

## **Autonomia Pela Contradição: as políticas externa e nuclear de Vargas e JK**

*Diego Santos Vieira de Jesus (PUC-Rio)*

**RESUMO:** *O objetivo é explicar as contradições da política nuclear do Brasil e as posições do país na segunda administração Vargas e no governo JK quanto à cooperação nuclear com os EUA. Sustento que tais posições resultaram do jogo de barganha entre alas autonomistas do governo – ligadas aos setores de pesquisa e desenvolvimento tecnológico – e membros do Itamaraty. Conciliando tais pressões, Vargas e JK investiram em instituições para maior centralização no desenvolvimento de uma política nacional autônoma de energia nuclear, mas preservaram canais de cooperação com os EUA nessa área para garantir aportes de capital e apoio político.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Política nuclear; Getúlio Vargas; Juscelino Kubitschek.*

**ABSTRACT:** *The aim is to explain the contradictions of Brazil's nuclear policy and the positions of the country's during second Vargas administration and the JK government regarding nuclear cooperation with the U.S.. I defend these positions resulted from the bargaining game between the government's autonomist wing – linked to sectors of research and technological development – and Foreign Ministry members. By concealing these pressures, Vargas and JK supported institutions for greater centralization in the development of an autonomous national policy of nuclear energy, but preserved channels of cooperation with the U.S. in this area to ensure capital contributions and political support.*

**Keywords:** *Nuclear Policy; Getulio Vargas; Juscelino Kubitschek.*

No pós-Segunda Guerra Mundial, a política brasileira no setor nuclear foi marcada por uma série de contradições, em particular a busca de condições para o desenvolvimento científico e tecnológico autônomo na área e a assinatura de acordos de cooperação com os EUA, que reforçavam a condição de exportador de matérias-primas nucleares e sua dependência em relação à grande potência e preservavam assimetrias entre os dois países nesse campo, sem que houvesse maiores compensações em termos de transferência de tecnologia. No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e na administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961), tais contradições se tornaram mais evidentes, em especial com a criação e/ou desenvolvimento de instituições que visavam à conquista de maior autonomia no setor nuclear, mas simultaneamente a assinatura ou a preservação de acordos com os EUA que mantinham as assimetrias na relação com a grande potência e tolhiam a autonomia e o desenvolvimento brasileiros quanto aos assuntos de política nuclear.

O objetivo deste artigo é explicar as contradições da política nuclear do Brasil e as posições defendidas pelo país durante a segunda administração Vargas e o governo JK quanto à cooperação com os EUA na área nuclear. A hipótese sustenta que as posições dos governos Vargas e JK com relação à política nuclear e à cooperação com os EUA na área nuclear resultaram do jogo de barganha entre as alas mais autonomistas do governo – ligadas especialmente aos setores de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nacionais – e grande parte dos membros do Itamaraty, interessada em acordos de cooperação econômica e estratégica que fortalecessem as relações com os EUA e garantissem a estabilidade na área de influência da potência nas Américas no contexto da Guerra Fria. Visando a conciliar as pressões de ambos os setores internos,

Vargas e JK investiram na criação e no desenvolvimento de instituições que visavam a trazer mais centralização no desenvolvimento de uma política nacional mais autônoma de energia nuclear para o possível enriquecimento de urânio, fabricação de reatores e diversificação de parceiros no desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil para atender aos setores autonomistas. Simultaneamente, procurando satisfazer grande parte dos membros do Itamaraty, preservaram canais de cooperação com os EUA nessa área a fim de garantir aportes de capital externo para o desenvolvimento socioeconômico e apoio político da grande potência a múltiplas iniciativas, mesmo que os custos fossem a limitação da autonomia para a implementação da política nuclear nacional e o reforço da dependência.

O marco teórico de referência desta pesquisa é o modelo da política burocrática desenvolvido por Graham Allison (1969; 1971), que explica o comportamento do Estado pelo jogo de negociação, por meio de circuitos regularizados, entre indivíduos situados na política burocrática. Nessa perspectiva, o Estado não é entendido como um ator unitário ou uma soma de organizações, mas como uma diversidade de indivíduos que se concentram não somente numa única questão estratégica, mas nos múltiplos assuntos e nos diversos problemas intranacionais e internacionais, de acordo com as barganhas que constituem a política (Allison, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184). A unidade básica do modelo é definida como a “linha de conduta como consequência política”: “consequência”, porque as posições dos Estados resultam do compromisso e da coligação entre elementos inseridos na política burocrática; “política”, pois a atividade de que as consequências são resultado é a negociação (Allison, 1969, p.239). O comportamento

nacional não é visto como escolha política de um ator monolítico, mas como resultado de jogos de barganha simultâneos, que se sobrepõem (Allison, 1969, 1971; Schelling, 1960). As ações do Estado são explicadas em termos de negociação entre jogadores com poder distinto sobre questões particulares e com objetivos separáveis em subjogos diversos (Allison, 1971, p.144-146).

