do acordo de prospecção, o Almirante propõe a mudança de uma das cláusulas do acordo, que iria prever, ao invés de um controle indireto dos EUA sobre as reservas de urânio, uma cláusula substitutiva na qual todas as vezes que o Brasil desejasse vender urânio no mercado internacional, os EUA teriam a preferência. Como essa mudança precisava da aprovação da AEC, a solução temporária encontrada foi estender o acordo atual, no prazo máximo do final de 1957⁸⁴.

Da mesma forma ocorreu sobre a provisão de combustíveis para os reatores, ocasião em que o Almirante Cunha negocia mudanças no acordo, ficando a cargo da AEC

⁸⁰ Documento enviado por Amaral Peixoto, da Embaixada brasileira em Washington ao Ministério das Relações Exteriores, em 23/01/1957.

⁸¹ Documento enviado do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada do Brasil em Washington, em 15/05/1957.

⁸² Memorando confidencial do Departamento de Estado, em 31/01/1957.

⁸³ Documento enviado pelo Embaixador brasileiro nos EUA, Amaral Peixoto, ao Ministério das Relações Exteriores, em 22/04/1957.

⁸⁴ Documento enviado do embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Briggs, ao Departamento de Estado, em 27/05/1957.

a decisão da mudança.⁸⁵ Entretanto, mais uma vez, Dulles intervêm, afirmando que em razão do Brasil insistir na alteração do acordo para aumento da disponibilidade de combustível, no caso de planos de reatores adicionais, as negociações se encontravam em um impasse, pois nem nos acordos com os países europeus essa disposição havia sido incluída⁸⁶. A Itália havia proposto uma modificação de cláusula semelhante a do Brasil. Mas, o interesse dos EUA era em acordos bilaterais, não em acordos de natureza provisória, pois estes poderiam ficar em jurisdição da Euratom⁸⁷. Mesmo assim, os EUA conseguem firmar com os países europeus, resolução através de trocas de notas, mas o Brasil, dada sua situação interna, permanecia irredutível⁸⁸.

A situação interna no Brasil se mostrava relevante para as negociações com os EUA, pois, segundo relata a embaixada norte-americana, naqueles termos, o acordo seria atacado pela oposição nacionalista, que exercia influência na opinião pública. Sendo assim, na impossibilidade de mudanças no acordo, o preferível para o governo brasileiro seria finalizar as negociações⁸⁹. Observava-se também que o Almirante Cunha sofria a pressão para negociar um acordo visto domesticamente como mais proveitoso, pois, caso contrário, sua influência poderia ser diminuída⁹⁰. Edmundo Barbosa da Silva, Ministro Interino do MRE, pede ao Departamento de Estado acesso ao telegrama enviado ao Almirante Cunha, no qual os EUA propunham a troca de notas. Ainda ressalta que a aprovação do acordo e a troca de notas teriam que ser expostos no Congresso Nacional para satisfazer a opinião pública⁹¹.

A AEC faz uma contraproposta na qual um dos dois artigos discutidos, correspondia à sugestão do Brasil, ou seja, incluíam-se relatórios que seriam apresentados pelos dois Chefes do Grupo, por meio de ofício assinado por ambos. O outro artigo, apesar de modificado, continua atribuindo vantagens aos EUA na produção uranífera brasileira⁹². Ao final do ano de 1957, o Acordo Misto para Prospecção de Urânio no Brasil era

⁸⁵ Documento do embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Briggs, ao Departamento de Estado, em 27/05/1957.

⁸⁶ Documento enviado pelo Secretário de Estado dos EUA, Dulles, à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 11/06/1957.

⁸⁷ Documento enviado pelo deputado pelo Departamento de Estado, em 13/06/1957.

⁸⁸ Documento enviado pelo Secretário de Estado dos EUA, Dulles, à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 22/06/1957.

⁸⁹ Documento enviado pelo embaixador norte-americano, Briggs, ao Departamento de Estado, em 13/06/1957.

⁹⁰ Documento enviado pelo deputado pelo Departamento de Estado, em 13/06/1957.

⁹¹ Documento enviado da embaixada dos EUA no Rio de Janeiro à Secretaria de Estado, em 27/06/1957.

⁹² Documento enviado pelo embaixador brasileiro, Amaral Peixoto, ao Ministério das Relações Exteriores, em 28/06/1957.

concluído, através do qual se substituía o acordo de 1955⁹³. Em julho daquele ano, o Brasil assinava o acordo Átomos para Paz, no qual previa a instalação de um maior número de reatores experimentais de potência, reatores de potência e reatores de potência para fins de demonstração⁹⁴.

Com tudo exposto, vemos que a política nuclear sobre as exportações dos minerais atômicos, não foi alterada em sua essência (ANDRADE, 2006). A grande barreira nos meses que seguem à criação da CPI da Energia Atômica era a repercussão na imprensa e opinião pública brasileira. Dessa forma, permaneceu a dependência do Brasil aos EUA no setor nuclear até meados de 1961 (ANDRADE, 2012). As últimas negociações da década de 1950 corresponderam à instalação de reatores de pesquisa; à prospecção de urânio, que por sua vez, forneceu a preferência aos EUA na venda do urânio brasileiro, não mudando muito o cenário visto nas negociações até então e; aos combustíveis para os reatores, que consistiam em mais uma forma das empresas norte-americanas apenas venderem seus produtos. Ou seja, compravam-se os reatores e os combustíveis que fariam os reatores funcionar.

Para o sucesso do programa desenvolvimentista do governo Kubitschek, o estímulo ao capital estrangeiro para a instalação de indústrias modernas, deixava em segundo plano o desenvolvimento da ciência e tecnologia no país. O orçamento do CNPq havia sido reduzido e os recursos para a pesquisa científica e qualificação de pessoal não eram as prioridades. Dessa forma, as empresas que se instalavam no Brasil possuíam seus projetos tecnológicos prontos, só necessitando do trabalho técnico nas fábricas (ANDRADE, 2006). Repetia-se, assim, o grande problema da transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para os países detentores de importantes fontes de matérias-primas. Na década de 1950, o Brasil buscava superar o atraso econômico e atingir seu desenvolvimento e à medida que o capitalismo se expandia, crescia a influência dos EUA na sociedade brasileira. Chegava ao apogeu a geração Coca-Cola, o uso do *blue jeans* se generalizava, o *jazz* e o *rock-and-roll* substituíam o samba (BANDEIRA, 1998).

⁹³ Documento enviado pelo Departamento de Estado à embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 26/12/1957.

⁹⁴ Cronologia CNEN. Documento enviado pelo embaixador do Brasil em Washington ao MRE, em 31/07/1957.

Conclusão

Ao longo do trabalho, pudemos observar as principais discussões que permearam o curso da política nuclear brasileira. Desde as primeiras pesquisas nas universidades aos firmamentos dos acordos atômicos, o Brasil buscou se inserir no cenário internacional e tirar proveito dos avanços da tecnologia nuclear que atraíam a cobiça do mundo que assistira às explosões em Hiroshima e Nagasaki. Uma nova ordem internacional se estabelecia, ao final das guerras mundiais, na qual os Estados Unidos era um país preponderante político, econômico e naquele momento, mais do que nunca, militarmente.

Com isso, os primeiros diálogos entre Brasil e Estados Unidos são estabelecidos, baseados no fornecimento das areias monazíticas. Entretanto, após o 1º Acordo Atômico, encontramos a exposição de divergências entre os grupos que compunham o poder que, mais tarde, tornam-se ainda mais evidentes, principalmente após a criação do Conselho Nacional de Pesquisas. Em meio às diferentes percepções e interesses que vão se organizando a fim de influenciar nas decisões sobre a questão nuclear, outras cisões ocorrem no âmbito doméstico, como a discussão sobre a orientação político-ideológica que divide os militares.

Dessa forma, percebemos o quanto o ambiente doméstico vai aos poucos influenciando nas decisões da política nuclear, em especial, nas relações bilaterais com os Estados Unidos. A formulação da política externa, tradicionalmente de competência do Ministério das Relações Exteriores, precisa então levar em conta as pressões internas que contextualizam os governos de Dutra, Vargas, Café Filho e Kubitschek. Ao mesmo tempo, outros órgãos burocráticos vão assumindo a responsabilidade das atividades referentes à questão nuclear, forçando uma espécie de “abertura” da política externa brasileira.