As posições de cada jogador nos principais canais de produção de ação política definem o que ele pode e deve fazer, além das suas vantagens e desvantagens e das obrigações quanto à realização de determinadas tarefas. As diversas responsabilidades e questões estratégicas aparecem simultaneamente para os indivíduos, de forma que a sua performance em relação a uma determinada questão pode afetar seu crédito e seu poder nas demais. Nesse contexto, o poder – entendido por Allison como a influência sobre as decisões e as ações governamentais – é uma combinação de três elementos: as vantagens de barganha, a habilidade e a vontade de usá-las e as visões que outros jogadores têm sobre esses elementos. As fontes das vantagens de barganha incluem a autoridade e a responsabilidade formais; o controle sobre recursos necessários à efetuação da ação; a informação que permite definir o problema, identificar opções e estimar possibilidades; a habilidade de afetar os objetivos de outros jogadores e a capacidade de persuasão (Allison, 1971, p.164-169). Neste artigo, serão considerados atores pertencentes a três grupos na arena doméstica (Allison, 1971, p.164-165): 1) os “líderes”, no caso o presidente e seus ministros; 2) as nomeações políticas dos “líderes” e os demais funcionários nas agências e nos ministérios envolvidos no debate sobre as políticas nuclear e externa; 3) os “jogadores ad hoc”, que atuam no jogo governamental mais abrangente. Dentre os últimos, serão considerados membros do

Legislativo. Segundo Allison (1971, p.165), eles formam, em torno da arena central, círculos concêntricos que demarcam os limites do jogo. Como os membros do Executivo são os principais responsáveis pela formulação da agenda de políticas externa e nuclear de acordo com a própria legislação, darei maior destaque às posições de indivíduos do primeiro e do segundo grupos.

Aplicarei o método qualitativo na pesquisa. Realizarei o estudo de caso, no qual buscarei lidar mais especificamente com a particularidade e os aspectos bem-definidos do evento selecionado para investigação (Bennett, 2004, p.19-21). Nesta situação, trata-se da política nuclear e das posições defendidas pelo Brasil durante a segunda administração Vargas e o governo JK quanto à cooperação com os EUA na área nuclear. Para a análise interna dos casos, farei o rastreamento do processo (process tracing), que permite verificar se o caminho entre a causa hipotética e o efeito observado comportou-se como previsto pela teoria (Bennett, 2004, p.22-24). A partir da consideração dos fatores burocráticos definidores das políticas externa e nuclear dos governos Vargas e JK, foi desenvolvido um leque de expectativas acerca do comportamento brasileiro na área nuclear. A seguir, confrontarei tal leque com a evidência histórica, tal como caracterizada, e, à luz do contraste entre o comportamento esperado e o observado, avaliarei em que medida o comportamento brasileiro na definição da política nuclear e na cooperação internacional com os EUA na área nuclear corrobora realmente tais expectativas. Examinarei, na primeira seção, o desenvolvimento das políticas externa e nuclear no segundo governo Vargas; a seguir, no governo JK.

## **As políticas nuclear e externa no segundo governo Vargas**

Com o Programa de Cooperação para Prospecção de Recursos Minerais de 1940, os EUA tiveram acesso a informações privilegiadas sobre os depósitos brasileiros de areia monazítica – rica em tório –, e o Acordo Relativo ao Fornecimento Recíproco de Materiais de Defesa e Informações sobre Defesa de 1942 assegurou a exportação da monazita para atender às demandas norte-americanas de tório e ampliar seus estoques. O Brasil ainda não tinha exata noção da quantidade de urânio em seu território (Dhenin, 2010, p.68-69). Em 1945, as relações entre Brasil e os EUA na área nuclear se intensificaram com a assinatura do primeiro acordo nuclear entre os dois países, ainda durante o primeiro governo Vargas. O acordo – que estipulava a oferta de 5.000 toneladas anuais de monazita durante três anos e prorrogável por dez triênios consecutivos – reforçava a posição da América Latina como uma área dependente dos EUA e exportadora de matérias primas (Souza, 2011). O Conselho de Segurança Nacional chegou a solicitar que o acordo fosse denunciado, mas as exportações foram preservadas, e uma grande quantidade de monazita foi contrabandeada e embarcada como lastro de navio. No plano internacional, o Plano Baruch<sup>1</sup> – que travestia preocupações norte-americanas de segurança nacional sob o rótulo de

---

<sup>1</sup> O Plano Baruch vislumbrava o estabelecimento de uma autoridade internacional para controlar as atividades nucleares potencialmente perigosas, licenciar todas as outras e executar inspeções abrangentes. As decisões dessa autoridade não estariam sujeitas ao veto do Conselho de Segurança. Os membros do Executivo soviético rejeitaram tal plano, pois viram a idéia de eliminar o veto do Conselho como uma forma de os norte-americanos poderem utilizar as Nações Unidas para organizar empreitadas militares contra a URSS, além de que qualquer inspeção efetiva – sem contar o controle das instalações nucleares – inevitavelmente implicaria a abertura de uma brecha considerável na Cortina de Ferro. O Brasil também se opôs ao Plano Baruch (Wheller, 2002).

segurança mundial – cogitava o desenvolvimento de um organismo internacional que permaneceria sob controle indireto dos EUA e ao qual pertenceriam as minas de materiais suscetíveis à fissão nuclear e as indústrias vinculadas à produção de energia nuclear. O almirante Álvaro Alberto da Motta Silva, representante brasileiro na Comissão de Energia Atômica da ONU, rejeitou explicitamente o Plano Baruch quanto à proposta de internacionalização ou mesmo expropriação das minas, apesar do alinhamento político do Brasil aos EUA em diversas áreas, como demonstra a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 (Dhenin, 2010, p.68-71).