O momento de transição política e a conformação de forças no governo Café Filho permite ações unilaterais e autônomas, por parte de autoridades brasileiras que decidem assumir a frente das negociações a respeito das exportações dos recursos físséis. A partir dessas ações, assinam-se documentos secretos trocados entre as autoridades brasileiras e a Embaixada norte-americana, que culminam com a divulgação destes no Congresso Nacional. O resultado é a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na qual, muito mais do que expor as decisões tomadas a favor dos acordos atômicos desfavoráveis ao Brasil, traçava orientações para a política nuclear e a política externa brasileira. A busca

por uma maior diversificação nas parceiras comerciais, por exemplo, irá marcar governos posteriores.

Ainda mais interessante é a própria contextualização do período tratado, majoritariamente, a década de 1950, pois nesse momento a reorientação da política externa norte-americana, deixando à margem a América Latina, provoca profundos descontentamentos no Brasil, desenvolvendo um sentimento de antiamericanismo contemporâneo ao debate no Congresso Nacional e as investigações da chamada CPI da Energia Atômica. O Brasil havia mudado; se industrializara e se urbanizara e agora caminhava em busca do desenvolvimento econômico.

Sendo assim, as “compensações específicas” barganhadas por Álvaro Alberto representavam para aqueles setores a seu favor, uma oportunidade de criar e solidificar uma indústria nuclear brasileira, na qual não apenas se extrairia os minérios atômicos, como também os tornaria em manufatura. Ao contrário do que vimos ao final da década, ao invés de importar reatores de pesquisa e também o combustível que os alimentaria, era preciso dominar a tecnologia a fim de alcançar uma produção brasileira. Durante alguns anos, essa demanda do Brasil era obstruída pela lei norte-americana que proibia a transferência de informações a outros países. Mas mesmo após sua modificação, a política dos EUA não muda. O desenvolvimento da questão nuclear acompanhou e, muitas vezes, se misturava com o crescimento da ciência e tecnologia.

Tendo visto historicamente quais foram os passos escolhidos no curso da política nuclear, e ao mesmo tempo, buscando traçar alguns pontos a serem observados, em outros níveis de análise, chegamos ao fim do trabalho propondo uma análise do processo decisório que culmina com a decisão para instauração da CPI da Energia Atômica. A partir do quadro teórico formulado por Margaret Hermann (2001) a respeito das unidades de decisão, identificamos: a) o problema envolvido, que consistia nas exportações dos recursos atômicos; b) as unidades de decisão e como elas atuaram, ou seja, o Itamaraty, o Conselho Nacional de Pesquisas, o Conselho de Segurança Nacional, o Estado-Maior das Forças Armadas e; c) como que essas unidades influenciaram na política externa. Dessa forma, com o auxílio da literatura e da documentação primária referente às correspondências trocadas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Departamento de Estado norte-americano, através de suas respectivas embaixadas, constatamos que durante o processo de investigação da CPI, pouca ou nenhuma mudança nas escolhas adotadas para a questão nuclear foi tomada.

Por fim, este trabalho teve o objetivo de contribuir para o debate sobre as origens da política nuclear brasileira, tendo como diferencial uma abordagem da Análise de Política Externa e a utilização de documentação primária a fim de analisar o processo decisório envolvido no gerenciamento dos recursos atômicos. Certamente esse início dos acordos e discussões no Brasil influenciou, mais tarde, a formulação de uma agenda nuclear, já ensaiada no governo Kubitschek, mas consolidada, por exemplo, no Programa Nuclear Brasileiro durante o governo Geisel, no qual diretrizes eram traçadas de antemão. Assim, o trabalho abre margem para estudos posteriores que possam comparar esse período inicial com os governos subsequentes ou até mesmo avaliar em que medida as posições conformadas nesse momento refletiram no futuro da política nuclear.

Referências Bibliográficas

Livros

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. **A opção nuclear: 50 anos rumo à autonomia**. Rio de Janeiro: Editora MAST, 2006.

BANDEIRA, Moniz. **O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil: As Relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)**. São Paulo: Editora Ensaio, 1994.

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: I. Presença dos EUA no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.121, de 3 de abril de 1946.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Artigo 87; inciso IV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acessado em: 11/12/2014.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2005.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política.** 2ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1992.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 13ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GUILHERME, Olympio. **O Brasil e a era atômica.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1957.