Setores militares, utilizando os canais de influência e ação política como o Conselho de Segurança Nacional, explicitaram ao presidente Eurico Gaspar Dutra sua preocupação crescente com os assuntos nucleares, em particular a perda de autonomia na condução dos assuntos nucleares. Assim, o governo criou em 1947 a Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos, propondo a criação de cotas anuais para exportar matérias-primas nucleares (Wrobel, 1986, p.36). Teve início, assim, uma disputa no Estado brasileiro entre alas interessadas e não-interessadas na exportação de material radioativo bruto (Dhenin, 2010, p.71). Analisando a competição com base em Allison (1971, p.144-184), os representantes desses grupos utilizariam suas posições políticas no aparato de Estado para influenciar a presidência e as vantagens de barganha a fim de alterar as visões que outros jogadores tinham sobre os benefícios e os custos dessa exportação. O acordo de 1945 soava à entrega das riquezas minerais brasileiras sem qualquer ganho nítido na visão de grupos autonomistas e nacionalistas que participavam da política por meio do que Allison (1971, p.144-184)

chama de “circuitos regularizados” e exerciam influência sobre o presidente pela informação e conhecimento que tinham sobre o tema, em particular os militares com as preocupações de segurança nacional. Críticas ao acordo, contudo, deveriam vir acompanhadas da criação de uma instituição capaz de preparar o país para as novas oportunidades trazidas pela energia nuclear, uma política centralizada no setor científico e mecanismos voltados para a nacionalização de reservas de minerais nucleares, como recomendara Álvaro Alberto (Souza, 2011). Uma expressão mais nítida do interesse governamental nos múltiplos usos e aplicações da energia nuclear se daria com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) – que refletia as preocupações do governo com as possibilidades de uso da energia nuclear e estava também encarregado de vender minerais nucleares –, sancionada em 1951 pelo presidente Eurico Gaspar Dutra (Souza, 2011; Santos, 2008).

Entretanto, a aprovação do Regimento Interno do CNPq e a posse de Álvaro Alberto como presidente deram-se no novo governo Getúlio Vargas. No Conselho Deliberativo, havia uma grande quantidade de militares, o que ressaltava a ligação entre a energia nuclear e os assuntos de segurança nacional. É possível afirmar que, ao ocuparem posições importantes nas deliberações do Conselho Deliberativo, eles ganhavam fontes das vantagens de barganha, que adviriam não só da autoridade e da responsabilidade formais, mas do controle sobre recursos necessários à efetuação das ações sobre política nuclear e da informação que permitia definir problemas, identificar opções e estimar possibilidades, examinando-se essa presença dos militares no conselho com base em Allison (1971, p.164-169). Dentre as principais funções do CNPq, cabe destacar o desenvolvimento da investigação científica em qualquer domínio do conhecimento; a busca de um programa nuclear que

disseminasse o uso de reatores de pesquisa e de potência e levasse à autonomia no ciclo nuclear no futuro; e o incentivo à prospecção de reservas de materiais nucleares. Álvaro Alberto propunha, no CNPq, o desenvolvimento de uma política nacional de energia nuclear para o possível enriquecimento de urânio, desenvolvimento de reatores e diversificação de parceiros no desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil a fim de reduzir a dependência em relação aos EUA (Dhenin, 2010, p.73-74; Souza, 2011). Cumpre lembrar que, além da pesquisa científica, Vargas também almejava a prospecção mineral e a industrialização do urânio (Santos, 2008).

Quanto à cooperação com os EUA, evidenciava-se a disputa burocrática entre membros do Itamaraty – como ministro de Relações Exteriores João Neves da Fontoura, que via a falta de condições para o desenvolvimento científico e tecnológico autônomo na esfera nuclear e almejava a participação dos EUA, defendendo que o Brasil assumisse a condição de exportador de matérias-primas – e algumas lideranças no Conselho de Segurança Nacional, no Estado-Maior das Forças Armadas e no CNPq como o próprio Álvaro Alberto, que lutavam por uma política científica e uma tecnologia nuclear desenvolvidas nacionalmente. Divisões também eram sentidas no próprio Conselho Deliberativo do CNPq entre os favoráveis e os contrários à exportação de monazita (Santos, 2008; Souza, 2011). Em face de preferências definidas em parte pelas competências do cargo que ocupava (Allison, 1971, p.144-184) e sua posição na construção de uma política nuclear mais equilibrada em relação aos EUA, Álvaro Alberto defendia o estabelecimento das exportações de minerais radioativos como monopólio e a comercialização de tais minerais mediante compensações específicas, em

particular a troca de matéria-prima nuclear por equipamentos e tecnologia na relação com os EUA. Essa posição, contudo, gerava incompatibilidades com a Lei McMahon de 1946 – que protegia os interesses comerciais e estratégicos norte-americanos em torno da energia nuclear –, mas era um mecanismo vislumbrado por Álvaro Alberto para minimizar o aspecto de “cooperação de mão única” nas relações com a grande potência nesse setor (Souza, 2011).

Com a criação da Comissão para a Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), ligada ao Itamaraty e estabelecida por influência de Fontoura, as prerrogativas do CNPq quanto à venda de urânio, tório e seus compostos minerais foram incorporadas pela nova comissão, de forma que os obstáculos aos interesses norte-americanos foram gradativamente reduzidos (Souza, 2011). O poder de Fontoura resultava da uma combinação de elementos sinalizados por Allison (1971, p.144-184): as vantagens de barganha pelo cargo que ocupava na hierarquia governamental e a habilidade e a vontade de usá-las. A CEME conduziu a um novo acordo de cooperação entre os dois países em 1952, que previa a oferta de 2.500 toneladas de monazita e a mesma quantidade de sais de cério e terras-raras por três anos. O acordo foi alvo de profundas críticas de membros do CNPq não só por manter as orientações do primeiro acordo da década de 1940, mas por não trazer qualquer contrapartida ou compensação específica pela exportação dos minerais, exceto a previsão de beneficiamento do minério pela indústria nacional sem a transferência da tecnologia – em parte a não-realização de compensações era uma forma de retaliação pela decisão brasileira de não enviar tropas à Guerra da Coreia. As visões dos membros do CNPq foram derrotadas na disputa política, de forma que as condições tecnológicas do país ficaram inalteradas. Entretanto, após a assinatura do