HIRST, Mônica. **O Pragmatismo Impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954).** Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory.** Rowman & Littlefield Press, 2013.

MINGST, Karen. **Princípios de Relações Internacionais.** 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOURA, Gerson. **O Alinhamento Sem Recompensa: a política externa do governo Dutra.** Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

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

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Os descaminhos do Brasil nuclear.** Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1999.

PÉCAUT, Daniel. **Os Intelectuais e a Política no Brasil – entre o povo e a nação.** São Paulo: Editora Ática, 1990.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos EUA: continuidade ou mudança.** 4ª edição. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011.

PEIXOTO, Antônio Carlos. **O Clube Militar e os confrontos no seio das forças armadas (1945-1964).** In: ROUQUIÉ, Alain (Org). Os Partidos Militares no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

ROCHA FILHO, Alvaro; GARCIA, João Carlos Vitor (Orgs). **Renato Archer: energia atômica, soberania e desenvolvimento: depoimento.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2006.

ROSA, Luiz Pinguelli. **Da gênese da bomba à política nuclear brasileira.** In: HERRERA, Amílcar; ARNT, Ricardo. O Armamentismo e o Brasil: a guerra deles. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SALLES, Dagoberto. **Energia Atômica: Um Inquérito que Abalou o Brasil.** São Paulo: Editora Fulgor, 1958.

SILVA, Alexandra de Mello e. **A política externa de JK: a Operação Pan-Americana.** Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1992.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo.** 10ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

WEIS, Michael. **Cold warriors and coups d'état: Brazilian-American relations, 1945-1964.** University of New Mexico Press, 1993.

Artigos, teses e dissertações

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. **Átomos na política internacional.** Revista CTS, v. 7, n. 21, 2012, p. 113-140.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. **A criação da CNEN no contexto do governo JK**. *Parc. Estrat. Brasília*, v. 14, n. 29, 2009, p. 225-236.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. **A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960**. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum.*, Belém, v. 8, n. 1, 2013, p. 113-128.

DAWOOD, Layla; HERZ, Mônica. **Nuclear governance in Latin America**. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 2, p. 497-535, 2013.

FARNHAM, Barbara. **Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making**. *Political Psychology*, v. 25, n. 3, 2004, p. 441-463.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. **O Antiamericanismo de Cátedra: Desenvolvimento e Nacionalismo no Brasil na década de 1950**. 2012. 228p. Tese de doutorado – Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2012. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Orientador: Professor Dr. Antônio Carlos Lessa.

HERMANN, Charles F. **Changing course: when governments choose to redirect foreign policy**. *International Studies Quarterly*, 1990, p. 3-21.

HERMANN, Margaret G. **How decision units shape foreign policy: A theoretical framework**. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, 2001, p. 47-81.

LOPES, Dawisson Belém. **Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: Uma Narrativa Faoriana sobre a Produção da Política Externa Brasileira**. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 481-516, 2014.

SANTOS, Tatiana Lopes dos. **Os militares e a política nuclear brasileira**. In: XIII Encontro de História Anpuh-Rio, 2008. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212880733_ARQUIVO_Osmilitareseapoliticanuclearbrasileira.pdf>. Acessado em: 30/11/2014.

SANTOS, Tomé Sudário Gomes Ferraz dos. **A política nuclear brasileira até 1964**. 2007. 77p. Dissertação de Mestrado – PUC-SP. São Paulo, 2007. Programa: História da Ciência. Orientadora: Profa. Dra. Lilian Al-Chueyr Pereira Martins.

VASCONCELOS, Mari Estela de. **Resolução da mistura tório e terras raras por precipitação fracionada e tecnologia de troca iônica**. 2000. 118p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN). São Paulo, 2000. Ciências na Área de Reatores Nucleares de Potência e Tecnologia do Combustível Nuclear. Orientador: Dr. Alcidio Abrão.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1994.

Arquivos

Arquivo Histórico do Itamaraty

Telegramas e Correspondências Secretos, Confidenciais e Ostensivos Bilaterais de 1950-1958.

National Archives (NARA)

Partes do Record Group 59 e do RG 263.

Centro de Pesquisas e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC)

Ata da seção do Conselho de Segurança Nacional de 1947.