acordo, Vargas – buscando atender às pressões domésticas dos setores autonomistas e nacionalistas aliados às visões dos militares e dos membros do CNPq – concordou com novas diretrizes para a política nuclear com base em propostas do Conselho de Segurança Nacional, em particular a realização de pesquisa e prospecções; separação, concentração e tratamento químico de minérios nucleares; produção de urânio enriquecido para uso em reatores e ampliação das equipes de cientistas. Além disso, na busca de maior autonomia em relação aos EUA, o presidente autorizou Álvaro Alberto a negociar com países europeus, em particular a França e a Alemanha Ocidental, a cooperação na área nuclear. No caso da Alemanha Ocidental, havia riscos de se importar uma tecnologia ainda não comprovada de enriquecimento de urânio e de maneira ilegal, tendo em vista que tal país estava sujeito ao controle norte-americano. A entrega das ultracentrífugas alemãs negociadas por Álvaro Alberto foi vetada na véspera do embarque para o Brasil pelas autoridades britânicas por ordem do Alto Comissariado norte-americano, sob o pretexto de que teriam sido fabricadas por cientistas ligados ao regime nazista. Elas só foram liberadas em 1956 com a conquista de autonomia política da Alemanha Ocidental sobre seu território. Tais centrífugas eram, na verdade, máquinas rudimentares, apelidadas pelo físico César Lattes de “chocolateiras” (Souza, 2011).

A dependência em relação aos EUA seria reforçada com o terceiro acordo nuclear com Brasil em 1954, também conhecido como o “Acordo do Trigo”, que previa a troca de 5.000 toneladas de monazita, a mesma quantidade de derivados de terras raras e o tório resultante do beneficiamento por 100.000 toneladas de trigo Hard Winter número 02 com entrega imediata, ajudando a resolver o problema dos excedentes

agrícolas nos EUA e reproduzindo as desigualdades dos anteriores, sem maiores compensações de transferência de tecnologia, como haviam criticado os membros do CNPq. Ao menos, ele previa uma assistência mais abrangente e um projeto de construção de reatores de pesquisa. Naquele mesmo ano, ajustes nos acordos anteriores definiram a troca de trigo por urânio e cristalizaram o controle norte-americano sobre os minerais nucleares do Brasil (Souza, 2011; Dhenin, 2010, p.80). Como lembra Dhenin (2010, p.65-66), a troca de excedentes de trigo norte-americano por minérios nucleares do Brasil – dono de jazidas importantes – tornara-se uma prática comum nos acordos com os EUA, a qual fora profundamente criticada desde seu início por indivíduos como Álvaro Alberto, que a viam como um elemento que reforçava desequilíbrios e promovia injustiças.

Com o suicídio de Vargas, Álvaro Alberto perdeu apoio para continuar como presidente do CNPq. Ademais, em documentos secretos trocados entre o governo brasileiro e a embaixada dos EUA – posteriormente denunciados pelo deputado do PSD Renato Archer –, havia uma síntese dos entendimentos entre os dois países que continha críticas à política adotada por Álvaro Alberto no CNPq e indicava a possibilidade de retaliações caso o Brasil continuasse com essa orientação. O chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, General Juarez Távora, solicitou, em consulta com a embaixada norte-americana, a exoneração de Álvaro Alberto da presidência do CNPq, em particular após repasses financeiros do CNPq que deveriam chegar ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF) não serem cumpridos (Santos, 2008; Souza, 2011). Como lembra Allison (1971, p.144-184), a performance do indivíduo em relação a uma determinada questão pode afetar seu crédito e seu poder nas demais, como ilustra o caso de Álvaro

Alberto. Souza (2011) lembra que, por mais que se tivesse buscado mais autonomia em relação aos EUA, os interesses brasileiros continuavam atrelados aos da potência, que limitava ambições brasileiras. Pelo programa Átomos para a Paz<sup>2</sup>, o Brasil adquiriria equipamentos para o desenvolvimento da tecnologia nuclear e ampliaria o preparo de seus especialistas. Naquele momento, as relações se estendiam da exportação de urânio e tório brasileiros para a instalação de reatores de pesquisa em laboratórios na região Sudeste do país, inspecionados pela Agência de Energia Atômica norte-americana de seis em seis meses para garantir seu uso para pesquisas cujos fins seriam pacíficos (Souza, 2011). Com o presidente Café Filho, buscou-se em 1955 um novo entendimento com os EUA com o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento de Energia Atômica com Fins Pacíficos, que previa que o Brasil arrendaria dos norte-americanos, por cinco anos, até 6 kg de urânio enriquecido a 20%, o qual seria utilizado como combustível para reatores de pesquisa encomendados também junto aos EUA. Foi também criado um programa conjunto para o reconhecimento e a pesquisa de urânio no Brasil, que promoveria a pesquisa e avaliação das reservas de urânio brasileiras (Knobel et al., 2000).

### **As políticas nuclear e externa no governo JK**

A perspectiva modernizante do nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, com o pragmatismo de seu Plano Nacional de Desenvolvimento, buscava retomar o projeto de substituição de

---

<sup>2</sup> O Programa Átomos para a Paz visava à distribuição de tecnologia, materiais e know-how nucleares para países com pesquisas menos avançadas para uso pacífico sob supervisão internacional (Wheller, 2002).

importações a partir do ponto em que fora interrompido com o fim do segundo governo Vargas. Num primeiro momento, JK procurou ampliar a associação com o capital externo a fim de compensar a queda das exportações desde 1951 e desenvolver um estreito alinhamento com os EUA na dimensão estratégica visando à industrialização numa lógica de “desenvolvimentismo associado” (Vizentini, 1996, p.231-232). O segundo governo Vargas foi caracterizado pela coexistência entre o nacionalismo econômico e o alinhamento externo para a manutenção das fontes de investimento e equipamentos para a meta de desenvolvimento industrial (Silva Neto, 1989, p.135); o de JK buscou novas formas de atuação no nível externo, mas não em prejuízo de vínculos mais tradicionais de inserção internacional do Brasil (Moura, 1991, p.40-41). Na visão de Helio Jaguaribe, o país mostrou-se incapaz de definir diretrizes claras diante de novos dilemas externos, em particular pela busca de JK pela conciliação no lugar de superação das contradições brasileiras. Grande parte dessas contradições era motivada pelas próprias contradições do processo de compatibilização do desenvolvimentismo e da ênfase nacionalista na defesa da soberania com o alinhamento do Brasil aos EUA. O desenvolvimentismo procurava atingir, simultaneamente, a superação do modelo liberal de organização econômico preconizado pelos EUA e a consolidação da noção do Brasil como um país ocidental (Moura, 1991, p.35, 40-41). Como ressalta Vizentini (1996, p.246-247), o nacionalismo – em particular em face de seu caráter economicista e desenvolvimentista – não era sinônimo de aversão ao capital estrangeiro, mas de uma postura estratégica para captá-lo a partir da cooperação internacional em fundações mais vantajosas.

O desenvolvimentismo – que se refere a planos de atuação do governo visando à aceleração do crescimento econômico – tomou sua

forma no governo JK com o Plano de Metas, que planejava investimentos na economia e a ampliação da capacidade de investimento do Brasil a partir da conjugação do capital privado nacional e estrangeiro com a ação do setor público na geração de incentivos e na suplementação de esforços (Moura, 1991, p.30-31). No programa de 30 objetivos a serem alcançados em setores importantes da economia – dentre os quais cabe destacar energia, transportes e indústria de base –, cumpre ressaltar a Meta 2, que tocava especificamente nos assuntos relacionados à produção e ao uso da energia nuclear. Dentre os pontos previstos, são emblemáticos a fabricação de combustíveis nucleares, a capacitação de pessoal para o setor, a construção e a operação de usinas nucleares e o desenvolvimento de radioisótopos. Procurando atender aos setores autonomistas no Executivo e na sociedade brasileira e conciliar as pressões internas de tais indivíduos e grupos, JK previa a aproximação de uma “era das usinas nucleares” e defendia logo nos primeiros anos de seu governo que o Brasil deveria se preparar para ela incluindo usinas nucleares de pequeno porte no processo de expansão da indústria de eletricidade e habilitando engenheiros a utilizarem a tecnologia envolvida. O presidente nomeou uma Comissão Especial para desenvolver propostas de medidas para a organização do setor nuclear – embora nenhum dos nomeados tivesse atuado especificamente na área nuclear<sup>3</sup> – para colocar fim aos conflitos entre os indivíduos e grupos

---

<sup>3</sup> Os nomeados foram o ministro das Relações Exteriores, Jose Carlos de Macedo Soares; da Guerra, Henrique Teixeira Lott; da Marinha, Antonio Alves Camara; da Aeronáutica, Henrique Fleuiss; e da Agricultura, general Ernesto Dornelles; o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Anor Teixeira dos Santos; o secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento, o engenheiro Lucas Lopes; o vice-presidente do CNPq, Joao Christovão Cardoso; e o chefe do gabinete militar e secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, general de brigada Nelson de Mello (Andrade & Santos, 2009, p.226-227).

envolvidos que ocorriam desde os governos de Getúlio Vargas e de Café Filho (Andrade & Santos, 2009, p.225-227). Como Allison (1971, p.144-184) permite sinalizar nessa situação, o líder procurou mediar posições a fim de administrar o conflito burocrático e, assim, adotar uma política que possibilitasse a satisfação dos interesses dos principais envolvidos.

O papel do capital estrangeiro que caracteriza o modelo de “desenvolvimento associado” foi fundamental para a aceleração do crescimento, embora o governo desse menor atenção à estabilização monetária e somente buscasse reduzir o ritmo inflacionário a um nível tolerável e reduzir as críticas de organismos internacionais. A abertura ao capital estrangeiro privado – em particular ao norte-americano – deu-se com a adoção de uma política cambial favorável que viabilizava maior liberdade de entrada e saída desses capitais, embora tal possibilidade fosse mais difícil para o capital estrangeiro público (Moura, 1991, p.30-31). O Plano Nacional de Desenvolvimento de JK conciliava a tradição de intervenção estatal com a necessidade interna de capitais a partir da realização de metas físicas de produção sem uma preocupação considerável com estabilidade monetária ou fiscal e do aproveitamento da conjuntura internacional para a melhoria qualitativa do desenvolvimento econômico. Os capitais públicos eram mais vantajosos para o financiamento de projetos de infra-estrutura que os empréstimos privados; assim, JK mobilizou sua diplomacia para garantir o alinhamento norte-americano, que traria o aporte de capital externo (Silva Neto, 1989, p.136).

A consolidação da liderança norte-americana na América Latina dava-se na década de 1950 a partir de políticas bilaterais de assistência e colaboração em detrimento de perspectivas multilaterais como o TIAR. Embora JK já percebesse mudanças na ordem internacional, ele não tinha

a habilidade de acompanhá-las plenamente por conta de constrangimentos internos e limitações externas, mas buscava desenvolver o embrião de maior autonomia e independência em meio à consolidação de padrões de alinhamento. A Operação Pan-Americana<sup>4</sup> (OPA), por exemplo, procurava compatibilizar a noção de segurança coletiva e a aliança com os EUA, mas construía uma arquitetura que tangenciava os modelos norte-americanos sobre o conteúdo e a forma da segurança coletiva e as prescrições econômicas dos EUA para a América Latina (Moura, 1991, p.24-29, 40). Assim, se num primeiro momento o

---

<sup>4</sup> JK lançou a OPA em 1958 a fim de romper a indiferença inicial dos EUA – embora tenha despertado a suspeita de que o Brasil procurava agir como líder da América Latina sem consentimento geral para tal – e captar recursos em larga escala a fim de realizar projetos de desenvolvimento na América Latina, mas mantendo as boas relações com os norte-americanos apesar das diferenças do projeto da OPA com o receituário liberal conservador do governo de Dwight Eisenhower nos EUA. Enquanto a administração norte-americana insistia na ideia da segurança interamericana e na necessidade de conter o comunismo, JK ressaltava a linguagem do desenvolvimento econômico, apontando o subdesenvolvimento como a principal causa dos problemas políticos e da agitação social no hemisfério – em particular com a eclosão da Revolução Cubana em 1959 – e vinculando diretamente a subversão ao atraso econômico. O panamericanismo desenvolver-se-ia, assim, a partir de atos de solidariedade concreta numa iniciativa multilateral – e não somente a partir da soma de projetos bilaterais de auxílio – de combate à miséria e ao subdesenvolvimento, fruto da escassez de poupança, falta de investimentos e produtividade reduzida. Porém, a OPA produziu mais diagnósticos do subdesenvolvimento do que ações políticas concretas, ressaltando excessivamente os méritos brasileiros na iniciativa, mas tornando problemático com isso o apoio dos EUA (Moura, 1991, p.30-32, 34; Vizentini, 1996, p.244). Ela tentou desviar o pan-americanismo do plano político para o econômico, mas trouxe poucos ganhos reais, tendo em vista que as preocupações dos EUA na América Latina estavam mais voltadas para as questões de segurança. O Brasil tentou explorar a preocupação dos EUA com a segurança a fim de ressaltar as necessidades de desenvolvimento, associando tais idéias no binômio “segurança e desenvolvimento”. Por mais frustrado que tivesse sido o projeto, a OPA ao menos trouxe novos padrões para a cooperação regional com base nas formulações teóricas da CEPAL e da Teoria da Dependência de que o subdesenvolvimento da América Latina tinha uma estrutura comum entre os Estados da região (Silva Neto, 1989, p.136-137). A fronteira econômica alargava-se na direção dos vizinhos em face das necessidades crescentes da economia brasileira com a industrialização, mas a criação de acordos e instituições como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pelo Tratado de Montevideu em 1960 não trouxe os resultados esperados, mesmo tendo se constituído como um passo importante na aproximação com os vizinhos (Vizentini, 1996, p.234, 244-245).

alinhamento juscelinista aos EUA denotava maior passividade e acatamento das decisões norte-americanas, na segunda metade de seu governo já se pode identificar maior exploração da barganha política que não se voltava contra o alinhamento, mas caminhava na direção da busca de uma posição mais favorável na aliança com os EUA. O Brasil preservava vínculos com centros capitalistas, mas, em face dos novos desafios internos e externos, procurava garantir uma relativa autonomia para tirar um proveito maior dessas ligações externas. Apesar da fidelidade aos EUA pelos seus regimes democráticos e do alinhamento na dimensão político-estratégica, a interligação política entre os dois Estados mostrou-se insuficiente para lidar com questões socioeconômicas até então relegadas a uma posição marginal. Nos temas relacionados ao desenvolvimento econômico, é possível identificar o desenvolvimento de uma postura relativamente mais crítica e autônoma (Vizentini, 1996, p.239, 248-249).

Em nível hemisférico, JK consolidara nos primeiros anos de seu governo a cooperação com os EUA no âmbito nuclear. O Programa Átomos para a Paz ainda vigorava e, mesmo com a oposição de setores nacionalistas do Executivo e da sociedade brasileira, o país continuou exportando minerais estratégicos para os EUA (Vizentini, 1996, p.234). Os membros do Estado-Maior das Forças Armadas manifestaram a JK sua oposição ao Acordo de Cooperação para Uso Civil da Energia Atômica com os EUA, assinado em 1955, e à exportação de 300 toneladas de óxido de tório aos EUA. Ampliou-se tal discussão em vista da necessidade indicada pelo presidente da Comissão de Energia Atômica do CNPq, Joaquim da Costa Ribeiro, de avaliação da política nuclear pelo Conselho de Segurança Nacional e pelo CNPq por sua complexidade e relação com a política internacional e a economia e a

segurança do país. Entretanto, parlamentares da oposição à JK, como o deputado udenista Bilac Pinto, fizeram críticas explícitas à comissão especial criada pelo presidente para desenvolver propostas de medidas para a organização do setor nuclear, em particular à grande quantidade de militares na sua composição e aos interesses que alguns deles demonstravam em possíveis usos bélicos da energia nuclear (Andrade & Santos, 2009, p.226-227).

O estabelecimento da Comissão Especial para fixar a política do governo no âmbito da energia nuclear era do agrado dos militares e preparava terreno para as discussões na “CPI da Energia Atômica” na Câmara dos Deputados, pela qual seriam analisados os acordos de cooperação de 1955 com os EUA nessa área e a política de exportação de minerais físséis e férteis usados na fabricação da energia nuclear, bem como as empresas beneficiadoras de areias monazíticas para a extração de óxido de tório, a compra desses minerais pelo CNPq e a exportação deles para os EUA (Andrade & Santos, 2009, p.228-229). Em 1956, tinham vindo a público os detalhes sobre as trocas de correspondência entre Juarez Távora e a embaixada dos EUA e a primazia dos interesses norte-americanos nos acordos assinados até aquele momento, um dos principais focos da CPI. Ao concluir que os EUA buscavam monopolizar a tecnologia nuclear em nível hemisférico, a CPI recomendou não só a concentração da política nuclear em um órgão específico, mas a garantia do desenvolvimento da tecnologia nuclear no país pelas exportações das matérias-primas nucleares (Souza, 2011; Dhenin, 2010, p.81). Um projeto de lei do deputado Dagoberto Salles, do PSD, também entrara em pauta no Congresso. Ele propunha a criação de uma comissão de energia nuclear autônoma financeira e juridicamente, sem vínculos com o CNPq,

e diretamente subordinada à Presidência da República. Estava aberto, assim, mais um espaço para o embate entre os defensores do monopólio, pelo Estado, da energia nuclear – que desejavam o controle estatal inclusive das esferas de produção e distribuição de energia elétrica gerada nas usinas nucleares e culpavam o capital estrangeiro pelo atraso de diversos setores da economia – e os que acreditavam que a responsabilidade do Estado estava nas áreas de pesquisa científica e não nas atividades empresariais, que seriam atribuídas ao capital privado – em particular o estrangeiro –, tendo em vista a falta de recursos pelo Estado para investimentos maiores em infraestrutura (Andrade & Santos, 2009, p.228-229).

Em face das pressões dos setores autonomistas, a Comissão Especial formulou Novas Diretrizes Governamentais para a Política Nacional de Energia Nuclear, lançadas em 1956. Tais diretrizes recuperavam teoricamente as orientações fundamentais da política desenvolvida pelo CNPq na época da liderança de Álvaro Alberto, como o apoio à indústria brasileira na pesquisa, lavra e beneficiamento de minerais e o controle governamental sobre o comércio, armazenagem e venda de materiais aplicados no setor nuclear (Santos, 2008). Um dos pontos propostos era a criação de uma Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que retomaria o programa nuclear de Getúlio Vargas, formulado pelo Conselho de Segurança Nacional e implementado pelo CNPq. O documento também sinalizava a realização de um programa de formação de cientistas, técnicos e especialistas na área nuclear; a fabricação de combustíveis nucleares; a interrupção das exportações de urânio, tório e outros minérios indicados pela nova Comissão e a suspensão da exportação das 300 toneladas de óxido de tório para os EUA, venda autorizada pela CEME. As novas diretrizes ampliavam os

poderes do Executivo e do Congresso no processo de formação da política nuclear: o primeiro poderia interromper o programa conjunto para o reconhecimento dos recursos de urânio no Brasil, ao passo que o segundo deveria aprovar quaisquer negociações com outros Estados que envolvessem matéria-prima utilizada na área nuclear. A criação do Instituto de Energia Atômica (IEA), ligado à USP, foi formalizada para a recepção do primeiro reator adquirido pelo Brasil sob o Programa Átomos para a Paz. Entretanto, o estímulo ao desenvolvimento da tecnologia nacional era prejudicado no âmbito da política desenvolvimentista de JK, em especial pela ampla exigência da participação estrangeira para instalações modernas. Os recursos para a produção científica e a qualificação de pessoal eram reduzidos, de forma que projetos tecnológicos já chegavam ao Brasil prontos ou apenas se precisava de técnicos para o trabalho nas fábricas (Andrade & Santos, 2009, p.229-230).

A CNEN foi criada em 1956 cumprindo as diretrizes governamentais para a política nacional de energia nuclear. Como órgão superior de planejamento e execução, cabia exclusivamente a ela a proposição de orientações para a essa política em todas as fases e aspectos e a execução direta ou em convênio de pesquisas e programas de desenvolvimento tecnológico nessa área – muitos dos quais eram até então responsabilidade do CNPq. O primeiro presidente da CNEN, Octacilio Cunha, era almirante, reforçando a participação dos militares nas atividades e instituições relacionadas ao setor nuclear. Até pelo orçamento limitado da CNEN nos seus primeiros anos, o CNPq e o Departamento Nacional de Produção Mineral continuaram executando as tarefas de pesquisa e prospecção de urânio e tório. A política de

exportação dos minerais nucleares também não foi substancialmente modificada. Mesmo com a obtenção de mais autonomia posteriormente, a CNEN deu continuidade às atividades do CNPq no setor nuclear (Santos, 2008; Andrade & Santos, 2009, p.230-232).

Em 1958, com o recebimento de verbas diretamente do governo federal, a CNEN pôde iniciar a implantação de novos projetos, como o Projeto Mambucaba, voltado para o exame e a realização de estudos geográficos, demográficos, econômicos e energéticos da região à margem do rio Mambucaba – entre Angra dos Reis e Paraty, no Rio de Janeiro – para a instalação de centrais nucleares. Dentre as contribuições da superintendência desse projeto, criada em 1959, cabe destacar a realização, por empresas estrangeiras contratadas, de um levantamento das possibilidades de engajamento da indústria brasileira na fabricação de componentes para o reator de potência e na realização de estudos sobre as especificações fundamentais à formação da proposta de concorrência internacional para o desenvolvimento do reator. Enquanto tal projeto acabou sendo arquivado pela falta de detalhes sobre a natureza do reator, o reator do IEA foi inaugurado como resultado do programa Átomos para a Paz, e uma iniciativa de convênio se deu com a construção do Laboratório de Dosimetria na PUC-Rio. Embora se cogitasse a possibilidade de que a produção nuclear fosse voltada para fins militares, isso não se materializou durante os anos do governo JK (Santos, 2008). No nível externo, a fim de atingir maior diversificação da política nuclear e reduzir a dependência em relação aos EUA, o Brasil assinou acordos de cooperação para o uso pacífico da energia nuclear com a Itália (1958) e a Euratom e o Paraguai (ambos em 1961) (Souza, 2011), mas os resultados foram limitados.

## **Considerações finais**

Observa-se, assim, que as contradições das posições defendidas pelo país durante a segunda administração Vargas e o governo JK quanto à cooperação com os EUA na área nuclear e ao desenvolvimento de uma política nuclear autônoma são frutos do jogo de negociação entre as alas mais autonomistas ligadas aos setores de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos nacionais e grande parte dos membros do Itamaraty, que desejava acordos de cooperação econômica e estratégica que fortalecessem as relações com os EUA e garantissem a estabilidade na área de influência da potência nas Américas no contexto da Guerra Fria. Vargas e JK buscaram administrar as pressões internas, mas não em prejuízo da parceria tradicional com os EUA no setor. Eles buscaram a criação de instituições para a elaboração de uma política nacional mais autônoma de energia nuclear a fim de atender às pressões autonomistas, mas preservaram canais de cooperação com os EUA nessa área a fim de garantir verbas para o desenvolvimento socioeconômico e apoio político, atendendo aos interesses de grande parte dos membros do Itamaraty e setores menos nacionalistas, mesmo que em prejuízo da autonomia para a implementação da política nuclear nacional. Como a aplicação da abordagem teórica de Allison (1969, 1971) nos permite afirmar, o comportamento brasileiro – muitas vezes, contraditório – não resulta da escolha política de um ator monolítico, mas é um resultado de jogos de barganha simultâneos, que se sobrepõem, entre jogadores com poder distinto sobre questões particulares e com objetivos separáveis em subjogos múltiplos (Allison, 1971, p.144-146).

Após a administração JK, um grupo de trabalho durante a administração Jânio Quadros propôs a construção de uma usina nuclear de 300 MW com reatores cuja maioria dos componentes seria produzida no Brasil, mas o projeto não se materializou por conta da renúncia de Quadros em 1961. João Goulart tomou medidas de caráter nacionalista no setor nuclear, como a promulgação da Lei Número 4.118 – que garantia o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de materiais nucleares, bem como o comércio de tais minérios e a produção e industrialização de materiais nucleares – e a recomendação de construção da primeira central nuclear brasileira com o uso do urânio presente no território nacional. Com a aprovação da lei que estabelecia o monopólio estatal sobre os minérios radioativos e fazia da CNEN uma autarquia federal pelo Congresso Nacional em 1962, Goulart tentou defender a soberania nacional e buscar mais autonomia, mas seu governo foi interrompido com o golpe militar de 1964, e seus planos mais ambiciosos na esfera nuclear não foram implementados (Souza, 2011).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, G. (1969) “Conceptual models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review*, Vol. LXIII, p. 216-246.
- \_\_\_\_\_. (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.
- ANDRADE, A.M.R.; SANTOS, T.L (2009). “A criação da CNEN no contexto do governo JK”. *Parc. Estrat*, Vol.14, No. 29, p.225-236.
- BENNETT, A. (2004) “Case study methods: design, use, and comparative advantages”. In: SPRINZ, D.F.; WOLINSKY-NAHMIA, Y., Eds. *Models, numbers, and cases: methods for studying International Relations*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p.19-55.

- DHENIN, M.P.P. (2010) *O papel das Forças Armadas no planejamento e na implantação da matriz energética brasileira. Os casos do petróleo e da energia nuclear*. Dissertação de mestrado –Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- KNOBEL, M.; BELISÁRIO, R. & CAPOZOLI, U. (2000) “A confusa política nuclear brasileira. Energia nuclear: custos de uma alternativa”. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/nuclear/nuclear09.htm>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- MOURA, G. (1991) “Avanços e recuos: a política exterior de JK”. In: GOMES, A.C.G., Org. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p.23-43.
- SANTOS, T.L. (2008) “Os militares e a política nuclear brasileira”. *XIII Encontro de História – Anpuh – Rio*, s.p.
- SILVA NETO, A.F.C. (1989) “A evolução do conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira”. In: DANESE, S.F., Ed. *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.131-142.
- SOUZA, F.F. (2011) “A política nuclear brasileira entre 1945-1964”. *Revista Litteris*, No..7, s.p.
- VIZENTINI, P. (1996) “A política externa do governo JK (1956-61)”. In: ALBUQUERQUE, J.A.G., Org. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, Vol. I – Crescimento, modernização e política externa, p.231-251.
- WHEELER, M.O. (2002). “A history of arms control”. In: LARSEN, J.A., Ed. *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Londres, Boulder: Lynne Rienner Publishers. p.19-39.
- WROBEL, P.S. (1986) *A questão nuclear nas relações Brasil-Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado – Ciência Política. IUPERJ, Rio de Janeiro.